

Vergaderjaar 2018–2019

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 120

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 september 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 29 mei 2019 over het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet (Kamerstuk 33 118, nr. 118).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 juni 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 16 september 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding en aanleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet. Dit besluit met omvangrijke toelichting wijzigt het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Voorts regelt het nader het overgangsrecht en de bruidsschat.

De leden van de VVD-fractie willen de regering graag een aantal vragen over het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet stellen.

Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de vergunningplicht uit het Besluit activiteiten leefomgeving voor een aantal situaties wordt geschrapt, waaronder bij het tanken van LPG bij transportondernemingen en tankstations. Deze leden vragen de regering nader te verduidelijken waarom daar voor is gekozen. Wat betekent het schrappen van die plicht voor de veiligheid van personen en de omgeving? Wordt onder «het tanken van LPG bij transportondernemingen en tankstations» ook verstaan het bevoorraden van een LPG-vulpunt? Is daar een vergunning voor nodig? Zo neen, waarom niet? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vragen:

- Zijn er naast het Utrechts Spoormuseum meer plekken in Nederland die als «bijzonder spoor» aangemerkt worden? Zo ja, welke? Wat zijn de criteria voor het aanwijzen van «bijzondere sporen»? Zou bijvoorbeeld het Stoomdepot in Rotterdam ook als bijzonder spoor» aangemerkt kunnen worden?
- In hoeverre zullen zwembadlocaties en dus het zwemmen in het algemeen ingeperkt gaan worden door deze nieuwe regelgeving? Is het op bladzijde 32 genoemde beheersplan een nieuw onderdeel van de regelgeving?
- Wat is de definitie van «geur» die gehanteerd wordt op pagina 34? Wat is het bevoegd gezag in 2.9 op pagina 34?
- Hoe kan worden vastgesteld of trillingen een storend geluidseffect op zoogdieren hebben (pagina 40)?

Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving

Er is sprake van de herintroductie van de verplichte aanwezigheid van buitenruimte (zoals een balkon) bij nieuwbouw van de woonfunctie voor zorg. Geldt dat ook voor nieuwbouw van de woonfunctie van gebouwen in het algemeen? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving

De leden van de VVD-fractie hebben bij deze paragraaf de volgende vragen:

- Hoe wordt op pagina 59 de uitzonderingsgrond «onvoldoende capaciteit van de markt om de te nemen maatregelen uit te kunnen voeren» getoetst en gewogen? In hoeverre spelen financiële afwegingen hierin een rol?

- Hoe wordt de specifieke kennis van het waterschap geborgd bij de beoordeling van de veiligheid van een dijktraject nu dit op pagina 63 niet meer verplicht is?
- Kunt u meer voorbeelden geven van de op pagina 101 genoemde nieuwe categorie «kwetsbare gebouwen»?
- Gaat het bij de op pagina 104 genoemde locaties voor evenementen om permanente locaties of ook om locaties die soms tijdelijk gebruikt worden voor het organiseren van evenementen?
- Welke gevolgen heeft het aanwijzen van tandarts- en fysiotherapiepraktijken als «kwetsbare gebouwen» voor het dagelijks gebruik en exploitatie van deze praktijken?

Aanvullingen en wijzigingen van het Omgevingsbesluit

De leden van de VVD-fractie hebben bij deze paragraaf de volgende vragen:

- Wat is de stand van zaken van de financiering van het DSO?
- Hoe staat het met het streven op pagina 133 om ook de kennisgeving van de vergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit via de landelijke voorziening van het DSO te ontsluiten?
- Waar is de aanname dat minder mensen dan nu hulp nodig hebben bij gebruik van het digitale loket, zoals genoemd op pagina 136, op gebaseerd?

Hoofdpijnen van het overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie hebben bij deze paragraaf de volgende vraag:

- Wie houdt het vergunningenregister inzake rijksmonumentenactiviteiten bij, zoals dit is genoemd op pagina 155?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet.

De leden van de CDA-fractie zien dat de Minister ten aanzien van het amendement van het lid Ronnes c.s. (Kamerstuk 34 986, nr. 53) tot een doeltreffende uitwerking komt.

De leden van de CDA-fractie waarderen ook de voorgestane uitwerking van de motie van het lid Ronnes c.s. (Kamerstuk 33 118, nr. 67) om in de AMvB's op grond van de Omgevingswet te borgen dat bestaande recreatieve wandel- en fietsroutes ten minste in stand blijven.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Invoeringswet nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. Is het niet raadzaam die behandeling af te wachten, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het omgevingsplan er tijdens de transitie periode uit zal zien en of dergelijke plannen inzichtelijk zijn voor burgers nu er een wirwar van regels van verschillende overheden zal ontstaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of verduidelijkt kan worden hoe het zit met de wijzigingsbesluiten van bijvoorbeeld een omgevingsplan als het gaat om het verwerken van de regels uit de bruidsschat. Heeft de Minister ook de verwachting dat er veel wijzigingsbesluiten zullen komen, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen waarom de term «Landschap» wel in art. 1.2 van de Omgevingswet bij de begripsbepalingen wordt genoemd, maar niet in de wet als in de onderliggende

AMvB's. Heeft de Minister wel een normatief kader voor landschapsbescherming en hoe wordt bescherming van landschap geborgd, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie menen dat zonder duidelijke instructieregels het aan de provincies is om het landschap te beschermen. Maar daarmee wordt geen recht gedaan aan het Europese landschapsverdrag dat nadrukkelijk om «national measures» vraagt. Graag vernemen zij de visie van de Minister.

De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit Invoeringsbesluit artikel 5.166 van het Bkl wordt gewijzigd. Klopt het dat door deze wijziging een ontheffingsmogelijkheid wordt gecreëerd waardoor kan worden afgeweken van het beschermingsregime van de PKB Waddenzee, zo vragen zij. Als dat zo is, dan vernemen zij graag de reden van deze niet beleidsneutrale wijziging.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de stand van zaken is ten aanzien van de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De leden van de CDA-fractie zien dat in het kader van de zogenaamde «bruidsschat» gemeenten regels krijgen voorgeschoteld ten aanzien van geluid en het buiten beschouwing laten van geluidbronnen (artikel 2.3.4.2.9). Daarbij worden ook (onder f.) regels gesteld ten aanzien het geluid voor het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, en ook geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden.

Deze leden constateren dat in de periode 2021 en 2029 de gemeenten zullen moeten voorzien in een aanvaardbaar geluidsniveau van deze en andere activiteiten en dat hierbij de mogelijkheid bestaat dat de nu op landelijk niveau vastgelegde vrijheid van geluidsnormering zal komen te vervallen, althans per gemeente verschillend zal worden ingevuld. Zij wijzen erop dat de vrijstelling in het huidige artikel 2.18, eerste lid onderdeel c, rechtstreeks is terug te voeren op de grondwettelijke vastgelegde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Zij achten het ongewenst dat de bedoelde geldende vrijstelling van geluidsnormering op landelijk niveau komt te vervallen. Zij vernemen graag of handhaving van deze bepaling mogelijk is door deze alsnog onder te brengen bij de ook na 2029 rechtstreeks van kracht zijnde bepalingen voor alle gemeenten cq. omgevingsplannen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de regering tot het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zij zijn tevreden dat er nadere stappen zijn gezet in de vervolmaking van het stelsel. Zij hebben nog enkele vragen die ze de regering willen voorleggen.

Regels die verband houden met de richtlijn energie-efficiëntie

De leden van de D66-fractie zijn content dat de kosten-baten analyse voor energie-efficiëntie een vaste plaats krijgt in de regelgeving. Zij lezen echter ook dat voor de energie-audit een plaats wordt gevonden in overige wetgeving. Zij vragen op welke wijze de inzet van dit instrument geborgd blijft, en of er toegelicht kan worden op welke termijn er duidelijkheid wordt verschaft over het instrumentarium waaronder deze audit wordt opgenomen?

Aanvullingen en wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving

De leden van de D66-fractie vragen zich tevens af in hoeverre de mogelijkheid bestaat om decentraal maatwerk te leveren binnen de in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) opgemaakte normen. In hoeverre is het mogelijk om lokaal strengere eisen te stellen in het kader van de energietransitie, buiten de tranches van de Crisis- en herstelwet? Zij vragen daarnaast hoe klimaatdoelstellingen en de energietransitie nu en in de toekomst worden geborgd en actief ondersteund in de Omgevingswet?

Tot slot constateren de leden van de D66-fractie dat het goed is als er lokaal maatwerk geregeld kan worden in afbakeningen van vergunningen. Zij vragen daarbij wel hoe er geborgd wordt dat initiatiefnemers voldoende duidelijkheid wordt verschaft over de vereisten en het maatwerk niet leidt tot overbodige regeldruk?

Overig

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de bescherming van landschap wordt geborgd in het huidige voorstel. Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de verplichting uit het Europese Landschapsverdrag (ELC) om kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven? Kan de Minister uitzetten op welke wijze de aangenomen motie Van Eijs/Dik-Faber over het opzetten van een landelijke landschapsmonitor vorm gaat krijgen, om zo ook goede monitoring van het landschap te waarborgen? Kan tot slot worden aangegeven hoe in dit huidige voorstel de kwaliteit van natuur en biodiversiteit wordt geborgd?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet. Deze leden hebben een aantal zorgen die zij graag met de regering willen delen en nog een aantal vragen die zij graag willen stellen.

Doordat het stelsel via verschillende sporen (via Invoeringswet, Aanvullingswetten en -besluiten) verder wordt in- en aangevuld is het voor de aan het woord zijnde leden erg lastig om een goed overzicht te houden. Hierdoor kan de Omgevingswet gezien worden als een mammoettanker die we alleen nog maar een beetje kunnen bijsturen, terwijl fundamentele bezwaren niet opgelost kunnen worden met een beetje bijsturen. Deze zorgen worden door het Invoeringsbesluit niet minder. Hoe wordt gegarandeerd dat het stelsel in deze vorm schade aan onze leefomgeving voorkomt, zo vragen deze leden aan de Minister. Zijn er niet meer waarborgen in de regelgeving nodig? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben op een aantal specifieke onderdelen vragen aan de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks blijven grote zorgen hebben over de dubbeldoelstelling van beschermen en benutten van het Omgevingswetstelsel. De regels die gesteld worden en zijn, lijken vooral gericht op benutten, het bieden van ruimte voor initiatieven, minder regels en versnelling van procedures. Maar vereenvoudiging en versnelling mag niet ten koste gaan van het beschermen. En daar blijven deze leden grote vraagtekens bij hebben. De regering zegt «vertrouwen» als uitgangspunt te hebben, en vertrouwen is prima, maar zonder waarborg, zonder vangnet, is het meer wensdenken. Ook de Raad van State deelt deze zorgen en merkte in haar advies bij de Invoeringswet op dat het nog zeer de vraag of deze wet in de praktijk daadwerkelijk leidt tot een evenwicht

tussen beschermen en benutten. Graag ontvangen deze leden een aanvullende reactie van de Minister op deze zorg.

Het feit dat de instandhouding, bescherming en verbetering van de kwaliteit van onze leefomgeving in grote mate afhangt van keuzes op decentraal niveau, vinden de leden van de fractie van GroenLinks zeer zorgelijk. Voor deze leden blijft het de vraag wie op basis waarvan (onherstelbare) schade gaat voorkomen. Zonder duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is het maar zeer de vraag of er straks gemonitord wordt en wie er aan de lat staat als er onvolkomenheden worden geconstateerd. Door het uitgangspunt «vertrouwen» is er bewust voor gekozen om in veel gevallen af te zien van regels die als vangnet kunnen dienen. Vertrouwen is voor de leden van de fractie van GroenLinks prima, maar als dat vertrouwen niet blijkt te kunnen worden waargemaakt, mag dat naar het oordeel van deze leden niet ten koste gaan van het leefomgeving, milieu en natuur. In het verlengde van deze zorgen hebben deze leden de volgende specifieke vragen: Hoe kan de rijksoverheid (onherstelbare) schade voorkomen, nu veel keuzes op decentraal niveau worden gemaakt? Hoe hangt het uitgangspunt van vertrouwen samen met het feit dat de frequentie van de Balans voor de Leefomgeving van 1 keer per twee jaar naar een keer per vier jaar gaat (artikel 20.18 lid 1 Ow)? Onderschrijft de Minister dat met meer algemene regels en meer beoordelings- en beleidsvrijheid monitoring alleen maar belangrijker is? Sinds de Omgevingswet is behandeld, is de ambitie van het digitale stelsel ook bijgesteld en versoerd. Hoe en waar kunnen lokale overheden (en anderen) straks actuele (monitorings-)gegevens over de leefomgeving vinden?

Na de invoering van de Omgevingswet moet iedere provincie en iedere gemeente een omgevingsplan hebben dat alle regels over de fysieke leefomgeving bevat en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties regelt. Daarnaast is de actualiseringsplicht vervallen en kan met globale regels worden volstaan. Hoe een omgevingsplan er op grond van de Omgevingswet straks daadwerkelijk uitziet is nog onduidelijk. De leden van de fractie van GroenLinks vinden dit zorgelijk. Ook het feit dat het nog niet duidelijk is hoe het straks daadwerkelijk zal gaan als het omgevingsplan wordt gewijzigd draagt bij aan de zorg van deze leden. Daarbij is het Digitaal Stelsel ook nog een «black box». Daarom hebben deze leden op dit onderdeel de volgende specifieke vragen aan de regering: Hoe verhoudt een globaal omgevingsplan zich tot de kenbaarheid en rechtszekerheid van burgers? Hoe is het omgevingsplan tijdens de transitie periode inzichtelijk voor burgers? Hoe zit het met de wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan als het gaat om het verwerken van de regels uit de bruidsschat? Regels uit de bruidsschat laten vervallen of overnemen is immers steeds een appellabel besluit, daarbij zal tijdens diezelfde periode gewerkt worden aan het omgevingsplan zoals de wet het voorschrijft. De verwachting is dat er dan ook in die periode heel veel wijzigingsbesluiten zullen komen. Hoe wordt dit allemaal inzichtelijk en toegankelijk voor burgers gemaakt? Kan men zich bijvoorbeeld abonneren om attenderingen te ontvangen over wijzigingen op bepaalde thema's en postcode gebieden? Klopt het dat een wijziging van het omgevingsplan ervoor kan zorgen dat de wijziging plan- of project-mer- (beoordelings)plichtig zijn als de wijziging projecten mogelijk maakt die op bijlage V van het Omgevingsbesluit staan of die een passende beoordeling vereisen? Zo ja, waar is deze verplichting in de regelgeving vastgelegd? Hoe verhoudt het globale omgevingsplan, verschuiving van vergunningen naar algemene regels en beleidsvrijheid van gemeenten om vergunningplichten uit de bruidsschat al dan niet over te nemen, zich tot het vereiste van de Mer-richtlijn die een mer-(beoordeling) voorafgaand aan de vergunningverlening vereist? Welke waarborgen zitten er in

de regelgeving die erop toezien dat aan het eerste besluit dus ook een mer- (beoordelings)plicht wordt gekoppeld?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat landschap in art. 1.2 van de Omgevingswet bij de begripsbepalingen wordt genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar dat dit begrip vervolgens in de wet als in de onderliggende AMvB's niet nader wordt uitgewerkt. Waarom niet, zo vragen deze leden? Beschermen van landschappelijke waarden wordt in de aanhef van paragraaf 5.1.5. van het Bkl genoemd maar in de wettekst zelf komt dit niet terug. De centrale overheid geeft dus geen normatief kader voor landschapsbescherming. Het door Nederland ondertekende en geratificeerde Europese Landschapsverdrag (ELC) eist in hoofdstuk II expliciet nationale maatregelen en het omschrijven van kwaliteitsdoelstellingen voor landschap¹. Dit zou kunnen worden opgepakt door de decentrale overheden, maar alle vormen en instrumenten hiertoe zijn vrijblijvend. Hier zou, wat de leden van de fractie van GroenLinks betreft, bij uitstek via instructieregels geregeld kunnen worden, bijvoorbeeld door te kiezen voor een landschapstoets gekoppeld aan een ja-mits beschermingsregime. Hierbij is monitoring onontbeerlijk, iets wat nu ook niet in de regelgeving verzekerd is. Het belang van goede monitoring is door de Kamer onderstreept door het aannemen van de Motie van de leden Van Eijs en Dik-Faber over het opzetten van een nationaal landschapsmonitoringsprogramma (34 682, nr. 16). Hiervoor is informatie van de provincies onmisbaar. Deze leden hebben hierover de volgende specifieke vragen: Hoe wordt bescherming van landschap geborgd? Deelt u de mening dat zonder duidelijke instructieregels het dus aan de individuele provincies is om het landschap te beschermen? Zo ja, hoe doet dit recht aan het Europese landschapsverdrag dat nadrukkelijk om «national measures» vraagt? Zo nee, hoe is dat dan in regelgeving vast gelegd? Hoe geeft de Minister invulling aan de verplichting uit artikel 6 van het Europese landschapsverdrag dat stelt dat elke Partij (bedoeld wordt de nationale overheid) zich ertoe verbindt kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven? Deelt u de mening dat goede monitoring nodig is om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het landschap en de effecten van nieuwe ontwikkelingen? Zo ja, deelt u de mening dat dit zowel een Rijks- als provinciale verantwoordelijkheid is? Zo nee, waarom niet?

In de huidige vorm geeft het Rijk nu al «instructieregels» aan provincies over bijvoorbeeld de begrenzing en het afwegingskader rond het nationaal natuurnetwerk in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro geldt een redelijk streng nee, tenzij-regime, een soort habitattoets light: de wezenlijke kenmerken en waarden (de WKWs) van het gebied mogen niet significant worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn, er sprake is van een groot openbaar belang en er compensatie plaatsvindt.

Dat nee, tenzij-regime wordt, zo constateren de leden van de fractie van GroenLinks in het Bkl echter niet meer genoemd. Ook de alternatieventoets en dat groot-openbare belang vinden deze leden niet meer terug. Provincies zijn alleen nog maar verplicht om de begrenzing en de WKWs vast te stellen en voor natuurcompensatie te zorgen. In hun omgevingsverordening worden provincies niet meer expliciet opgedragen om daarin een nee, tenzij-beschermingsregime op te nemen. De daarbij behorende significantietoets, alternatieventoets en het groot-openbaar belang worden niet meer genoemd. Dat betekent dat provincies dus meer vrijheid krijgen om hun NNN-toets in te richten. Het zou zelfs kunnen verworden tot een zwakkere ja, mits-toets. Klopt deze analyse, zo vragen de aan het woord zijnde leden aan de regering.

Het enige dat geëist wordt van het provinciale beschermingsregime is dat de regels verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van het NNN niet achteruit gaan en dat nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, aldus letterlijk art. 7.8 lid 2 BKL. Dat is minder dan wat nu geëist wordt in het Barro. Dit betekent, zo constateren de leden van de fractie van GroenLinks, dat de criteria van het rijk voor wijziging van de begrenzing dus worden losgelaten. Dit zal een verzwakking van het huidige beschermingsniveau van het NNN tot gevolg hebben. Daarnaast kan iedere provincie haar eigen beschermingsregime voor activiteiten gaan hanteren, hetgeen afbreuk zal doen aan de rechtszekerheid voor particulieren en bedrijven die een activiteit willen starten in het NNN. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Daarnaast hebben zij hierover nog een aantal specifieke vragen: Klopt het dat de Rijkscriteria voor het wijzigen van de begrenzing van de NNN in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn losgelaten doordat het «nee, tenzij», alternatieve toets en groot openbaar belang allemaal niet meer terugkomen in de regels? Zo ja, welke waarborg is er dat het huidige beschermingsniveau van de NNN overeind blijft? Zo nee, welke waarborgen worden er dan gesteld? Deelt de Minister de opvatting dat deze wijziging tot gevolg heeft dat we van één uniform beschermingsregime voor het NNN naar 12 verschillende beschermingsregimes gaan en dat dit voor burgers, private organisaties en bedrijven onduidelijkheid en rechtsongelijkheid oplevert en afbreuk doet aan de rechtszekerheid? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het uitgangspunt van eenvoudiger en beter? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat in het nieuwe stelsel het omgevingsplan de plek wordt om lokale duurzaamheidsambities via maatwerkregels vast te leggen. Deze leden delen de zorgen van de VNG dat het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals dat nu voorligt, te weinig ambitieus is. Het Bbl zou de mogelijkheid moeten bieden voor gemeenten om deze maatwerkregels te kunnen stellen voor nieuwbouw en bestaande bouw. Deze wens van de gemeenten is niet nieuw, al meer dan tien jaar geleden wilden meerdere gemeenten kunnen afwijken van de EPC-norm in het Bouwbesluit. Dat kon destijds niet omdat het besluit «uitputtend» is. Dat zou volgens de VNG in het Bbl aangepast moeten worden omdat bijvoorbeeld de aanzet naar anderhalf miljoen aardgasvrije woningen in 2030 niet per Chw tranche geregeld kan worden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Ook zouden deze leden graag een nadere toelichting van de regering ontvangen op hoe de vertaling van energie- en klimaatdoelstellingen (uit het Klimaatakkoord) naar de Omgevingswet kan worden versterkt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben geconstateerd dat de Vereniging van waterbedrijven in Nederland een position paper heeft opgesteld t.a.v. het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet waarin een zestal aanbevelingen wordt gedaan. Deze leden vinden dit goede aanbevelingen en zij zouden graag per aanbeveling een reactie van de regering ontvangen. Voor de volledigheid worden de aanbevelingen uit het voornoemde position paper hierbij nogmaals vermeld: 1. Versterk het drinkwaterbelang bij milieubelastende activiteiten: betrek het drinkwaterbedrijf bij vergunningverlening met mogelijke effecten op de drinkwaterproductie. 2. Neem in het BKL op welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben. 3. Neem omgevingswaarden voor grondwater en overige antropogene stoffen op in het BKL. 4. Houd bij het vaststellen van omgevingswaarden voor lucht rekening met mogelijke effecten op bodem- en waterkwaliteit. 5. Neem gebiedsdossiers op in het BKL als belangrijk instrument om de waterkwaliteitsdoelstellingen voor drinkwaterbronnen te halen. 6. Neem instructieregels voor transportleidingen voor drinkwater op in het BKL.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet en hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie constateren dat met dit besluit vele normen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onder de hoede van gemeenten en waterschappen komen te vallen. Deze leden vragen de regering hoe, na het verstrijken van het overgangsrecht, wordt voorkomen dat een lappendeken aan normen ontstaat die voor burgers en bedrijven onoverzichtelijk zijn en of is voorzien in een instrument voor overheden om normen af te stemmen indien blijkt dat deze tegenstrijdig zijn. Welke rol krijgen provincies en de centrale overheid als blijkt dat normen in buurgemeenten sterk uiteenlopen en tot onwenselijke situaties leiden? De leden van de SP-fractie zijn tevens benieuwd of de regering kan ingrijpen als blijkt dat het loslaten van de zogenaamde bruidsschat door gemeenten tot problemen in de ordening gaat leiden en, indien dit niet het geval is, of zij bereid is hiervoor instrumenten in de Omgevingswet op te nemen.

De leden van de SP-fractie uiten hun zorgen over de mate van kennis bij gemeenten om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet daadwerkelijk uitvoering te geven aan de taak die hen wordt toebedeeld. Deze leden vragen de regering op welke wijze zij gemeenten gaat ondersteunen bij de decentralisatie van de normen die via de «bruidsschat» bij gemeenten terecht komen, hoe het maatschappelijk middenveld wordt ondersteund om op gemeentelijk niveau uitvoering te geven aan de activiteiten die nu op landelijk niveau worden uitgevoerd en of de wet voorziet in mogelijkheden om deze zaken bij te sturen als blijkt dat onvoldoende is voorzien in deze ondersteuning.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe de Regionale Energiestrategieën zich gaan verhouden tot de Nationale Omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisies en -plannen en welke invloed het Klimaatakkoord hierop zal hebben. Tevens zijn deze leden benieuwd hoe de doelstellingen voor duurzame energieopwekking hun doorwerking zullen hebben in de Omgevingswet als geheel. In hoeverre zullen de Regionale Energiestrategieën bepalend zijn voor de ruimtelijke invulling van de (duurzame) energiebehoefte en in hoeverre zullen de strategieën beoordeeld moeten worden met een Milieueffectrapportage? Deze leden vragen de regering of hun zienswijze klopt dat sprake is van MER-plichtigheid bij de strategieën omdat deze een kaderstellend karakter hebben voor MER-plichtige activiteiten boven de zogeheten D-drempel.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe het uiteindelijke loslaten van de «bruidsschat» door gemeenten en vrijheid om vergunningsplicht al dan niet over te nemen zich zal gaan verhouden tot de verplichting om Milieueffectrapportages uit te voeren. In hoeverre zal de MER-plicht omzeild kunnen worden op het moment dat vergunningsvrij bouwen wordt toegestaan en is een MER in andere gevallen nog steeds noodzakelijk voorafgaand aan vergunningverlening door de gemeente?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt het overgangsrecht, wijzigt een aantal bestaande Algemene Maatregelen van Bestuur en wijzigt de Algemene Maatregelen van Bestuur die verband houden met de nieuwe Omgevingswet. Daarmee zou het besluit «beleidsneutraal» moeten zijn. Daarover bestaat echter op sommige onderdelen een aantal vragen.

Algemeen/energietransitie

De energietransitie is een grote opgave, maar noodzakelijk om zeker te zijn van een veilig klimaat. Uit een toekomstig Klimaatakkoord volgt naar waarschijnlijkheid een groot aantal maatregelen, met gevolgen voor de Omgevingswet en daarmee verband houdende besluiten. Is bij de relevante ministeries bekend welke wet- en regelgeving vermoedelijk gewijzigd zal moeten worden? Zijn zover mogelijk al voorbereidingen getroffen zodat deze wijzigingen voortvarend kunnen worden opgepakt? Op welke wijze denkt de Minister de maatregelen te gaan inbedden in de Omgevingswet?

Algemeen/landschappen

Onze landschappen hebben een belangrijke culturele waarde voor veel mensen. Het begrip «Landschap» wordt niet nader uitgewerkt in de Omgevingswet en de onderliggende besluiten. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe bescherming van het landschap specifiek geborgd is? Klopt het dat zonder duidelijke instructieregels bescherming van het landschap wordt overgelaten aan provincies? Hoe verhoudt dit zich tot het Europese landschapsverdrag dat om nationale maatregelen vraagt en nationale overheden verplicht om kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven?

Financiële zekerstelling

Als bedrijven risicovolle activiteiten ontplooiën, wil je er zeker van zijn dat de financiële gevolgen niet op de maatschappij worden afgewenteld. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is voornemens om financiële zekerheidsstelling mogelijk te maken voor afvalbedrijven, via een apart wijzigingsbesluit. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn dit besluit in werking kan treden?

Waddengebied

De Waddeneilanden en Waddenzee vormen een stuk natuur dat uniek is in de wereld. Daar moet iedereen van kunnen genieten. Wat de leden van de PvdA-fractie betreft horen industriële activiteiten niet thuis in zo'n gebied. Met het invoeringsbesluit wordt het mogelijk gemaakt om ontheffingen te verlenen voor activiteiten die significante nadelige gevolgen kunnen hebben voor de unieke kernmerken en het cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. Omdat deze ontheffingsmogelijkheid niet eerder bestond wordt de bescherming van het Waddengebied verminderd. Belanghebbenden aangegeven dat het bestaande beleid goed functioneerde. De leden van de PvdA-fractie vragen dus waarom deze ontheffingsheffingsmogelijkheid is gecreëerd? Wordt tevens onderkend dat dit een verslechtering betekent voor de bescherming van het Waddengebied? Hoe verhoudt die verslechtering zich tot het uitgangspunt van beleidsneutraliteit?

De Waddenzee maakt deel uit van zowel het Natuurnetwerk Nederland als de Rijkswateren. De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat niet is vastgelegd dat de begrenzing en wezenlijke kenmerken en waarden moeten worden vastgesteld van gebieden die deel uitmaken van het Natuurnetwerk Nederland en tevens Rijkswateren zijn? Zo ja, op welke wijze kan dan alsnog zorg worden gedragen voor de bescherming van bijvoorbeeld de Waddenzee? Zo nee, wie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de grenzen en wezenlijke kenmerken en waarden voor de Waddenzee? Hoe is dit vastgelegd?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zij hebben een vraag over de regeling voor het geluid van erediensten en begrafenissen.

De Minister kiest ervoor om de huidige vrijstelling voor geluid van erediensten en begrafenissen in het Activiteitenbesluit, die geldt naast hetgeen geregeld is via de Wet openbare manifestaties voor onder meer klokgelui, niet als vrijstelling te handhaven in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar mee te nemen in de bruidsschat. Dat komt er voor de korte termijn op neer dat gemeenten de vrijheid hebben om van deze vrijstelling af te wijken en voor de lange termijn dat het aan gemeenten overgelaten wordt. Dat zou kunnen betekenen dat bijvoorbeeld de ruimte om te zingen tijdens erediensten ingeperkt wordt. De leden van de SGP-fractie vinden dit ongewenst. Zij willen erop wijzen dat de huidige vrijstelling rechtstreeks gerelateerd is aan de grondwettelijke vrijheid van godsdienst. Deze leden vragen de Minister daarom of zij bereid is de landelijke vrijstelling, zoals nu geregeld in artikel 2.18, eerste lid, onderdeel c, van het Activiteitenbesluit, te handhaven en over te nemen in bijvoorbeeld paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

II Reactie van de bewindspersoon

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van 21 juni jl. van de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet. Hierbij ontvangt u de antwoorden op de gestelde vragen.

Ik dank de leden voor de gestelde vragen en hoop dat de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Ik zie uit naar het vervolg van de behandeling. In de bijlage treft u de antwoorden op de gestelde vragen aan. Bij de beantwoording is de volgorde van de vragen aangehouden en zijn zij van een nummer voorzien.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

[1] De leden van de VVD-fractie vragen nader te verduidelijken waarom de vergunningplicht voor het tanken van LPG bij tankstations en transportondernemingen uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is geschrapt. Ze willen daarnaast graag weten wat dit betekent voor veiligheid van personen en de omgeving en of onder «het tanken van LPG» ook het bevoorraden wordt verstaan en of daar een vergunning voor nodig is.

De vergunningplicht voor het tanken van voertuigen met LPG (bij een LPG tankstations of transportonderneming) wordt in het huidige recht benut om af te wegen of het tanken van LPG op een bepaalde locatie toegelaten kan worden. Deze afweging hangt sterk af van de lokale situatie, zoals de nabijheid van woningen of een kinderdagverblijf. In het vastgestelde Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is de keuze gemaakt om regels die sterk samenhangen met de locatie voortaan decentraal te stellen. Om die reden is in het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: ontwerp-Invoeringsbesluit) de landelijke vergunningplicht voor het tanken van LPG geschrapt.

De gemeente maakt in het kader van het omgevingsplan de afweging of het tanken van LPG op een locatie kan worden toegelaten en welke regels daarvoor in het omgevingsplan gesteld worden. Om te voorkomen dat bij inwerkingtreding een lacune ontstaat vanwege het schrappen van de landelijke vergunningplicht, wordt met dit ontwerp-Invoeringsbesluit via

de zogeheten bruidsschat de huidige landelijke vergunningplicht in het omgevingsplan opgenomen. In het overgangsrecht in het wetsvoorstel Invoeringswet (Kamerstuk 34 986) is geregeld dat de huidige omgevingsvergunning geldt als een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet. Bestaande LPG-tankstations met een omgevingsvergunning hoeven dus niet opnieuw een vergunning aan te vragen. De gemeente kan deze vergunningplicht in stand laten, maar ook wijzigen in een andere regeling die – toegespitst op de lokale situatie – eveneens adequate bescherming biedt, bijvoorbeeld veiligheidsafstanden tussen het LPG-tankstation en woningen. De regels die de gemeente stelt in het omgevingsplan over de toelating van het tanken van LPG moeten altijd voldoen aan de instructieregels in het Bkl vanwege externe veiligheid, zoals afstandseisen die in acht moeten worden genomen.

Bij het tanken van voertuigen met LPG zijn ook inbegrepen activiteiten op de locatie die daar direct mee samenhangen, zoals het bevoorraden op de locatie. Voorbeelden van die activiteiten zijn het opstellen van de tankwagen bij het tankstation, het koppelen van de tankwagen aan het vulpunt en het vullen van de opslagtank. Bovenstaande over het schrappen van de vergunningplicht in het Bal en het opnemen van de vergunningplicht via de bruidsschat in het omgevingsplan heeft dus ook betrekking op de bevoorrading op de locatie. De route over de weg van LPG-tankauto's die het tankstation bevoorraden, blijft geregeld op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs).

Naast deze gemeentelijke regels in het omgevingsplan stelt ook het Rijk – net als nu – ook onder de Omgevingswet algemene rijksregels voor het tanken van LPG. Dit zijn onder meer technische eisen vanwege de veiligheid van de omgeving, zoals eisen aan de LPG-vulpunt, de tankzuil en de vloeistofvoerende leiding. Door deze combinatie van algemene rijksregels die landelijk zorgen voor een preventieve aanpak en regels in het omgevingsplan – die altijd moeten voldoen aan de instructies van het Rijk – wordt de leefomgeving op een effectieve wijze benut en beschermd.

[2] De leden van de VVD-fractie willen graag weten of er naast het Utrechts Spoormuseum meer plekken in Nederland zijn die als «bijzonder spoor» aangemerkt worden. Zij vragen wat de criteria zijn voor het aanwijzen van «bijzondere sporen» en of bijvoorbeeld het Stoomdepot in Rotterdam ook als bijzonder spoor aangemerkt kunnen worden.

In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen worden niet op grond van dit ontwerpbesluit aangewezen, maar worden bij koninklijk besluit op grond van de Spoorwegwet respectievelijk de Wet lokaal spoor aangewezen. Bijzondere sporen zijn niet aangewezen.

Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen dienen een algemeen belang. Het criterium voor een bijzondere spoorweg is dat het een particulier belang dient. In Nederland vallen de zogenoemde bedrijfsspooraansluitingen en de museumlijnen onder bijzondere spoorwegen. Terecht is dus door deze leden opgemerkt dat de museumspoorweg in het Stoomdepot in Rotterdam als een bijzonder spoor wordt aangemerkt. Er zijn in totaal zo'n 300 bedrijfsspooraansluitingen, waarvan er 150 in gebruik zijn. Deze sporen vervullen de functie van eerste (of laatste) schakel op de markt van het nationale en internationale goederenvervoer. De meeste bedrijfsspooraansluitingen zijn gelegen in de haven- en industriegebieden, zoals de aansluitingen van chemiebedrijven of van kolenterminals. Er zijn in totaal vijftien museumspoorwegen.

[3] De leden van de VVD fractie willen graag weten in hoeverre zwembadlocaties en dus het zwemmen in het algemeen ingeperkt gaat worden door de nieuwe regelgeving. Ook vragen zij of het genoemde beheersplan een nieuw onderdeel van de regelgeving is.

Door het wetsvoorstel Invoeringswet wordt de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) ingetrokken, inclusief de daarop gebaseerde regelgeving. Deze regelgeving over zwembadlocaties uit 1969 bevat diverse zogeheten «middelvoorschriften», die bijvoorbeeld voorschrijven hoe vaak het filter van het zwembad moet worden gespoeld, en hoeveel liter schoon water er per bezoeker aan het bad moet worden toegevoegd.

Onder de Omgevingswet worden dergelijke gedetailleerde middelvoorschriften geschrapt. Daarmee krijgt de exploitant de vrijheid om zelf te bepalen welke maatregelen hij neemt om te voldoen aan doelvoorschriften (zoals kwaliteitseisen voor het water) en de specifieke zorgplicht gericht op het beheersen van de gezondheids,-en veiligheidsrisico's die bezoekers mogelijk lopen. In die zin is er eerder sprake van verruiming van de mogelijkheden om tot een optimale bedrijfsvoering te komen, dan een inperking.

Het instrumentarium daarvoor is het uitvoeren van een risicoanalyse, en het opstellen en uitvoeren van een beheersplan om de gevonden risico's te beheersen. Voor een exploitant is dat instrumentarium niet nieuw. Zo moet hij al sinds 2004 op basis van de Whvbz specifiek voor legionella in het zwembadwater een risicoanalyse en daarop gebaseerd beheersplan uitvoeren. Voor wat betreft legionellapreventie in het leidingwater (met name het douchewater) moet hij zelfs al sinds het jaar 2000 beschikken over een beheersplan.

[4] De leden van de VVD-fractie vragen – onder verwijzing naar een passage in de nota van toelichting over geuremissies bij innovatieve stalsystemen – wat de definitie is van geur die daarbij wordt gehanteerd. Ook willen zij weten wie bevoegd gezag is voor deze innovatieve stalsystemen.

De geurconcentratie in de lucht wordt uitgedrukt in Europese odour units per volume-eenheid lucht. Hierbij is één odour unit de hoeveelheid geuroorzakende stof die aan 1 m³ lucht moet worden toegevoegd opdat de helft van een groep mensen (een zogenaamd geurpanel) de geur nog net kan onderscheiden van reukloze lucht, en de andere helft niet. Veehouderijen moeten – door toepassing in de stal van een combinatie van technieken – de uitstoot van fijnstof, ammoniak en geur verminderen. Deze vermindering bij toepassing van bepaalde maatregelen wordt bepaald via een meetprogramma en in de vorm van een emissiefactor of verwijderingspercentage in de Omgevingsregeling vastgelegd. Bij nieuwe technieken (innovatieve stallen) is de emissiefactor of verwijderingsbijdrage nog niet vastgelegd in de regeling, vanwege het innovatieve karakter van de maatregelen. Als een veehouderij voornemens is om een dergelijk innovatief stalstelsel toe te passen, moet de emissiefactor of het verwijderingspercentage in een maatwerkbesluit of omgevingsvergunning worden vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de veehouderij ligt is bevoegd gezag voor het maatwerkbesluit of de omgevingsvergunning.

[5] De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden vastgesteld of trillingen een storend geluidseffect op zeezoogdieren hebben.

Het gaat hierbij om trillingen die het gevolg zijn van een zogenoemd verkenningsonderzoek in oppervlaktewater. Het verkenningsonderzoek is gericht op het verkennen van potentiële locaties voor toekomstige mijnbouwactiviteiten. Om de mogelijk negatieve effecten van dergelijke trillingen voor zeezoogdieren te voorkomen, bepaalt het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), dat met een laag geluidsvolume wordt begonnen en dat de versterking van dat volume geleidelijk verloopt. Het beginnen met een laag geluidsvolume en geleidelijk opbouwen daarvan leidt ertoe dat zeezoogdieren die in de buurt van het te verkennen gebied aanwezig zijn, worden gewaarschuwd en geeft hen de mogelijkheid zich te verplaatsen naar buiten het invloedsgebied. Uit het Bal volgt dus niet dat de mogelijke verstoring van zeezoogdieren in het kader van een verkenningsonderzoek specifiek moet worden onderzocht. In het geval daar aanleiding toe is, gebeurt dit in de passende beoordeling zoals deze geregeld is in het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur en – onder het huidig recht – in de Wet natuurbescherming. Overigens vindt vanwege de kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) onderzoek plaats naar geluidsniveaus op zee en de eventuele effecten daarvan op o.a. de populaties van zeezoogdieren. De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Defensie werken daarin samen.

[6] De leden van de VVD-fractie vragen of de herintroductie van de verplichte buitenruimte bij nieuwbouw van de woonfunctie zorg ook van toepassing is op de nieuwbouw van de woonfunctie van gebouwen in het algemeen.

Bij de nieuwbouw van reguliere woonfuncties is de verplichte aanwezigheid van een buitenruimte al geregeld in artikel 4.174 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).¹ De inhoud van dit artikel is gelijk aan hetgeen hierover momenteel in het Bouwbesluit 2012 is opgenomen. De voorgestelde aanpassing rond buitenruimte via het Invoeringsbesluit ziet dus alleen op het toevoegen van de woonfunctie voor zorg, zoals aanleunwoningen, aan de categorie gebouwen die verplicht voorzien moeten worden van een buitenruimte.

[7] De leden van de VVD-fractie vragen hoe «onvoldoende capaciteit van de markt om de te nemen maatregelen uit te kunnen voeren» als uitzonderingsgrond op de verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden voor waterveiligheid getoetst en gewogen wordt en in hoeverre financiële afwegingen hierin een rol spelen.

Via het ontwerp-Invoeringsbesluit voorziet het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) in enkele uitzonderingsgronden op de verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Het gaat hierbij om omstandigheden die buiten de invloedsfeer van de beheerder liggen. In het algemeen deel van de nota van toelichting wordt in dit verband «onvoldoende capaciteit van de markt om de te nemen maatregelen uit te kunnen voeren» als voorbeeld genoemd. De reden voor deze specifieke uitzonderingsgrond is dat dijkversterking een vrij specifieke markt is met een beperkt aantal uitvoerders, technici en onderzoeksbureaus. Hierdoor kan het op enig moment voorkomen dat er geen capaciteit is aan de uitvoeringskant (de «bouwers»). Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de uitvoering van veel werken in het land binnen dezelfde periode of als er sprake is van complexe specialistische maatregelen. De toetsing en weging vindt primair plaats door de beheerder zelf (het waterschap), die moet motiveren dat er echt niemand is die het werk op kan pakken. Dit kan bijvoorbeeld worden onderbouwd met correspon-

¹ Besluit van 3 juli 2018, Stb. 2018, nr. 291.

dentie met marktpartijen dat zij voorlopig de taak niet kunnen uitvoeren. Door een beroep op de uitzondering geldt in beginsel alleen een uitstel van de resultaatsverplichting. De beheerder is verplicht zich tot het uiterste in te spannen om alsnog zo snel mogelijk aan de omgevingswaarde te voldoen. Het ligt voor de hand dat de beheerder in het waterbeheerprogramma opneemt op welke termijn hij verwacht dit te kunnen bewerkstelligen.

De genoemde uitzonderingsgrond gaat uitdrukkelijk niet over het geld dat een bepaalde maatregel kost. Daarvoor is een andere uitzonderingsgrond in het leven geroepen, namelijk de uitzonderingsgrond in artikel 2.0e, tweede lid, onder b, Bkl. Op grond van dat artikel kan een uitzondering worden gemaakt als het voldoen aan de omgevingswaarde onevenredig kostbaar is. Bij het invoeren van deze uitzondering moet altijd afgewogen worden wat een versterking zou kunnen opleveren en hoe groot het risico is als er geen versterking plaatsvindt. Er zal in een dergelijk geval gezocht moeten worden naar beheermaatregelen of alternatieve oplossingen om de veiligheid alsnog te borgen.

[8] De leden van de VVD-fractie vragen hoe de specifieke kennis van het waterschap geborgd wordt bij de beoordeling van de veiligheid van een dijktraject nu dit niet meer verplicht is.

In de nota van toelichting is vermeld dat het horen van waterschappen bij de voorbereiding van een regeling voor het beoordelen van de veiligheid van dijktrajecten niet langer expliciet is vastgesteld. Dit betekent niet dat hun kennis niet meer meegenomen wordt bij bijvoorbeeld het wijzigen van regelgeving. In de Omgevingswet en de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt namelijk geborgd dat afstemming met betrokken bestuursorganen, zoals waterschappen, plaatsvindt. Zo is in artikel 2.2 van de Omgevingswet geregeld dat bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en deze waar nodig met elkaar afstemmen. Daarnaast is in aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving een zogenaamde uitvoeringstoets voorgeschreven voor nieuwe regelgeving. Bij deze uitvoeringstoets wordt onder meer stilgestaan bij de vraag of de inhoud van de taak helder is, of de organisatie die de taak uit gaat voeren voldoende toegerust is en wat de verwachte kosten zijn. In het kader van de waterveiligheid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kosten vanwege de uitvoering van de regeling en lasten die voortvloeien uit de in de regeling vervatte procedurele voorschriften. Om zicht te krijgen op deze lasten en consequenties is het noodzakelijk dat bij ingrijpende voorstellen tijdig een uitvoeringstoets plaatsvindt. Bij deze toets worden de waterschappen betrokken waar het de waterveiligheid betreft. Bovendien wordt in de huidige praktijk veel gesproken met de waterschappen waar het gaat om waterveiligheid en het opstellen of wijzigen van regels over waterveiligheid.

De rol van de waterschappen verandert niet waar het gaat om waterveiligheid. Zij vervullen taken als beheerder en bij monitoring/beoordeling van de veiligheid van dijktrajecten. De kennis van de waterschappen is hierbij onmisbaar en deze praktijk zal dan ook gewoon worden voortgezet.

[9] De leden van de VVD-fractie vragen of meer voorbeelden gegeven kunnen worden van de nieuwe categorie «kwetsbare gebouwen» die zijn vermeld op pagina 101 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Aangenomen wordt dat deze leden vragen naar voorbeelden van «zeer kwetsbare gebouwen», aangezien dat de nieuwe categorie gebouwen is die wordt besproken op bovenvermelde pagina.

De categorie «zeer kwetsbare gebouwen» omvat gebouwen waarin zich (groepen van) personen bevinden die niet in staat zijn om zich bij een ongewoon voorval tijdig in veiligheid te brengen. Naast kinderdagverblijven gaat het bijvoorbeeld om ziekenhuizen, verpleeghuizen en basisscholen. In Bijlage VI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de gebouwen aangewezen die beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar zijn. De nieuwe categorie «zeer kwetsbaar» is een deelverzameling van gebouwen die onder het huidige recht kwetsbare objecten zijn. Alleen het gedeelte van het gebouw met daarin de gebruiksfunctie (in het geval van een ziekenhuis de gezondheidszorgfunctie) geldt als «zeer kwetsbaar». Een voorbeeld van een nevengebruiksfunctie die als zeer kwetsbaar geldt is een sportfunctie (zoals een gymnastieklokaal), die een nevengebruiksfunctie is van de onderwijsfunctie in het gebouw van een basisschool. De aanwijzing als «zeer kwetsbaar» is onder meer van belang bij de functietoedeling in het omgevingsplan, zowel voor het toelaten van een zeer kwetsbaar gebouw in de omgeving van een risicovolle activiteit als voor het toelaten van een risicovolle activiteit in de omgeving van een zeer kwetsbaar gebouw.

[10] De leden van de VVD-fractie vragen of het bij de – op pagina 104 van de nota van toelichting – bedoelde evenementenlocaties gaat om permanente locaties of ook om locaties die soms tijdelijk gebruikt worden voor het organiseren van evenementen.

Op pagina 104 van de nota van toelichting wordt het overgangsrecht besproken dat geldt voor evenementenlocaties die in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn aangewezen als «kwetsbaar» en die onder het huidige recht kunnen zijn aangewezen als «beperkt kwetsbaar». Het kan daarbij gaan om zowel permanente als tijdelijke locaties die gebruikt worden voor evenementen. Gebruik van locaties voor evenementen kan naar zijn aard tijdelijk zijn, zoals dat het geval is bij jaarlijks terugkerende evenementen van één of meer dagen. De eerbiedigende werking – het respecteren van bestaande rechten – in artikel 5.3a, derde lid, van het Bkl betreft echter uitsluitend locaties waar het gebruik voor evenementen voor 5.000 personen of meer vóór inwerkingtreding van het Bkl al werd toegestaan op grond van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning. Dit is ongeacht of het om tijdelijke of permanente locaties gaat. Dat veronderstelt ook een door het bevoegd gezag gemaakte afweging over de aanvaardbaarheid van het gebruik als evenementenlocatie, onder meer uit een oogpunt van externe veiligheid. Een bestemmingsplan dat niet voorziet in het gebruik als evenementenlocatie, maar het ook niet expliciet uitsluit, valt niet onder de reikwijdte van de overgangsregeling.

[11] De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen het aanwijzen van tandarts- en fysiotherapiepraktijken als «kwetsbare gebouwen» heeft voor het dagelijks gebruik en exploitatie van deze praktijken.

Voor het dagelijks gebruik en de exploitatie van relatief kleine gezondheidszorgfuncties zoals tandarts- en fysiotherapiepraktijken zal de aanwijzing als «kwetsbaar gebouw» geen gevolgen hebben. Die aanwijzing is relevant voor de toelating van deze functies in een omgevingsplan en – omgekeerd – voor het toelaten van risicovolle activiteiten in de omgeving van die gezondheidszorgfuncties. De toets aan het plaatsgebonden risico is voor kwetsbare gebouwen strikter, in de zin dat de grenswaarde daarvoor in acht moet worden genomen. Bij een «beperkt kwetsbaar» gebouw is sprake van «rekening houden met». Voor de toets aan het groepsrisico maakt dit geen verschil; daar is in beide gevallen sprake van «rekening houden met». De aanwijzing als «kwetsbaar gebouw» heeft om die reden geen gevolg voor het dagelijks gebruik van het gebouw met de gezondheidszorgfunctie en evenmin

gelden aanvullende bouwvoorschriften, zoals dat wel aan de orde is bij nieuwbouw van «zeer kwetsbare gebouwen» in het aandachtsgebied van een risicovolle activiteit.

De aanwijzing als «kwetsbaar gebouw» geeft – kort gezegd – eenzelfde niveau van bescherming als voor woningen. Van belang is dat alleen het gedeelte van het gebouw met daarin de gebruiksfunctie (in dit geval een gezondheidszorgfunctie) als «kwetsbaar» geldt. Onder het huidige recht (het Besluit externe veiligheid inrichtingen) kunnen relatief kleine gezondheidszorgfuncties zoals tandarts- en fysiotherapiepraktijken onder omstandigheden worden aangewezen als «beperkt kwetsbaar». Dat is afhankelijk van het aantal personen dat daarin doorgaans aanwezig is, de gemiddelde verblijfstijd per dag en de mogelijkheden van zelfredzaamheid. De grens met een kwetsbaar object valt daardoor niet altijd scherp te trekken. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voorziet met de aanwijzing als «kwetsbaar gebouw» in een duidelijke afbakening. Voor de gevallen waarin het bevoegd gezag deze kleinere gezondheidszorgfuncties naar huidig recht heeft aangemerkt als beperkt kwetsbaar voorziet het Bkl in eerbiedigende werking. Dat wil zeggen dat bestaande rechten worden gerespecteerd.

[12] De leden van de VVD-fractie willen weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de financiering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Momenteel wordt gewerkt aan het basisniveau van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Dit wordt naar verwachting aan het eind van dit jaar opgeleverd. De kosten voor de ontwikkeling van het basisniveau van de landelijke voorziening blijven naar verwachting binnen het begrote budget van € 142 miljoen, inclusief risicoreservering. Na oplevering van het basisniveau start de beheerfase van de landelijke voorziening. De financiering hiervan is geregeld in de Beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet.² Deze overeenkomst is een nadere uitwerking van het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015) en het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016) (Financieel Akkoord).

[13] De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met het voornemen om de kennisgeving van de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit via de landelijke voorziening van het DSO te ontsluiten.

De vindbaarheid van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is niet opgenomen in de functionaliteit die in het basisniveau van de landelijke voorziening eind 2019 wordt opgeleverd. Maar de bestuurlijke partners en het kabinet hechten er groot belang aan om dit wel bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd te hebben. Het kabinet streeft er dan ook naar om nog in 2020 deze functionaliteit te realiseren. Dit komt overeen met wat momenteel vindbaar is in ruimtelijkeplannen.nl.

[14] De leden van de VVD-fractie vragen waar de aanname dat minder mensen dan nu hulp nodig hebben bij gebruik van het digitale loket, zoals genoemd op pagina 136, op is gebaseerd.

² Stcrt. 2019, nr. 109.

De aanname is erop gebaseerd, dat bij de bouw van het DSO continue aandacht is voor en geïnvesteerd wordt in gebruiksvriendelijkheid. Zo wordt er veel aandacht besteed aan het schrijven in begrijpelijke teksten. Daartoe worden onder meer de volgende maatregelen getroffen:

- Bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel wordt rekening gehouden met de toegankelijkheid voor minder digitaalvaardige en taalvaardige mensen.
- Zoveel mogelijk informatie die via het digitale loket wordt gegeven zal begrijpelijk zijn voor mensen met taalniveau B1.
- Bovendien worden gebruikers in de landelijke digitale voorziening beter dan nu geholpen door het systeem, bijvoorbeeld bij het filteren van informatie.
- Er wordt ook rekening gehouden met toegankelijkheid voor visueel gehandicapten, daar wordt de site specifiek op getest.

Hiermee zal het digitaal stelsel voldoen aan het Besluit digitale toegankelijkheid, en daarmee ook aan het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking en de EU-richtlijn voor de toegankelijkheid van websites en apps van overheidsorganisaties. Ook houdt het DSO de digitale toegankelijkheid op een adequaat peil door de Web Content Accessibility Guidelines 2.1 AA te volgen. Dit is verplicht vanuit het Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid en opgenomen in Europese Standaard EN 301 549 versie 2.1.2.

Doordat het loket gebruikersvriendelijk is en er meer informatie beschikbaar zal zijn in begrijpelijke taal, is de verwachting dat minder mensen dan nu hulp nodig hebben bij het gebruik van het digitaal loket. Voor burgers die moeite hebben met schriftelijke en digitale vaardigheden kan een gemachtigde die aanvraag doen. Daarnaast blijft het aanvragen op papier mogelijk, en een voorlees-app, die reeds in de markt verkrijgbaar is kan de teksten in het DSO voorlezen.

[15] De leden van de VVD-fractie vragen wie het vergunningenregister inzake rijksmonumentenactiviteiten bijhoudt, zoals dit is genoemd op pagina 155.

Elke gemeente is verantwoordelijk voor het bijhouden van een vergunningenregister voor (omgevings)vergunningen die zijn verleend voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot de rijksmonumenten op haar grondgebied. Dit betreft zowel gebouwde en aangelegde rijksmonumenten als archeologische rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor het bijhouden van een vergunningenregister voor eventuele rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten gelegen buiten het grondgebied van enige gemeente (in de Noordzee).

Vragen van de leden van de CDA-fractie

[16] De leden van de CDA-fractie vragen of het raadzaam is om eerst de behandeling in de Eerste Kamer van het voorstel voor de Invoeringswet af te wachten.

Dat is voor een goede behandeling van het ontwerpbesluit niet nodig. Met het aannemen van het wetsvoorstel door uw Kamer op 7 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 60, item 7) is de tekst van het wetsvoorstel uitgekristalliseerd en voor iedereen kenbaar. De uitwerking daarvan in het ontwerpbesluit kan dan ook, door beide Kamers, goed beoordeeld worden. Het is daarvoor niet nodig dat ook de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is afgerond.

[17, 18] De leden van de CDA-fractie vragen hoe het omgevingsplan er tijdens de transitieperiode uit zal zien en of dergelijke plannen inzichtelijk zijn voor burgers. Zij vragen om te verduidelijken hoe het zit met de wijzigingsbesluiten van een omgevingsplan als het gaat om het verwerken van de regels uit de bruidsschat en of de Minister veel van die wijzigingsbesluiten verwacht.

Het kabinet begrijpt dat deze leden vragen hebben over de inzichtelijkheid van wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan tijdens de transitieperiode en licht daarom graag als volgt toe hoe deze inzichtelijkheid is gewaarborgd.

Het omgevingsplan bij inwerkingtreding

Als de Omgevingswet in werking treedt, beschikken alle gemeenten van rechtswege over een omgevingsplan. Dat omgevingsplan bestaat in het begin uit een «nieuw deel» dat bij inwerkingtreding nog «leeg» is en een «tijdelijk deel». Het tijdelijke deel bevat de bestaande gemeentelijke regels uit onder meer bestemmingsplannen. Ook de bruidsschat, met de naar gemeenten overgedragen rijksregels, wordt onderdeel van het tijdelijke deel. Gedurende de transitieperiode zullen telkens onderdelen van het tijdelijk deel komen te vervallen en al dan niet vervangende regels in het nieuwe deel worden gesteld.

De transitieperiode: stapsgewijze opbouw tot 2029

Uiterlijk in 2029 zal het tijdelijk deel van het omgevingsplan volledig omgezet zijn in het nieuwe deel van het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De transitieperiode geeft de gemeenten de noodzakelijke tijd om het omgevingsplan in overeenstemming te brengen met de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt. Gemeenten kunnen daartoe in één keer het van rechtswege geldende omgevingsplan intrekken en voor het gehele grondgebied een volledig nieuw omgevingsplan vaststellen. Gezien de omvang van deze klus ligt het echter voor de hand dat veel gemeenten kiezen voor een stapsgewijze opbouw van het omgevingsplan. Daarnaast zullen ook regels over de fysieke leefomgeving uit andere lokale verordeningen (zoals uit een kapverordening) voor 2029 naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden overgeheveld.

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan is «bevroren». Dit betekent dat in het tijdelijk deel – met uitzondering van lopende (bestemmingsplan)procedures – geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht. Bij wijzigingsbesluiten kunnen onderdelen van het tijdelijk deel alleen komen te vervallen. De vervangende regels worden in het nieuwe deel gesteld. Uiteraard kan een regel ook uit het tijdelijk deel worden geschrapt, zonder dat daar een nieuwe regel in het nieuwe deel voor terug komt.

Voor regels uit bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke plannen) geldt daarbij dat deze alleen per locatie (locatiegewijs) kunnen komen te vervallen. Vanwege de gedigitaliseerde opmaak van deze ruimtelijke plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl is het gedeeltelijk vervallen van deze regels namelijk niet mogelijk. Voor de bruidsschat geldt deze beperking niet, zodat deze regels zowel per locatie, maar ook per regel kunnen vervallen en al dan niet in het nieuwe deel gesteld kunnen worden. Zo kan de gemeente de regel die in de bruidsschat staat over zwerfvuil – en die geldt voor de hele gemeente – laten vervallen en al dan niet een nieuwe regel daarvoor stellen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Als regels in het nieuwe deel worden gesteld, moeten deze voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan het omgevingsplan, waaronder de instructieregels in het Bkl. Als regels voor een locatie worden toegevoegd aan het nieuwe deel, hoeven de regels van de bruidsschat en andere regels over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen voor deze locatie nog niet overgeheveld te worden naar het nieuwe deel. Op deze manier wordt het nieuwe deel steeds groter en zal het tijdelijk deel steeds kleiner worden en uiteindelijk uiterlijk in 2029 volledig omgezet zijn in het nieuwe deel van het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Hoeveel wijzigingsbesluiten per gemeente dit vraagt is niet op voorhand in te schatten.

Inzichtelijke wijzigingen

Net als bij een gewone verordening zal elk besluit tot vaststelling van een omgevingsplan precies moeten aangeven wat er wordt gewijzigd. Aangegeven moet worden welke regels (uit het tijdelijke deel) komen te vervallen en welke regels (in het nieuwe deel) worden toegevoegd. Deze wijzigingsbesluiten worden bekend gemaakt via officiële bekendmakingen.nl. Via attenderingen, waarop iedereen zich kan laten inschrijven, kunnen burgers en bedrijven worden geattendeerd op een wijzigingsbesluit. Het omgevingsplan is direct vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet digitaal te raadplegen, ook tijdens de transitieperiode. De gebruiker komt eerst terecht bij de regels van de bruidsschat, die bij inwerkingtreding onderdeel zijn van elk omgevingsplan. Bij die eerste raadpleging zijn ook de nieuwe regels te vinden die een gemeente na inwerkingtreding in het nieuwe deel van het omgevingsplan heeft vastgesteld. De andere regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan – zoals regels van voormalige bestemmingsplannen – zijn met één extra «muisklik» te benaderen vanuit het deel dat de gebruiker raadpleegt. Gedurende de transitieperiode zullen deze regels steeds meer vervangen zijn door regels in het nieuwe deel en is deze extra «muisklik» niet langer nodig. Regels uit andere verordeningen die nog niet in het nieuwe deel van het omgevingsplan zijn opgenomen blijven – net als nu – gewoon raadpleegbaar op www.overheid.nl.

Aan het einde van de transitieperiode zullen de bovengenoemde wijzigingen er toe leiden dat uiterlijk in 2029 de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving staan in een inzichtelijk omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Uiteraard worden gemeenten daarbij in het kader van de implementatie ondersteund.

[19] De leden van de CDA-fractie hebben vragen waarom de term «landschap» wel in artikel 1.2 van de Omgevingswet bij de begripsbepalingen wordt genoemd, maar niet in de Omgevingswet als in de onderliggende AMvB's. Zij vragen of de Minister een normatief kader voor landschapsbescherming heeft en hoe bescherming van landschap wordt geborgd.

Het kabinet kan bevestigend antwoorden op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er een normatief kader voor landschapsbescherming is. Het te beschermen belang landschap komt ook als onderdeel van andere belangen en dus in andere terminologie dan «landschap» zowel in de Omgevingswet als in de algemene maatregelen van bestuur voor. Onder de Omgevingswet is landschap onderdeel van de fysieke leefomgeving en van de maatschappelijke doelen van de wet. In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is het begrip «landschappen» inhoudelijk gedefinieerd als «gebieden zoals die door mensen worden waargenomen, waarvan het karakter wordt bepaald door natuurlijke of menselijke factoren en de interactie daartussen».

In de Omgevingswet is verder geregeld dat overheden in hun omgevingsvisies aandacht moeten besteden aan de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Landschap is hier een onderdeel van. Met het amendement van de leden Smeulders en Van Gerven³ is het Europees landschapsverdrag expliciet in de Omgevingswet genoemd (in aanvulling op de vermelding daarvan in de memorie van toelichting) en daarmee explicieter verankerd. In het regeerakkoord en de ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is aangegeven dat het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten een nationaal belang zijn. Verder zijn gemeenten op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht om in hun omgevingsplan rekening te houden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, waaronder cultuurlandschappen. Deze regels gelden ook voor projectbesluiten.

Provincies zijn voor de in het Bkl genoemde grootschalige werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst Werelderfgoed verplicht in hun omgevingsverordening beschermende regels op te nemen die moeten doorwerken in omgevingsplannen en projectbesluiten. Ook bevat het Bkl in artikel 5.131 de instructieregel dat gemeenten in het omgevingsplan rekening moeten houden met het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed (op hun grondgebied of dat van de buurgemeenten).

Aan het Europees landschapsverdrag wordt ook invulling gegeven via de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en nationale parken door de Minister van LNV en via de bescherming van houtopstanden. De provincies vervullen een belangrijke rol in het kader van de bescherming van landschappen vanwege de verplichtingen rond de realisatie van het natuurnetwerk Nederland. Artikel 9.3 van het Bkl bevat daarvoor instructieregels. Daarnaast kunnen zij bijzondere provinciale natuurgebieden en bijzondere provinciale landschappen aanwijzen.

Verder beschermt het Rijk met het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten – straks via een instructiebesluit op grond van de Omgevingswet – ook delen van het landschap zoals gedefinieerd in het landschapsverdrag. Het verdrag is met al deze maatregelen juridisch goed geborgd.

[20] De leden van de CDA-fractie menen dat zonder duidelijke instructieregels het aan de provincies is om het landschap te beschermen. Maar daarmee wordt volgens deze leden geen recht gedaan aan het Europese landschapsverdrag dat nadrukkelijk om «national measures» vraagt. Graag vernemen zij de visie van de Minister.

Het Europees landschapsverdrag vraagt om een aantal beleidsmatige en uitvoerende initiatieven. De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat het zwaartepunt voor maatregelen als bedoeld in het verdrag bij de provincies ligt.⁴ Anders dan deze leden stellen, vraagt het verdrag niet om juridische borging van die maatregelen op nationaal niveau. Het verdrag vraagt om beleid op het terrein van bewustwording, het identificeren van de eigen landschappen, en het integreren van landschap in andere relevante beleidsterreinen. Landen mogen zelf bepalen hoe zij dit vormgeven, passend bij de eigen verdeling van bevoegdheden. Hoofdstuk 2 van het verdrag is getiteld «National measures». De term «national measures» moet in het licht van het beginsel van subsidiariteit

³ Kamerstuk 34 986, nr. 37.

⁴ Dit is vastgelegd in het bestuursakkoord natuur (Kamerstuk 29 544, nr. 336, Kamerstuk 30 825, nr. 107 en Kamerstuk 30 825, nr. 143).

worden gelezen. Artikel 4 van het verdrag stelt dat voorop. Hoewel er wel degelijk (rijks)regels zijn op het gebied van landschapsbescherming, zoals in antwoord op de vorige vraag van deze leden [19] is aangegeven, past de (overigens autonome) taak van provincies op het terrein van landschapsbescherming hier goed in. Op nationaal niveau krijgt de bescherming van landschappen verdere uitwerking via de NOVI en het Programma Ons Landschap, waarover uw Kamer in de toegezegde beleidsbrief Landschap nader zal worden geïnformeerd.

[21] De leden van de CDA-fractie constateren dat met dit ontwerp-Invoeringsbesluit artikel 5.166 van het Bkl wordt gewijzigd. Klopt het dat door deze wijziging een ontheffingsmogelijkheid wordt gecreëerd waardoor kan worden afgeweken van het beschermingsregime van de PKB Waddenzee, zo vragen zij. Als dat zo is, dan vernemen zij graag de redenen van deze in hun ogen niet beleidsneutrale wijziging.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat het mogelijk wordt gemaakt om ontheffing te verlenen van instructieregels over de PKB-Waddenzee en het Waddengebied. Dit is een voortzetting van artikel 3.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Op grond daarvan kan ontheffing worden verleend van de huidige instructieregels over de Waddenzee en het Waddengebied. In artikel 5.166 worden ook enkele instructieregels genoemd waar geen ontheffing van kan worden verleend. Het gaat onder meer om het bouwen van een windturbine in de Waddenzee en het plaatsen van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen in de Waddenzee. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, worden dus geen wijzigingen aangebracht ten nadele van het huidige beschermingsregime.

[22] De leden van de CDA-fractie willen weten wat de stand van zaken is ten aanzien van de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Uw Kamer is schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken bij de Kamerbrief monitoring, die op 27 juni 2019 is toegezonden.⁵

[23] De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de nu geldende vrijstelling van geluidsnormering voor oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, en geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden. Deze vrijstelling wordt naar de bruidsschat verplaatst. Zij stellen dat de huidige vrijstelling is terug te voeren op de grondwettelijke vastgelegde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en vragen of handhaving van deze bepaling mogelijk is door deze alsnog onder te brengen bij de ook na 2029 rechtstreeks van kracht zijnde bepalingen voor alle gemeenten/omgevingsplannen.

De vrijheid van godsdienst staat niet in de weg aan het stellen van regels door gemeenten over het geluid van activiteiten die aan de vrijheid van godsdienst raken, bijvoorbeeld om onaanvaardbare hinder voor omwonenden te voorkomen. Zolang een redelijk gebruik van dit grondrecht mogelijk blijft en bijvoorbeeld oproepen tot gebed of muziek of gezang in de kerk niet onmogelijk wordt gemaakt, is geen sprake van een beperking van dit grondrecht.

Onder het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer gelden voor inrichtingen landelijke geluidnormen. Voor kerken die een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer zijn, zou zich dat zich slecht verhouden met

⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 119.

artikel 10 van de Wet openbare manifestaties. Deze bepaling regelt dat klokgeluid ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan, en dat de gemeenteraad – niet het Rijk – bevoegd is regels te stellen over duur en geluidsniveau. Gemeenten kunnen dat regelen in de APV. Om een dubbeling te vermijden is indertijd in het Activiteitenbesluit milieubeheer de vrijstelling opgenomen.⁶ Toegelicht is dat artikel 10 van de Wet openbare manifestaties in samenhang met de Grondwet het geëigende kader vormt voor het reguleren van zowel het geluid van oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, als het geluid van deze bijeenkomsten of plechtigheden.⁷

Onder de Omgevingswet is ervoor gekozen is om lokale milieuhinder van activiteiten door gemeenten te laten regelen in het omgevingsplan en niet langer met landelijke geluidnormen, omdat de gewenste geluidnorm vooral afhangt van de lokale situatie. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven de geluidnormen en de bijbehorende vrijstelling overigens behouden doordat deze via de bruidsschat aan het omgevingsplan wordt toegevoegd.⁸ Daarnaast blijven bestaande regels over de duur en geluidniveau in de APV gelden. Deze geluidregels in de APV worden vóór 2029 opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.⁹ Daarmee verdwijnt de in de vorige alinea beschreven noodzaak om een dubbeling van deze geluidregels te voorkomen. Uitgaande van de lijn «decentraal, tenzij» is het vervolgens aan de gemeente om in het nieuwe deel van het omgevingsplan die vrijstelling te behouden of, als dat in de lokale situatie nodig is, andere regels te stellen.¹⁰ Gemeenten zijn bij het toepassen daarvan nog steeds gebonden aan artikel 10 van de Wet openbare manifestaties.

Handhaving van de huidige vrijstelling door deze om te zetten in een instructieregel, zoals de leden voorstellen, is dan ook niet nodig. Een instructieregel die zou inhouden dat gemeenten geen regels of waarden mogen stellen voor dit geluid zou bovendien in strijd zijn met de Wet openbare manifestaties, die gemeenten immers nadrukkelijk de bevoegdheid geeft om regels te stellen. Binnen de kaders van de Grondwet, de Wet openbare manifestaties en het Besluit kwaliteit leefomgeving komen gemeenten straks tot een goede afweging over het aanvaardbare geluidniveau op een bepaalde locatie. Zo wordt recht gedaan aan zowel de grondwettelijk verankerde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging als de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bescherming van het leefmilieu.

Vragen van de leden van de D66-fractie

[24] De leden van de D66-fractie zijn content dat de kosten-baten analyse voor energie-efficiëntie een vaste plaats krijgt in de regelgeving. Zij lezen echter ook dat voor de energie-audit een plaats wordt gevonden in overige wetgeving. Zij vragen op welke wijze de inzet van dit instrument geborgd blijft, en of er toegelicht kan worden op welke termijn er duidelijkheid wordt verschaft over het instrumentarium waaronder deze audit wordt opgenomen.

⁶ Artikel 2.18, onder c, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁷ Stb. 2007, nr. 415, p. 206.

⁸ Artikel 2.3.4.2.9, eerste lid, onder f, in hoofdstuk 7, van het ontwerp-Invoeringsbesluit.

⁹ Artikel 22.4 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁰ Met toepassing van de artikelen 5.70 en 5.71 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De energie-audit is verplicht op basis van artikel 8 van de Richtlijn energie-efficiëntie (Richtlijn 2012/27/EU). Op dit moment is dit artikel geïmplementeerd door middel van de Tijdelijke regeling implementatie artikelen 8 en 14 Richtlijn energie-efficiëntie. Voor het einde van dit jaar wordt een wetsvoorstel ingediend dat een wettelijke grondslag voor de energie-audit opneemt in de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, dat geen onderdeel is van het stelsel van de Omgevingswet. Met de regeling in de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie blijft de inzet van het instrument energie-audit geborgd.

[25] De leden van de D66-fractie vragen in relatie tot de energietransitie naar de mogelijkheden om decentraal maatwerk te leveren binnen de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), en in hoeverre maatwerk op dit onderwerp mogelijk is buiten de tranches van Crisis- en herstelwet.

Bij het opstellen van het Bbl is bezien waar gemeenten ruimte kunnen krijgen voor nadere invulling, aanvulling of afwijking van regels. De hieronder geschetste mogelijkheden zijn opgenomen in het Bbl. Deze onderdelen worden niet aangepast via het voorliggende ontwerp-Invoeringsbesluit.

Een deel van de maatwerk mogelijkheden in het Bbl is overgenomen uit de bestaande regelgeving. Een belangrijke nieuwe mogelijkheid die in het Bbl is geïntroduceerd, is de bevoegdheid voor gemeenten om in hun omgevingsplan maatwerkregels op te nemen waarin zij de algemene rijksregels over energiezuinigheid bij nieuwbouw en de milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen, kunnen aanscherpen. Deze twee maatwerk mogelijkheden kunnen door gemeenten ingezet worden om strengere eisen te stellen in een deel van de gemeente of het gehele grondgebied. Hiermee kan lokaal invulling gegeven worden aan opgaven zoals de energietransitie. Momenteel wordt hier door verschillende gemeenten in het kader van de Crisis- en herstelwet al mee geëxperimenteerd. Deze wet wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken. Wanneer het Bbl in werking is getreden kunnen gemeenten dit direct in hun omgevingsplan regelen, experimenten op dit terrein zijn dan niet meer nodig.

[26] De leden van de D66-fractie vragen verder hoe klimaatdoelstellingen en de energietransitie geborgd en actief ondersteund worden in de Omgevingswet.

Het stelsel van de Omgevingswet biedt een breed inzetbare «gereed-schapskist» met instrumenten, geschikt voor beleid onder de reikwijdte van deze wet. Gewenste ontwikkelingen kunnen hierin ingebouwd worden. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door enkele nieuwe instructie-regels of algemene rijksregels over een onderwerp op te nemen, of door de bestaande maatwerk mogelijkheden voor decentrale overheden uit te breiden.

Zo bevat de Omgevingswet grondslagen voor het stellen van energiege-relateerde regels in de uitvoeringsregelgeving. In het verlengde van huidige regelgeving zijn op grond daarvan in de besluiten zoals die zijn vastge-steld en het voorliggende ontwerp-Invoeringsbesluit al regels over die onderwerpen opgenomen. Zo bevatten het Besluit activiteiten leefom-geving en het Besluit bouwwerken leefomgeving bijvoorbeeld regels over het treffen van energiebesparende maatregelen door bedrijven respectie-velijk over de duurzaamheid van nieuwe bouwwerken, waaronder de energiezuinigheid. Gemeenten hebben daarbij op onderdelen de mogelijkheid om de algemene landelijke regels door maatwerkregels lokaal aan te scherpen.

Daarnaast kunnen gemeenten in hun omgevingsvisies en omgevingsplannen bijvoorbeeld de ruimtelijke kant van de energietransitie invullen door de kaders te schetsen en regels te stellen over de ruimtelijke inpassing van maatregelen in een bepaald gebied, zoals de inpassing van windturbines en zonneweiden. Rijk, provincies en waterschappen kunnen daarnaast met het projectbesluit projecten realiseren met betrekking tot energietransitie en klimaat(adaptatie).

In het Klimaatakkoord is een grote hoeveelheid maatregelen voorgesteld, deels op het terrein van de fysieke leefomgeving en de Omgevingswet, deels daarbuiten op bijvoorbeeld het terrein van de Warmtewet, de Gaswet en de Elektriciteitswet. Wijzigingen van wet- en regelgeving die volgen uit het Klimaatakkoord zijn geen onderdeel van dit ontwerp-Invoeringsbesluit, maar worden via nog op te stellen wijzigingsregelgeving doorgevoerd in het stelsel van de Omgevingswet.

[27] De leden van de D66-fractie constateren dat het goed is dat er lokaal maatwerk mogelijk is bij de afbakening van vergunningen. Zij vragen hoe daarbij geborgd wordt dat initiatiefnemers voldoende duidelijkheid hebben over de eisen en er geen overbodige regeldruk ontstaat.

Gemeenten krijgen in het ontwerp-Invoeringsbesluit de ruimte om zelf regels te stellen voor bijbehorende bouwwerken en erfafscheidingen en om te bepalen of er een vergunning nodig is. Nu zijn deze bouwwerken (zoals erkers, mantelzorgwoningen) via een landelijke regeling altijd vergunningvrij. De lokale ruimte die gemeenten krijgen om te bepalen wanneer er op grond van het omgevingsplan wel of geen vergunning nodig is voor het bouwen, zal ervoor zorgen dat er lokale verschillen ontstaan tussen de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen van bijvoorbeeld bijbehorende bouwwerken. Hier is in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bewust voor gekozen omdat juist lokale omstandigheden zeer bepalend kunnen zijn voor de vraag of, waar en binnen welke randvoorwaarden deze bouwwerken mogelijk moeten zijn. Zo kan de bescherming van het werelderfgoed maar ook bijvoorbeeld de aanwezigheid van een dichtbijgelegen fabriek met geuruitstoot reden zijn om bijbehorende bouwwerken op een bepaalde locatie niet toe te staan. Ook kan een gemeente ervoor kiezen dat in het buitengebied grotere uitbouwen zonder vergunning mogelijk moeten zijn dan in dichtbevolkte binnensteden met beperkte buitenruimte. Bouwwerken zoals zendmasten, dakkapellen en ov-poorten blijven landelijk vergunningvrij.

De lokale regels zullen na lokale besluitvorming landen in het omgevingsplan, dat raadpleegbaar is via het DSO. Burgers kunnen via een attenderingservice op de wijziging worden geattendeerd (zie de antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie [17, 18] en de GroenLinks-fractie [37,38,39]). Daarmee is voldoende duidelijkheid vooraf geborgd. Gemeenten kunnen daarnaast de regels in het omgevingsplan uitwerken in zogenoemde «toepasbare regels» met vragenbomen om te checken of een vergunning nodig of aan welke eisen een vergunningvrij bouwwerk moet voldoen.

Of voorgestelde aanpassingen van het omgevingsplan passen bij de locatie en niet tot overbodige regeldruk leiden, zijn vragen die lokaal beantwoord moet worden. Deze taak ligt bij elke gemeenteraad. Daarnaast zullen burgers en bedrijven zich hier bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan ook over kunnen uitspreken via participatie. Met de VNG is bestuurlijk afgesproken dat zij zich zal inzetten voor een lastenluwe implementatie, en dat de beleidsvrijheid niet wordt ingevuld met onnodige vergunningplichten.

[28] De leden van de D66-fractie vragen hoe de bescherming van landschap wordt geborgd in het huidige voorstel. Zij willen graag weten op welke wijze invulling gegeven wordt aan de verplichting uit het Europees landschapsverdrag om kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven.

Het ontwerp-Invoeringsbesluit voegt, behalve voor de Waddenzee en het Waddengebied, geen regels toe die (mede) zien op landschapsbescherming. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven [19, 20], is het Europees landschapsverdrag voldoende geborgd in de Omgevingswet en de onderliggende algemene maatregelen van bestuur. Het verdrag verplicht niet tot het aanwijzen van landschappen. Als provincies echter landschappen aanwijzen als bedoeld in artikel 6 van het verdrag dan dienen zij kwaliteitsdoelstellingen voor die landschappen te omschrijven. In het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) worden regionale partijen gevraagd, waar dat nog niet is gebeurd, samen gebiedsgericht de unieke landschappelijke kwaliteiten en onderliggende waarden uit te werken en deze vast te leggen in decentraal ruimtelijk beleid en regelgeving. Na vaststelling van het toekomstige beleid zal worden bezien of, en zo ja op welke wijze de Omgevingswet of het Besluit kwaliteit leefomgeving aan de nieuwe NOVI dient te worden aangepast. Uw Kamer wordt daarbij betrokken. Dat is mede naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Laan-Geselschap die verzoekt om in de NOVI aandacht te schenken aan de bescherming van bijzondere landschappen en provincies nadrukkelijk te attenderen op de mogelijkheid tot het aanwijzen van bijzondere landschappen.¹¹

[29] De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de aangenomen motie Van Eijs/Dik-Faber over het opzetten van een landelijke landschapsmonitor vorm gaat krijgen, om zo ook goede monitoring van het landschap te waarborgen.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de aangenomen motie van de leden Van Eijs en Dik-Faber over het opzetten van een landelijke landschapsmonitor.¹² Het is voor de nationale dialoog over landschap van belang om een objectief beeld te hebben van de staat en de ontwikkeling van het landschap in Nederland. Daarom is toegezegd dat het Rijk in het kader van de NOVI-monitor een nationaal landschapsmonitorprogramma voor landschap ontwikkelt. Hierbij zullen behalve de provincies ook de initiatiefnemers van het rapport Verkenning Monitor Landschap betrokken zijn.

In de aan de Kamer toegezegde beleidsbrief Landschap zal de aanpak van deze monitor nader worden toegelicht. Naar verwachting zal deze brief in het najaar van 2019 aan uw Kamer worden aangeboden.

[30] De leden van de D66-fractie weten hoe in dit huidige voorstel de kwaliteit van natuur en biodiversiteit wordt geborgd.

Voorop wordt gesteld dat het ontwerp-Invoeringsbesluit niet leidt tot wijzigingen van de regels die betrekking hebben op de bescherming van de biodiversiteit. Voor de bescherming van de biodiversiteit in Nederland is onder meer het natuurnetwerk Nederland van belang. De regels hiervoor zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het natuurnetwerk Nederland is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, dat is gericht op de bescherming, instandhouding en herstel van

¹¹ Kamerstuk 34 682, nr. 17.

¹² Kamerstuk 34 682, nr. 16. De kabinetsreactie hierop treft u in de brief aan uw Kamer van 20 juni 2019, Kamerstuk 34 682, nr. 27.

een gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten, van typen natuurlijke habitats en van leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Daarmee is het tevens een belangrijk netwerk ter realisering van de internationale verplichtingen zoals die van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het Bkl bevat instructieregels met betrekking tot de bescherming van het natuurnetwerk Nederland. Zoals hiervoor opgemerkt worden deze regels niet gewijzigd door het ontwerp-Invoeringsbesluit. De leden van de GroenLinks-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de strekking van deze regels. Hierna wordt verder ingegaan op de wijze waarop de bescherming van het natuurnetwerk Nederland is vormgegeven [50]. Verder zijn voor de bescherming van de biodiversiteit ook de regels van de huidige Wet natuurbescherming van belang. Deze regels worden met het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur¹³ en het voorziene Aanvullingsbesluit natuur overgeheveld naar het nieuwe stelsel. De borging van het niveau van bescherming en het behoud van de kwaliteit van deze wet is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt bij de overgang van de natuurwetgeving naar het stelsel van de Omgevingswet. Behoud van bescherming en kwaliteit is gewaarborgd omdat het merendeel van de natuurwetgeving is voorgeschreven door Europese richtlijnen en verordeningen en internationale verdragen.

Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

[31] De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de instandhouding, bescherming en verbetering van de kwaliteit van onze leefomgeving in grote mate afhangt van keuzes op decentraal niveau. Deze leden menen dat ervoor is gekozen om in veel gevallen af te zien van regels die als vangnet kunnen dienen. Zij vragen hoe de rijksoverheid schade kan voorkomen en of er niet meer waarborgen in de regelgeving nodig zijn. Doordat het stelsel via verschillende sporen verder wordt in- en aangevuld vinden zij het lastig om een goed overzicht te houden.

Het kabinet wil graag allereerst benadrukken dat er geenszins voor is gekozen om in veel gevallen af te zien van regels die als vangnet kunnen dienen. Onder de Omgevingswet blijft het Rijk – net als nu – regels stellen om een gelijkwaardig beschermingsniveau te borgen. Bijvoorbeeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels ter bescherming van het milieu, spoorwegen, natuur, werelderfgoed, rijksmonumenten en landelijke vergunningplichten in verband met deze activiteiten. Maar ook regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving over technische eisen aan bouwwerken. Daar waar decentrale overheden regels stellen, geeft het Rijk – net als nu – via instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, heldere kaders mee voor de bestuurlijke afwegingsruimte. Voor geur en geluid verplicht het Rijk bijvoorbeeld dat in het omgevingsplan regels moeten worden opgenomen over geluid en geur voor gevoelige gebouwen. Dat gebeurt via een systematiek van standaardwaarden en grenswaarden.

Een beperkte set regels die nu nog door het Rijk worden gesteld wordt onder de Omgevingswet overgedragen naar decentrale overheden. Het gaat dan om regels waarbij het vooral afhangt van de lokale situatie welke regel passend is. Dit zijn bijvoorbeeld de algemene milieuregels over activiteiten zoals kleinschalige voedselbereiding, horeca, dierenpensies, dagrecreatie en supermarkten, regels over immissies van geluid, geur en trillingen. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid die gemeenten al hebben voor deze onderwerpen. Doordat de huidige rijksregels via de zogeheten bruidsschat aan gemeenten en waterschappen worden overgedragen, is er continuïteit van het beschermingsniveau bij inwerkingtreding. Het overdragen van deze beperkte set regels aan decentrale

¹³ Kamerstuk 34 985.

overheden sluit aan bij het algemene uitgangspunt van het stelsel dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dit uitgangspunt betekent niet dat elke regel een-op-een op dezelfde wijze terugkomt, maar dat over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden door het geheel van keuzes op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Door deze regels voortaan decentraal te stellen kan juist beter dan nu rekening worden gehouden met lokale omstandigheden, zoals extra bescherming in een kwetsbaar gebied of in een omgeving met cumulatie van hinder. In samenhang met algemene regels die het Rijk blijft stellen en instructieregels van het Rijk als kader voor de decentrale regels blijft het beschermingsniveau gewaarborgd. Aanvullende waarborgen in de regelgeving zijn dan ook niet nodig.

Het kabinet is het met deze leden van harte eens dat het belangrijk is dat ook tijdens de totstandkoming van het nieuwe stelsel de samenhang en de gevolgen van de diverse wetgevingssporen steeds inzichtelijk moet zijn. Om die reden wordt steeds per onderdeel van de stelselherziening inzichtelijk gemaakt op welke wijze dit doorwerkt in het stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast wordt steeds een geconsolideerde tekst beschikbaar gesteld, zoals ook bij de voorhang van dit ontwerpbesluit is gebeurd. Het beschikbaar stellen van een consolidatieversie is ook gedaan bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, bij het voorstel voor de Aanvullingswetten natuur en bodem en zal ook worden gedaan bij de andere aanvullingswetten en aanvullingsbesluiten. Voor de Omgevingswet is een consolidatieversie beschikbaar waarin niet alleen de wijzigingen met wetsvoorstellen voor de Invoeringswet zijn opgenomen maar ook de wijzigingen van de bij het parlement ingediende Aanvullingswetten. Deze versie geeft daarmee een goed overzicht hoe de Omgevingswet eruit komt te zien. De versie wordt actueel gehouden en is op de website www.omgevingswetportaal.nl raadpleegbaar. Een dergelijke brede consolidatieversie zal ook beschikbaar gesteld worden voor de vier AMvB's onder de Omgevingswet. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt hoe een specifieke bouwsteen van de stelselherziening past in het geheel.

[32] De leden van de fractie van GroenLinks vinden dat de regels die gesteld worden en zijn, vooral gericht lijken op benutten, het bieden van ruimte voor initiatieven, minder regels en versnelling van procedures. Maar vereenvoudiging en versnelling mag niet ten koste gaan van het beschermen. Zij vragen of deze wet in de praktijk daadwerkelijk leidt tot een evenwicht tussen beschermen en benutten. Graag ontvangen deze leden een aanvullende reactie van de Minister op deze zorg.

Het kabinet is het eens met deze leden dat vereenvoudiging en versnelling niet ten koste mag gaan van het beschermen. De zorg van deze leden dat deze wet daartoe leidt, deelt het kabinet niet. Het kabinet baseert zijn vertrouwen op de huidige praktijk. Die praktijk leert dat decentrale overheden de afwegingsruimte die het huidige recht kent zowel inzetten ten gunste van de bescherming van de fysieke leefomgeving als ten gunste van de benutting van de fysieke leefomgeving. Bij het introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels – eind van de vorige eeuw – bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zouden aangrijpen om onnodige of strengere regels te stellen. De milieubeweging vreesde daarentegen dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen onterecht gebleken, zoals blijkt uit de evaluatie van het

Activiteitenbesluit milieubeheer.¹⁴ Juist lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden.

Relevant in dit verband is de algemene opdracht die de Omgevingswet aan de overheden geeft om bij de uitoefening van hun bevoegdheden evenwicht te bieden tussen het beschermen en benutten. Deze opdracht is expliciet verankerd in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3), die op grond van artikel 2.1, eerste lid, doorwerken naar de uitoefening van taken en bevoegdheden, waaronder bijvoorbeeld de bevoegdheid om een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening vast te stellen. Ook de opdracht in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties beklemtoont het belang van een evenwicht tussen beschermen en benutten.

Met de leden van de fractie van GroenLinks acht het kabinet het van belang om te monitoren of het gewenste evenwicht ook na de inwerking-treding van de Omgevingswet in stand blijft. Naar aanleiding van de motie van de leden Çegerek en Veldman¹⁵ zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn van de implementatiemonitor. Het spreekt voor zich dat de resultaten van die monitor ook benut zullen worden bij de formele evaluatie van de Omgevingswet.

[33] Daarnaast willen de leden van de fractie van GroenLinks weten hoe de rijksoverheid (onherstelbare) schade kan voorkomen, nu veel keuzes op decentraal niveau worden gemaakt.

Het kabinet heeft in bovenstaande antwoorden aangegeven hoe het beschermingsniveau gewaarborgd blijft door het samenstel van decentrale regels, de algemene regels van het Rijk en de instructieregels van het Rijk als kader voor de decentrale regels. [31,32]. In aanvulling op die antwoorden wijst het kabinet nog op het wetsvoorstel Invoeringswet, waarin een voorziening is opgenomen om in de rechtsbeschermingsfase onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Die voorziening heeft betrekking op de verlening van een omgevingsvergunning voor activiteiten die kunnen leiden tot een wijziging van de bestaande toestand van de fysieke leefomgeving die niet kan worden hersteld, zoals kappen of slopen. Ter uitvoering van de motie-Meijer c.s.¹⁶ is in artikel 16.79 van de Omgevingswet een regeling opgenomen voor de opschortende werking van een dergelijke vergunning. Die regeling houdt in dat in die vergunning moet worden bepaald dat deze pas in werking treedt vier weken na de bekendmaking ervan. Belanghebbenden hebben dan de gelegenheid om bij de rechter een voorlopige voorziening te vragen. De opschortende termijn kan op die manier worden benut om onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

[34] De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het uitgangspunt van vertrouwen samenhangt met het feit dat de frequentie van de Balans voor de Leefomgeving van een keer per twee jaar naar een keer per vier jaar gaat.

In antwoord hierop geeft het kabinet aan dat de genoemde frequentie alleen de minimale frequentie is. Deze is in 2015 vastgelegd en sluit aan bij de verplichting van het Verdrag van Aarhus.

¹⁴ Kamerstuk 29 383, nr. 214, bijlage.

¹⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 75.

¹⁶ Kamerstuk 33 962, K.

Het kabinet heeft niet de intentie om een wijziging aan te brengen in de huidige tweejaarlijkse rapportages. Conform het huidige artikel 1.9 van de Wet natuurbescherming wordt via de Aanvullingsregeling natuur geregeld dat de wetenschappelijke rapportage onder andere moet gaan over de aspecten, natuur, bos en landschap. In de toelichting bij de Aanvullingsregeling natuur wordt verduidelijkt dat er tweejaarlijks een rapport wordt uitgebracht, zoals dat nu ook al het geval is. Daarmee wijzigt er dus niets ten opzichte van de huidige situatie.

Het is daarmee in lijn met het kabinetsbeleid voor een lastenluwe implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen. Het staat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, al dan niet samen met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uiteraard vrij om specifieke onderzoeksopdrachten aan het planbureau te geven. Het kabinet benadrukt het belang dat de kwaliteit van de leefomgeving goed wordt gemonitord. Waar nodig intensiveert het kabinet de monitoring en de gegevensverzameling juist. Voorbeeld hiervan is de nieuwe Landschapsmonitor. De relatie met het uitgangspunt van vertrouwen ziet het kabinet niet. De lijn die ook in het reeds vastgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving is gehanteerd is er een van doelmatig monitoren: sober waar dat kan, en intensiever waar dat nodig is.

[35] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de Minister onderschrijft dat met meer algemene regels en meer beoordelings- en beleidsvrijheid monitoring belangrijker wordt.

De afwegingsruimte in het nieuwe stelsel gaat vergezeld met waarborgen voor een goede balans tussen beschermen en benutten. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede monitoring en gegevensverzameling voor het succes van de wet. Wat het kabinet betreft geldt dat ongeacht de mate van beoordelingsvrijheid. Naast het periodieke onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving waar deze leden in de vorige vraag naar verwijzen [34] zijn er daarom in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) tal van regels opgenomen over de monitoring van de omgevingswaarden en andere beleidsdoelen die het Rijk heeft gesteld. Bijvoorbeeld monitoring van de lucht- en waterkwaliteit, het Europese monitoringsmechanisme voor broeikasgassen en klimaatverandering en de monitoring rond de kaderrichtlijn mariene strategie en de nec-richtlijn. Via het voorziene Aanvullingsbesluit geluid wordt daar de monitoring van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen nog aan toegevoegd. Naast monitoring regelt het Bkl ook andere vormen van gegevensverzameling, bijvoorbeeld het register voor externe veiligheid. Ook zijn er verplichtingen opgenomen die er op gericht zijn inzicht te bieden in specifieke onderdelen van het beleid. Zo biedt het PRTR-register inzicht in de emissies van grote individuele bedrijven. Het Bkl bevat tot slot ook verplichtingen die nalevingsinformatie opleveren. Op grond van onder meer artikel 8.25 van het Bkl moet aan de omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat vergunninghouders aan het bevoegd gezag te rapporteren over de manier waarop ze voldoen aan de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend. Naast de juridisch verplichte monitoring, vindt op tal van terreinen monitoring en evaluatie plaats, bijvoorbeeld de nieuwe nationale landschapsmonitor.

[36] De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de ambitie van het digitale stelsel sinds de Omgevingswet is behandeld, is bijgesteld en versoerd. Ze vragen hoe en waar lokale overheden (en anderen) straks actuele (monitorings-)gegevens over de leefomgeving kunnen vinden

Zoals in het antwoord op bovenstaande vraag is aangegeven [35], zijn overheden en bedrijven op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving

(Bkl) verplicht op tal van onderwerpen gegevens te verzamelen. Voor een aanzienlijk deel gaat dat om dezelfde verplichtingen die onder het huidige recht ook gelden. De ontsluiting van deze gegevens vindt op dit moment plaats via websites van bijvoorbeeld het RIVM of het waterkwaliteitsportaal van het Informatiehuis Water. In het kader van het aanvullingsspoor geluid wordt een Centrale voorziening geluidgegevens ontwikkeld.

Conform het advies van het BIT uit 2017 werkt het kabinet stapsgewijs richting de interbestuurlijk afgesproken en – de in het Bestuursakkoord van 2015 neergelegde eindambitie aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Daarbij is allereerst de aandacht gericht op wat nodig is voor tenminste continuering van bestaande informatievoorziening, en op wat daarnaast aan informatie eenvoudig te ontsluiten is.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen deze gegevens via dezelfde websites als nu te raadplegen zijn, waarbij zoveel mogelijk een link wordt gelegd naar deze gegevens(voorzieningen). Stapsgewijs wordt gewerkt aan de uitbouw en de doorontwikkeling van het stelsel. Daarbij zal in toenemende mate informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Op deze manier kan de besluitvorming beter worden ondersteund, en kunnen bestaande gegevens makkelijker worden gevonden en hergebruikt.

[37, 38, 39] De leden van de fractie van GroenLinks uiten hun zorg over hoe een omgevingsplan er op grond van de Omgevingswet straks daadwerkelijk uitziet. Zij benoemen daarbij de mogelijkheid om globale regels te stellen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe een globaal omgevingsplan zich verhoudt tot de kenbaarheid en rechtszekerheid van burgers. Ook vragen deze leden hoe het omgevingsplan tijdens de transitieperiode inzichtelijk zal zijn voor burgers, hoe het zit met wijzigingsbesluiten als het gaat om het verwerken van de regels uit de bruidsschat en of men zich kan abonneren om attenderingen te ontvangen over wijzigingen op bepaalde thema's en postcode gebieden.

In antwoord hierop kan allereerst worden aangegeven dat ieder omgevingsplan kenbaar zal zijn. Ieder omgevingsplan is te allen tijde digitaal raadpleegbaar en dus goed vindbaar en ook per locatie of adres te raadplegen. Op de totstandkoming van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met de mogelijkheid voor een ieder om zienswijzen in te brengen op het ontwerpbesluit. Daarnaast geldt dat belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Daarmee zijn ook de rechtsbeschermingsmogelijkheden goed geborgd.

Voor het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening of elke andere regeling met algemeen verbindende voorschriften wordt de mogelijkheid geboden om regels te stellen met een meer gesloten of met een meer open (globaal) karakter.

Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk is dat bestemmingsplannen met een gesloten karakter vaak een statisch keurslijf vormen en niet voldoende kunnen inspelen op zich wijzigende maatschappelijke behoeften en omstandigheden. In dergelijke gevallen moet vaak (bij vergunningverlening) van bestemmingsplannen worden afgeweken, waardoor het bestemmingsplan slechts een schijnbare rechtszekerheid biedt. Een regeling met een meer gesloten karakter kan dus juist leiden tot minder rechtszekerheid.

Een omgevingsplan met een meer globaal karakter biedt meer flexibiliteit om – binnen gestelde kaders – te kunnen inspelen op ontwikkelingen zonder van het omgevingsplan af te hoeven wijken. Dit heeft als voordeel dat de burger meer rechtszekerheid heeft dat ontwikkelingen binnen deze kaders zullen blijven. Ook een globaal omgevingsplan moet altijd

voldoende waarborgen bevatten en kan niet volstaan met alleen globale regels, gelet op instructieregels van het Bkl en het vereiste dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook een open normstelling moet op onderdelen samengaan met een nadere concretisering. Zo zal het omgevingsplan – gelet op de instructieregels in het Bkl – concrete regels moeten bevatten die waarborgen dat een kwetsbaar gebouw niet te dicht op een risicobron wordt toegelaten. Dat kan bijvoorbeeld door een concrete regel over veiligheidsafstanden op te nemen of door de risicovolle activiteit te regelen met een vergunningstelsel in het omgevingsplan. Naast het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan is ook een besluit over het verlenen van een omgevingsvergunning appellabel. Op deze wijze zijn bij een globaal omgevingsplan zowel de rechtszekerheid als de rechtsbeschermingsmogelijkheden goed gewaarborgd.

In antwoord op de vraag over de attenderingsservice, kan opgemerkt worden dat de attenderingsservice beschikbaar zal zijn. Een ieder kan zich hiervoor inschrijven op www.overheid.nl. Door zich in te schrijven kan men zich via e-mail op de hoogte laten stellen van ingekomen aanvragen en de verlening van vergunningen voor activiteiten op een te kiezen afstand vanaf een bepaald adres. Ook kan men zich inschrijven voor attenderingen van bekendmakingen van nieuwe regelgeving. Daarbij kan gekozen worden voor bepaalde type regelgeving (bestemmingsplannen). Ook kan worden ingeschreven op attendering van voorlichting en beleid. Voor de vragen van deze leden over de transitieperiode van het omgevingsplan wordt verwezen naar een eerdere beantwoording [17,18].

[40] De leden van de fractie van GroenLinks willen graag weten of het klopt dat een wijziging van het omgevingsplan ervoor kan zorgen dat de wijziging plan- of project-mer-(beoordelings)plichtig zijn als de wijziging projecten mogelijk maakt die op bijlage V van het Omgevingsbesluit staan of die een passende beoordeling vereisen. Ook vragen zij waar is deze verplichting in de regelgeving is vastgelegd.

Het klopt inderdaad dat ook voor een wijziging van het omgevingsplan de regelgeving van milieueffectrapportage van toepassing is. Dit volgt uit het bestuursrechtelijke beginsel dat als een wet iets bepaalt over het nemen van een besluit, of het vaststellen van een plan, die bepaling ook betrekking heeft op latere wijzigingen van dat besluit of plan, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven. Dit beginsel is ook toegepast bij het opstellen van de Omgevingswet, onder meer bij de procedurele bepalingen in hoofdstuk 16 waar de regels voor de milieueffectrapportage zijn opgenomen.¹⁷ Dit betekent dat uit artikel 16.36, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet volgt dat ook bij wijziging van het omgevingsplan een milieueffectrapport moet worden gemaakt als dat plan een kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten die op bijlage V bij het Omgevingsbesluit staan of als daarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt.

[41, 42] De leden van de fractie van GroenLinks willen ook weten hoe het globale omgevingsplan, verschuiving van vergunningen naar algemene regels en beleidsvrijheid van gemeenten om vergunningplichten uit de bruidsschat al dan niet over te nemen, zich verhoudt tot het vereiste van de mer-richtlijn die een mer-(beoordeling) voorafgaand aan de vergunningverlening vereist.

¹⁷ Kamerstuk 34 986, nr. 3.

Het kabinet begrijpt de vraag van deze leden zo dat zij willen weten of ook onder de Omgevingswet is gewaarborgd dat voor een mer-(beoordelings)plichtig project er altijd een besluit is in het kader waarvan een mer(-beoordeling) wordt verricht. En dat dit ook is gewaarborgd als er een globaal omgevingsplan is of als een vergunningplicht uit de bruidsschat wordt geschrapt. Het kabinet kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Alle projecten die mer-(beoordelings)plichtig zijn (volgens de bijlage I en II bij de mer-richtlijn) zijn opgenomen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Voor ieder mer-(beoordelings)plichtig project is in bijlage V ook altijd een besluit aangewezen waarbij de mer-beoordeling of de mer-plicht moet worden uitgevoerd. Dat besluit is meestal een besluit over een vergunning (de vergunningplicht is aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving). In een enkel geval is het besluit tot vaststellen van het omgevingsplan aangewezen als het mer-(beoordelings)plichtige besluit. Het omgevingsplan moet in dat geval directe toestemming geven voor de uitvoering van het project. Als bijvoorbeeld in een omgevingsplan een stedelijk ontwikkelingsproject (woningbouwlocatie) mogelijk wordt gemaakt, is het omgevingsplan het besluit voor de regels van de project-mer. Als het omgevingsplan een vergunningplicht bevat voor het stedelijk ontwikkelingsproject geldt de mer-(beoordelings)plicht voor het besluit over de vergunning op grond van het omgevingsplan. Het omgevingsplan is in dat geval plan-mer-plichtig.

[43] De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat landschap in artikel 1.2 van de Omgevingswet bij de begripsbepalingen wordt genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar dat dit begrip vervolgens noch in de Omgevingswet noch in de onderliggende algemene maatregelen van bestuur nader wordt uitgewerkt. Zij vragen waarom dit niet het geval is.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [19].

[44] Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de bescherming van landschap wordt geborgd en of de mening wordt gedeeld dat zonder duidelijke instructieregels het dus aan de individuele provincies is om het landschap te beschermen. Ook vragen zij hoe dit recht doet aan het Europese landschapsverdrag dat nadrukkelijk om «national measures» vraagt.

In eerdere antwoorden [19, 20, 28 en 43] is al ingegaan op het Europees landschapsverdrag. Hieruit volgt dat het nu niet noodzakelijk is om een instructieregel aan provincies op te leggen dat als zij beschermde landschappen aanwijzen als bedoeld in het verdrag, zij ook «national measures» treffen. Dit volgt al rechtstreeks uit het verdrag.

[45] De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de Minister invulling geeft aan de verplichting uit artikel 6 van het Europese landschapsverdrag dat stelt dat elke Partij (bedoeld wordt de nationale overheid) zich ertoe verbindt kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks stellen is het niet (uitsluitend) aan de nationale overheid om instrumenten gericht op de bescherming, het beheer en/of inrichting van het landschap in te zetten. Voor zover bescherming nu van nationaal belang is, is op rijksniveau geïnstrueerd om het belang te betrekken bij decentrale besluitvorming. Ook de landschappelijke kernkwaliteiten van de Waddenzee worden beschermd via instructieregels die met het ontwerp-Invoeringsbesluit worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor het

overige geldt dat, zoals in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [28] is aangegeven, het subsidiariteitsbeginsel van artikel 4 van het Landschapsverdrag bepaalt dat elke partij die het verdrag uitvoert dat conform haar eigen verdeling van bevoegdheden doet. Hiervoor wordt ook verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [20].

[46] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de mening wordt gedeeld dat goede monitoring nodig is om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het landschap en de effecten van nieuwe ontwikkelingen. Zij zijn van mening dat dit zowel een rijks- als provinciale verantwoordelijkheid is en vragen of de regering die mening deelt.

Zoals in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie is aangegeven [29] wordt in het kader van nieuw beleid (de Nationale Omgevingsvisie, NOVI) een nationaal landschapsmonitoringsprogramma ontwikkeld. Het kabinet deelt met de leden van de GroenLinks-fractie de mening dat een goede monitoring nodig is en dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is, waarbij onder meer maatschappelijke organisaties zullen worden betrokken. Uw Kamer wordt hierover in het najaar van 2019 nader geïnformeerd in de beleidsbrief Landschap.

[47–50] De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de «instructieregels» aan provincies over de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Zij vragen of het klopt dat een aantal elementen dat in die regels is verankerd, niet terugkeert in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Zij menen verder dat de criteria van het Rijk voor wijziging van de begrenzing van het NNN worden losgelaten. Dit zal volgens hen een verzwakking van het huidige beschermingsniveau van het NNN tot gevolg hebben en zij vragen een reactie hierop. Tot slot vragen deze leden of de Minister de opvatting deelt dat deze wijziging tot gevolg heeft dat we van één uniform beschermingsregime voor het NNN naar twaalf verschillende beschermingsregimes gaan en dat dit voor burgers, private organisaties en bedrijven onduidelijkheid en rechtsongelijkheid oplevert en afbreuk doet aan de rechtszekerheid. Deze leden vragen tot slot hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van eenvoudiger en beter.

De leden constateren terecht dat de instructieregels in het Bkl minder details bevatten dan de huidige regels in het Barro. Zoals eerder met uw Kamer besproken is in het Bkl niet zozeer het «hoe» (de wijze van bescherming) omschreven, maar veeleer het «wat» (een afdoende bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN).¹⁸ Het te bereiken resultaat staat voorop. Dat biedt de provincies meer ruimte om te bepalen op welke manier de doelstellingen behaald worden.

Dat wil echter niet zeggen dat sprake is van een verzwakking van het huidige beschermingsregime. De bescherming van het NNN wordt verstevigd doordat de provinciale regels niet alleen op bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk moeten zijn gericht, maar ook op verbetering van die waarden. Ook de compensatie van aantastingen van het NNN is in het Bkl geconcretiseerd, waarbij ook het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking wordt gebracht. Met de instructieregels in het Bkl wordt tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 2014 ter verbetering van de bescherming van de

¹⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 161.

compensatienatuur.¹⁹ De vrees dat de wijziging van de regels tot twaalf verschillende beschermingsregimes leidt onderschrijft het kabinet niet. De huidige regels uit het Barro bieden de provincies ook al de mogelijkheid om zelf het detailniveau van de provinciale regels te bepalen. Bovendien moet – uiteraard – rekening worden gehouden met de bepalingen uit de vogel- en de habitatrichtlijn. Daarnaast zijn in het Natuurpact²⁰ specifieke, kaderstellende bestuurlijke afspraken over het natuurnetwerk gemaakt. In het kader van het Natuurpact zijn ook afspraken gemaakt over onder andere de monitoring van het natuurnetwerk. Over de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk en de kwaliteit daarvan wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd.

Voor meer informatie over de regels voor het NNN wordt verwezen naar de parlementaire behandeling van het Bkl in het kader van de voorhang,²¹ het algemeen overleg over natuur van 12 februari 2019,²² de brief van 8 april 2019 over het bij dat algemeen overleg gepresenteerde voorstel van de SGP-fractie over de invulling van natuurcompensatie,²³ en de Nota naar aanleiding van het nader verslag met betrekking tot het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet.²⁴

[51] De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie op de mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren op de eisen in het Bbl.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals dat in 2016 met uw Kamer is besproken en in 2018 is gepubliceerd, bevat al maatwerk mogelijkheden voor gemeenten op het terrein van duurzaamheid die nieuw zijn ten opzichte van de huidige bouwregelgeving. Eén van de mogelijke maatwerkregels die een gemeente op grond van het Bbl in het omgevingsplan kan stellen, is een lokaal strengere EPC-waarde. Overigens zal de EPC-systematiek nog voor inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet gewijzigd worden naar BENG (Bijna Energie Neutrale Gebouwen). Zowel het Bouwbesluit 2012 als het Bbl worden hiervoor momenteel gewijzigd.²⁵ De in het Bbl opgenomen maatwerkmo- gelijkheid voor een lokaal strengere EPC-waarde wordt daarbij omgezet naar een gelijklopende maatwerkmo- gelijkheid voor de BENG-eisen. In het kader van de uitwerking van onderdelen van het Klimaatakkoord in wet- en regelgeving wordt bezien of onder meer het Bbl aanpassing behoeft. Deze uitwerking vindt plaats in nauwe samenwerking met de VNG. Zie hiervoor ook antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie [25, 26].

[52] De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaast om een nadere toelichting op de vertaling van de energie- en klimaatdoelstel- lingen naar de Omgevingswet.

In algemene zin geldt voor de vertaling van de energie- en klimaatdoel- stellingen naar de Omgevingswet hetzelfde als hierover in het antwoord op bovenstaande vraag over het Besluit bouwwerken leefomgeving al meer specifiek is aangegeven [51]. Bij de uitwerking van de betreffende onderdelen van het Klimaatakkoord in wet- en regelgeving wordt bezien in hoeverre de

¹⁹ Compensatie van schade aan natuurgebieden: vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden, Kamerstuk 31 074, nr. 6.

²⁰ Kamerstuk 33 576, nr. 6.

²¹ Kamerstuk 33 118, nr. 43 en Kamerstuk L en N.

²² Kamerstuk 33 576, nr. 144.

²³ Kamerstuk 33 576, nr. 161.

²⁴ Kamerstuk 34 985, nr. 15.

²⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 651.

instrumenten en materiële regels onder de Omgevingswet reeds hierin voorzien, of waar die aanpassing behoeven. Verder wordt verwezen naar antwoorden op vergelijkbare vragen [25, 26 en 51].

[53] De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een reactie op de zes aanbevelingen die zijn opgenomen in het position paper van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (VEWIN) ten aanzien van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet.

In de eerste aanbeveling wordt voorgesteld om bij milieubelastende activiteiten met mogelijke effecten op de drinkwaterproductie het drinkwaterbelang te versterken door het drinkwaterbedrijf bij de vergunningverlening te betrekken. Formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven is niet nodig om ervoor te zorgen dat voor hen voldoende schoon water voor de bereiding van drinkwater beschikbaar is: dit is de verantwoordelijkheid van de waterbeheerders en de provincie en is een voortzetting van het huidige recht. Bovendien leidt het introduceren van nieuwe adviesrechten of adviesrechten met instemming in het Omgevingsbesluit tot extra bestuurslasten. Daarnaast is het in strijd met een verbeterdoel van de stelselherziening om te komen tot betere en snellere besluitvorming.

De tweede aanbeveling omvat het voorstel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) op te nemen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben. Opname van een dergelijke regeling in het Bkl zou een dubbeling opleveren, aangezien in het Bkl geregeld is dat de rijkswateren en regionale wateren die worden gebruikt voor de onttrekking van drinkwater in respectievelijk het nationaal waterprogramma en regionale waterprogramma's worden aangewezen. Bovendien schrijft de kaderrichtlijn water voor dat deze wateren worden opgenomen in een register van beschermde gebieden. Dit register is opgenomen in artikel 10.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zoals gewijzigd door het ontwerp-Invoeringsbesluit. Tot slot worden de kaartbeelden van deze wateren, zoals opgenomen in de verschillende waterprogramma's, via het Digitale Stelsel Omgevingswet ontsloten.

In de derde aanbeveling wordt gevraagd om omgevingswaarden voor grondwater en overige antropogene stoffen op te nemen in het Bkl. In het Bkl zijn omgevingswaarden opgenomen voor de grondwaterkwaliteit met het oog op de implementatie van de grondwaterrichtlijn als uitwerking van de kaderrichtlijn water (Krw). De EU-regelgeving eist geen normen voor grondwater bestemd voor menselijke consumptie zoals dat wel voor oppervlaktewater het geval is. Daarom is er net als in het huidige stelsel voor gekozen geen omgevingswaarden in de nationale regelgeving op te nemen voor grondwater bestemd voor menselijke consumptie. De kwaliteit van grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt wordt namelijk gemonitord volgens het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW. In dit protocol zijn voor bepaalde stoffen, waaronder opkomende stoffen, die mogelijk een risico vormen voor de kwaliteit van drinkwater signaleringswaarden vastgelegd. In het Protocol is uitgewerkt dat als deze signaleringswaarde wordt overschreden een nadere risicobeoordeling voor de desbetreffende stof dient te worden uitgevoerd. Op grond van die risicobeoordeling wordt beoordeeld of er aanleiding is voor het nemen van maatregelen. Het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW is via het ontwerp-Invoeringsbesluit in de artikelsgewijze toelichting van artikel 10.14a, onder c, van Bkl opgenomen zodat duidelijk is dat het Protocol onderdeel is van het monitoringsprogramma en de methode bevat voor monitoring van deze indicatoren.

De vierde aanbeveling bevat het advies om bij het vaststellen van omgevingswaarden voor lucht rekening te houden met mogelijke effecten op bodem- en waterkwaliteit. Deze aanbeveling is niet in lijn met wat beoogd is met omgevingswaarden te bereiken, aangezien deze niet bedoeld zijn voor een integrale afweging. Omgevingswaarden worden vastgesteld als dat nodig is met het oog op: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten of c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. In het algemeen gaat het om specifieke eisen die, hoewel vaak ingegeven vanuit een breed scala aan belangen, uit hun aard geen integraal karakter kunnen hebben. De Europese eisen voor luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld specifiek gericht op concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de gezondheid en het milieu.

In de vijfde aanbeveling wordt opgeroepen de gebiedsdossiers in het Bkl als belangrijk instrument te benoemen om de waterkwaliteitsdoelstellingen voor drinkwaterbronnen te halen. Gebiedsdossiers zijn bestuurlijke afspraken van provincies met de waterbeheerders waarover geen regels worden gesteld in het Bkl, net zo min als daarover onder het huidige recht regels gesteld worden. Wel kunnen de gebiedsdossiers inhoudelijk input opleveren voor de op te stellen (maatregelen)programma's en zijn ze van belang bij het aanwijzen van beschermingszones voor oppervlaktewater. Dat is ook aangegeven in paragraaf 7.2.1 en 10.5 van de nota van toelichting bij het Bkl.

De laatste aanbeveling omvat het voorstel om instructieregels voor transportleidingen voor drinkwater op te nemen in het Bkl zodat in het omgevingsplan bij de ruimtelijke planning van activiteiten rekening gehouden wordt met de ligging van deze buisleidingen. Het klopt dat het Bkl geen specifieke eisen heeft opgenomen om bestaande buisleidingen voor water te beschermen of om ruimte voor toekomstige buisleidingen voor drinkwater te reserveren. De beleidsmatige basis voor nationale regels over buisleidingen is vastgelegd in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035. Die structuurvisie vormde de basis voor deze regels in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Barro is vervolgens beleidsneutraal opgenomen in het Bkl. In de geldende structuurvisie en in het huidige Barro zijn dit type regels niet opgenomen. Ook de ontwerp-novi kent geen opname van buisleidingen bestemd voor het transport van drinkwater. Het Bkl bevat wel een instructieregel (zie artikel 5.37) die borgt dat in het omgevingsplan het waterbelang wordt meegewogen («de watertoets») en zo ook het drinkwaterbelang. Zodoende zal bij ruimtelijke plannen rekening gehouden moeten worden met alle aspecten die het drinkwaterbelang raken en zo ook de buisleidingen voor het transport van drinkwater. De zorgplicht van artikel 2.2 van de Drinkwaterwet draagt ook bij aan het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening doordat de bestuursorganen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden het drinkwaterbelang zwaar moeten meewegen.

Vragen van de leden van de SP-fractie

[54] De leden van de SP-fractie constateren dat met dit ontwerpbesluit vele normen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet onder de hoede van gemeenten en waterschappen komen te vallen. Deze leden vragen hoe, na het verstrijken van het overgangsrecht, wordt voorkomen dat een lappendeken aan normen ontstaat die voor burgers en bedrijven onoverzichtelijk zijn en of is voorzien in een instrument voor overheden om normen af te stemmen als blijkt dat deze tegenstrijdig zijn.

Allereerst wil het kabinet benadrukken dat het Rijk veel regels (die normen bevatten) blijft stellen en dat alleen een beperkte set regels wordt overgedragen naar decentrale overheden. Het Rijk draagt die regels over waarbij het vooral afhangt van de lokale situatie welke regel passend is. Omdat die huidige rijksregels rekening moeten houden met de verschillende lokale situaties die zich kunnen voordoen, zijn deze rijksregels – die worden overgedragen- vaak ingewikkeld en weinig inzichtelijk. Waar mogelijkheden voor lokale differentiatie aanwezig zijn, voegen deze nog extra complexiteit toe. De gemeente kan deze regels onder de Omgevingswet toespitsen op de lokale situatie, waardoor de regels concreet en inzichtelijk worden geformuleerd. Bovendien is het juist de bedoeling dat de normen per locatie kunnen verschillen: extra bescherming waar dat nodig is, soepeler waar dat kan en bovenal concreter toegespitst op de locatie.

Zo bevat het huidige Activiteitenbesluit verschillende regels met normen voor geluid van bedrijfsmatige activiteiten op kwetsbare gebouwen. Doordat de rijksregels rekening moeten houden met de verschillende lokale situaties die zich kunnen voordoen, zijn 8 pagina's regels nodig om in rijksregels daarin te voorzien. En op deze rijksregels is vervolgens ook weer lokaal maatwerk mogelijk. Dit is complex en weinig inzichtelijk voor de gemeenten, de bedrijven en omwonenden. Onder de Omgevingswet neemt de gemeente in het omgevingsplan een concrete geluidnorm op, toegespitst op een bepaalde locatie: dat is inzichtelijk. En het is voorstelbaar dat dit voor een buitenwijk een andere norm zal zijn dan voor de drukke binnenstad.

Net als onder het huidige recht vraagt het stellen van regels soms om afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Bijvoorbeeld waar het stellen van regels invloed heeft op de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen. Denk aan een geluidregel voor een garagebedrijf dat ligt op de grens van twee gemeenten. Net als in het huidige recht voorziet ook de Omgevingswet in voldoende instrumenten voor de vereiste afstemming. Allereerst is in de Omgevingswet bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening moeten houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen (artikel 2.2 van de Omgevingswet). Deze bepaling vervangt een aantal specifieke overlegverplichtingen uit het huidige recht. Daarnaast kunnen gemeenten een gezamenlijke omgevingsvisie vaststellen en kunnen ze hun omgevingsplannen gezamenlijk vaststellen. De noodzaak van samenwerking en afstemming is uiteraard al huidige praktijk en – net als nu – zal ook in het nieuwe stelsel de inzet van wettelijke instrumenten niet altijd nodig zijn. De betrokken bestuursorganen kunnen ook door middel van een bestuursovereenkomst of convenant samenwerkingsafspraken maken.

Verder wordt in het ontwerp-Invoeringsbesluit een wettelijke basis gelegd voor het kunnen gebruiken van de samenwerkingsfunctionaliteit in de landelijke voorziening van DSO voor het behandelen van aanvragen om een omgevingsvergunning. Die wettelijke borging is een belangrijke stap om dit onderdeel van het DSO mogelijk te maken. In dit kader wil het kabinet u melden dat het voornemen is om dit ontwerpbesluit in de Raad van State-versie aan te vullen met enkele bepalingen. Deze bepalingen gaan over de verwerking van persoonsgegevens die het juridisch mogelijk maken om de samenwerkingsfunctionaliteit te gebruiken voor het behandelen van aanvragen.

In het kader van de implementatieondersteuning zijn handreikingen voor de decentrale regels voorbereid voor de decentrale regels waarin ook aandacht wordt besteed aan afstemming tussen decentrale regels.

[55] De leden van de SP-fractie willen weten welke rol provincies en de centrale overheid hebben als blijkt dat normen in buurgemeenten sterk uiteenlopen en tot onwenselijke situaties leiden.

Provincies hebben een taak tot gebiedsgerichte coördinatie, bijvoorbeeld om actief te sturen op de verdeling van gebruiksruimte in het gebied. Provincies kunnen daarnaast juridische instrumenten toepassen zoals het geven van een instructie of het opnemen van instructieregels in de omgevingsverordening. Het Rijk heeft – net als nu – een rol bij het stellen van instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving die de randvoorwaarden vormen waarbinnen decentrale overheden een samenhangende beoordeling kunnen maken. Daarnaast stelt het Rijk – net als nu – landelijke normen die locatieafhankelijk zijn, zoals emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op de best beschikbare technieken. Dit samenstel van algemene regels en instructieregels vormt het kader waarbinnen decentrale overheden een samenhangende beoordeling kunnen maken.

[56] De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of de regering kan ingrijpen als blijkt dat het loslaten van de zogenaamde bruidsschat door gemeenten tot problemen in de ordening gaat leiden en, als dit niet het geval is, of zij bereid is hiervoor instrumenten in de Omgevingswet op te nemen.

Zoals het kabinet in bovenstaande antwoorden heeft toegelicht [31, 54] is er voor gekozen om alleen een beperkte set regels die locatieafhankelijk over te dragen aan decentrale overheden. Het gaat dan om regels waarbij het vooral afhangt van de lokale situatie welke regel passend is, bijvoorbeeld regels over immissies van geluid, geur en trillingen. Door deze regels voortaan decentraal te stellen kunnen deze in samenhang worden gesteld met lokale omstandigheden, zoals de nabijheid van woningen, met cumulatie van hinder of met toekomstige ontwikkelingen. Juist de overdracht van deze regels kan dus bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Om ervoor te zorgen dat bij inwerking-treding het beschermingsniveau blijft gewaarborgd, worden via het ontwerp-Invoeringsbesluit de huidige rijksregels opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan en de waterschapsverordening via de zogenoemde «bruidsschat». De bruidsschat voor gemeenten en waterschappen biedt bij de invoering dus houvast en zorgt voor continuïteit in de overgangsfase. Gemeenten en waterschappen moeten daarnaast altijd voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daar waar instructieregels verplichten tot het stellen van regels kunnen die niet geschrapt worden door gemeenten maar moeten ze – in enigerlei vorm – terugkomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

De leden van de SP-fractie vragen verder of het kabinet bereid is instrumenten in te zetten daar waar problemen in de ordening komen door het loslaten van regels. Het kabinet merkt op dat deze instrumenten al voorhanden zijn, binnen het stelsel van het generieke toezicht. Daarin speelt allereerst het toezicht binnen gemeenten zelf een rol (het «horizontale» toezicht van de gemeenteraad op het college van burgemeester en wethouder) en daarna het naast hogere bestuursorgaan, in dit geval de provincie. Zo kan de provincie bijvoorbeeld optreden bij taakverwaarlozing of het stellen van regels in strijd met instructieregels. Daartoe treedt zij eerst in overleg met de betrokken gemeente en kan zij vervolgens een aanwijzing geven. Mocht dit toezicht uitblijven kan ook het Rijk – als ultimum remedium – van die instrumenten gebruik maken. Volgens het kabinet zal dit echter niet zo'n vaart lopen. Het kabinet heeft vertrouwen dat decentrale overheden verstandig omgaan met de regels die zijn overgedragen om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale omstandigheden. Ook onder

het huidig recht gaan decentrale overheden verstandig om met afwegingen over onderwerpen of aspecten waar al veel afwegingsruimte bestond of die het Rijk nooit aan zich heeft getrokken (dit is ook toegelicht bij een antwoord op vragen de leden van de GroenLinks-fractie [32]). Vanzelfsprekend zal de praktijk met de grotere bestuurlijke afwegingsruimte moeten leren werken. Daarbij wordt invoeringsondersteuning aangeboden. Bij de evaluatie van de Omgevingswet zal tot slot uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de implementatiemonitor waarin de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn worden opgenomen.

[57] De leden van de SP-fractie willen weten op welke wijze de regering gemeenten gaat ondersteunen bij de decentralisatie van de normen die via de «bruidsschat» bij gemeenten terecht komen, hoe het maatschappelijk middenveld hierbij wordt ondersteund en of voorzien is in mogelijkheden om deze zaken bij te sturen als blijkt dat onvoldoende is voorzien in deze ondersteuning.

Gemeenten en waterschappen worden ondersteund via het interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Ook worden ze via hun koepelorganisaties voorzien van informatie en advies over de bruidsschat, hoe deze «landt» in omgevingsplan en waterschapsverordening en hoe zij na inwerkingtreding van de Omgevingswet zelf met de bepalingen van de bruidsschat aan de slag kunnen. Deze informatie wordt onder meer ter beschikking gesteld via de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl en de websites van de VNG en Unie van Waterschappen. Daarnaast wordt hier via het Informatiepunt Omgevingswet in gebruiksvriendelijke taal informatie verstrekt over de omgevingswetgeving, waaronder ook de bruidsschat.

Hiernaast ondersteunt het Rijk de gemeenten en de waterschappen ook bij het digitaal ontsluiten van de rijksregelgeving die via de bruidsschat wordt gedecentraliseerd. De bepalingen uit de bruidsschat worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet door het Rijk digitaal beschikbaar gesteld in de landelijke voorziening van het digitaal stelsel als onderdelen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening van elke gemeente en waterschap.

Gemeenten en waterschappen hoeven dus niet zelf te zorgen dat de gedecentraliseerde rijksregels vindbaar zullen zijn in de landelijke voorziening. Ook zorgt het Rijk dat er vragenbomen (toepasbare regels) beschikbaar zijn, met behulp waarvan vergunningen en meldingen op grond van de regels uit de bruidsschat kunnen worden ingediend. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen deze door het Rijk geleverde delen van hun omgevingsplan en waterschapsverordening en de bijbehorende vragenbomen zelf aanpassen.

Deze digitale ondersteuning van het Rijk is niet alleen bedoeld om gemeenten en waterschappen te ontlasten. De gebruikers van het digitaal stelsel, waaronder burgers en bedrijven, de normen uit de bruidsschat gemakkelijk vinden, en is gewaarborgd dat zij de bijbehorende vergunningen en meldingen digitaal kunnen indienen. De vraag van deze leden over de mogelijkheden om bij te kunnen sturen is bovenstaand beantwoord [56].

[58] De leden van de SP-fractie vragen hoe de Regionale Energiestrategieën zich gaan verhouden tot de Nationale Omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisies en plannen en de invloed die het Klimaatakkoord hierop gaat hebben.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) bevat de langetermijnvisie van het Rijk op de toekomst en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in heel Nederland. In de regionale energiestrategieën werken provincies, gemeenten en waterschappen samen aan een strategie voor de inpassing van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Bij de totstandkoming van de regionale energiestrategieën kunnen de relevante uitgangspunten in de NOVI worden benut. Voor zover de strategische keuzes in de regionale energiestrategieën betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen, zullen deze in de komende jaren door gemeenten, provincies en waterschappen verder uitgewerkt worden met behulp van de instrumenten van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld door het vertalen van de in de strategie opgenomen doelen uit het Klimaatakkoord voor elektriciteit en warmte in een programma, omgevingsvisie, omgevingsverordening en het omgevingsplan.

[59] De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe de doelstellingen voor duurzame energieopwekking hun doorwerking zullen hebben in de Omgevingswet als geheel. Zij vragen in hoeverre de regionale energiestrategieën bepalend zullen zijn voor de ruimtelijke invulling van de (duurzame) energiebehoefte en in hoeverre zullen de strategieën beoordeeld moeten worden met een milieueffectrapportage.

De regionale energiestrategieën (RES) zijn strategische verkenningen op regionale schaal. Gemeenten, provincies en waterschappen bepalen samen hoe zij invulling willen geven aan de opgave voor duurzame elektriciteit, bijvoorbeeld via zonne-energie of windenergie of een combinatie daarvan en in welke gebieden in de regio dit mogelijk zou kunnen. Ook kijken ze gezamenlijk welke warmtebronnen beschikbaar en inzetbaar zijn om te voorzien in de warmtebehoefte van de gebouwde omgeving. Hierbij wordt ook gezamenlijk gekeken naar de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Deze strategische keuzes moeten worden afgezet tegen andere belangen en opgaven in de regio. Deze afweging moeten individuele gemeenten en provincies maken. De gemaakte keuzes moeten decentrale overheden vervolgens vastleggen in instrumenten van de Omgevingswet, zoals omgevingsvisies en omgevingsplannen. Dit zullen keuzes zijn die ruimtelijk gezien in verschillende gemeenten anders kunnen zijn.

Om een plan of programma te zijn in de zin van artikel 2 van de richtlijn Strategische Milieubeoordelingen (smb) heeft het Europees Hof van Justitie drie voorwaarden vastgesteld:²⁶

- de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen,
- het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan is vastgelegd, en
- de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

De huidige regionale energiestrategieën waar nu aan wordt gewerkt (RES 1.0) voldoen niet aan bovenstaande voorwaarden, zodat de regelgeving van de milieueffectrapportage niet van toepassing is. Er kan wel een vrijwillig milieueffectrapport (MER) worden opgesteld bij een RES. Dat kan voordelen bieden bij de latere verwerking in de omgevingsvisies en omgevingsplannen omdat bijvoorbeeld de onderzoeken en onderbouwing in het MER bij een RES gebruikt kan worden in die latere plannen. De regelgeving van de milieueffectrapportage is wel van toepassing op die omgevingsvisies en omgevingsplannen. Die keus voor een vrijwillig MER

²⁶ HvJ EG 22 maart 2012, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159.

is aan de regio. De Commissie voor de milieueffectrapportage is door het Nationaal Programma RES gevraagd advies te geven hoe een vrijwillig MER bij RES vormgegeven zou kunnen worden. Dit advies is eind september gereed. Het streven is om dit advies op te nemen in de aangepaste Handreiking RES 2.0.

De regionale energiestrategieën (RES) zijn strategische verkenningen op regionale schaal. Gemeenten, provincies en waterschappen bepalen samen hoe zij invulling willen geven aan de opgave voor duurzame elektriciteit, bijvoorbeeld via zonne-energie of windenergie of een combinatie daarvan en in welke gebieden in de regio dit mogelijk zou kunnen. Ook kijken ze gezamenlijk welke warmtebronnen beschikbaar en inzetbaar zijn om te voorzien in de warmtebehoefte van de gebouwde omgeving. Hierbij wordt ook gezamenlijk gekeken naar de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Deze strategische keuzes moeten worden afgezet tegen andere belangen en opgaven in de regio. Deze afweging moeten individuele gemeenten en provincies maken. De gemaakte keuzes moeten decentrale overheden vervolgens vastleggen in instrumenten van de Omgevingswet, zoals omgevingsvisies en omgevingsplannen. Dit zullen keuzes zijn die ruimtelijk gezien in verschillende gemeenten anders kunnen zijn.

Voor een RES is de regelgeving van de milieueffectrapportage niet van toepassing. Om een plan of programma te zijn in de zin van artikel 2 van de smb-richtlijn heeft het Europees Hof van Justitie drie voorwaarden vastgesteld:²⁷

- de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen,
- het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan is vastgelegd, en
- de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

Een RES voldoet niet aan bovenstaande voorwaarden, zodat de regelgeving van de milieueffectrapportage niet van toepassing is. Er kan wel een vrijwillig milieueffectrapport (MER) worden opgesteld bij een RES. Dat kan voordelen bieden bij de latere verwerking in de omgevingsvisies en omgevingsplannen omdat bijvoorbeeld de onderzoeken en onderbouwing in het MER bij een RES gebruikt kan worden in die latere plannen. De regelgeving van de milieueffectrapportage is wel van toepassing op die omgevingsvisies en omgevingsplannen. Die keus voor een vrijwillig MER is aan de regio. De Commissie voor de milieueffectrapportage is door het Nationaal Programma RES gevraagd advies te geven hoe een vrijwillig MER bij RES vormgegeven zou kunnen worden. Dit advies is eind september gereed. Het streven is om dit advies op te nemen in de aangepaste Handreiking RES 2.0.

[60] De leden van de SP-fractie vragen of hun zienswijze klopt dat sprake is van een mer-plicht bij de strategieën omdat deze een kaderstellend karakter hebben voor MER-plichtige activiteiten boven de zogeheten D-drempel.

De zienswijze van deze leden dat sprake is van een mer-plicht klopt niet. Om een plan of programma in de zin van de smb-richtlijn te zijn, moet ook aan andere voorwaarden op grond van de smb-richtlijn worden voldaan en dat voor een RES is niet het geval. Daarmee is niet meer relevant of een RES kaderstellend is. Zie verder het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [59].

²⁷ HvJ EG 22 maart 2012, C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159.

[61] De leden van de SP-fractie vragen hoe het uiteindelijke loslaten van de «bruidsschat» door gemeenten en vrijheid om vergunningplicht al dan niet over te nemen zich zal gaan verhouden tot de verplichting om milieueffectrapportages uit te voeren. Zij vragen ook in hoeverre de MER-plicht omzeild zal kunnen worden op het moment dat vergunningvrij bouwen wordt toegestaan en of een MER in andere gevallen nog steeds noodzakelijk is voorafgaand aan vergunningverlening door de gemeente.

Het kabinet kan de zorgen van deze leden over het omzeilen van de mer-plicht wegnemen en bevestigen dat er altijd een besluit is in het kader waarvan een mer-beoordeling of mer-plicht wordt verricht. De mer-plicht kan niet ontweken worden door vergunningvrij bouwen. Als er geen vergunningplicht geldt op grond van het omgevingsplan voor een mer-(beoordelings)plichtig project, dan is allereerst meestal een vergunningplicht aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De mer-(beoordelings)plicht geldt in dat geval voor het besluit over deze vergunning. Als er geen vergunningplicht is aangewezen in het Bal, en ook niet in het omgevingsplan dan geldt de mer-(beoordelings)plicht voor het besluit over het vaststellen van het omgevingsplan. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verder verwezen naar het antwoord op een overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van GroenLinks [41].

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

[62] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de voorbereidingen van wijzigingen van wet- en regelgeving, in het bijzonder de Omgevingswet, naar aanleiding van het Klimaatakkoord.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie [25, 26]. Daarnaast wordt verwezen naar de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 3 juli 2019 over de kabinetsaanpak klimaatbeleid.²⁸ Zoals in deze brief geschetst wordt is er niet één alomvattende wetgevingsagenda op basis van het Klimaatakkoord, maar wordt hier op diverse terreinen al voortvarend en in goed onderling overleg aan gewerkt. In het najaar van 2019 wordt u bij brief geïnformeerd over de uitwerking van het wetgevingsprogramma dat voor de gebouwde omgeving voortvloeit uit het Klimaatakkoord.

De wijzigingen in de Omgevingswet en de daarbij horende uitvoeringsregelgeving vormen geen onderdeel van het voorliggende ontwerp-Invoeringsbesluit, maar zullen via aparte wijzigingsregelgeving doorgevoerd worden.

[63] De leden van de PvdA-fractie stellen dat landschappen een belangrijke culturele waarde hebben voor veel mensen. Het begrip «landschap» wordt niet nader uitgewerkt in de Omgevingswet en de onderliggende besluiten. Deze leden vragen hoe bescherming van het landschap specifiek geborgd is. Ook vragen zij of het juist is dat de bescherming van het landschap zonder duidelijke instructieregels wordt overgelaten aan provincies. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot het Europese landschapsverdrag dat om nationale maatregelen vraagt en nationale overheden verplicht om kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven.

Met de leden van de PvdA-fractie onderschrijft het kabinet dat landschappen een belangrijke cultuurhistorische waarde hebben voor veel mensen. Voor de specifieke (wettelijke) borging van (cultuur)land-

²⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 348.

schappen wordt verwezen naar antwoorden op de vragen van leden van de CDA-fractie [19, 20].

[64] De leden van de PvdA-fractie willen zekerstellen dat de financiële gevolgen van risicovolle activiteiten van bedrijven niet op de maatschappij worden afgewenteld. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is voornemens om financiële zekerheidsstelling mogelijk te maken voor afvalbedrijven, via een apart wijzigingsbesluit. Deze leden vragen op welke termijn dit besluit in werking kan treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is inderdaad voornemens om financiële zekerheidsstelling mogelijk te maken voor afvalbedrijven. De Staatssecretaris is ook voornemens om het aparte wijzigingsbesluit, dat in deze mogelijkheid moet gaan voorzien, tegelijkertijd in werking te laten treden met de Omgevingswet, dus per 1 januari 2021.

[65] De Waddeneilanden en Waddenzee vormen een stuk natuur dat uniek is in de wereld. Daar moet iedereen van kunnen genieten, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Wat hen betreft horen industriële activiteiten niet thuis in zo'n gebied. Met het ontwerp-Invoeringsbesluit wordt het mogelijk gemaakt om ontheffingen te verlenen voor activiteiten die significante nadelige gevolgen kunnen hebben voor de unieke kernmerken en het cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. Belanghebbenden hebben aangegeven dat het bestaande beleid goed functioneerde. De leden van de PvdA-fractie vragen dus waarom deze ontheffingsmogelijkheid is gecreëerd. Zij vragen of de regering onderkent dat dit een verslechtering betekent voor de bescherming van het Waddengebied en hoe die verslechtering verhoudt zich tot het uitgangspunt van beleidsneutraliteit.

Het kabinet deelt met de leden van de PvdA-fractie het belang dat zij hechten aan de Waddenzee als uniek stuk natuur. Dit ontwerpbesluit maakt het mogelijk om ontheffing te verlenen van een aantal instructieregels over de PKB-Waddenzee en het Waddengebied. Deze ontheffing kan door de Minister worden verleend aan provincies, waterschappen of gemeenten als de uitoefening van de decentrale taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Een ontheffing is geen vrijbrief om belangen aan te tasten. Zoals ook in antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie is aangegeven [21], houdt dit anders dan de leden van de PvdA-fractie lijken te veronderstellen, geen verslechtering in ten opzichte van de huidige bescherming van het Waddengebied. Het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) geeft in artikel 3.2 ook de mogelijkheid om ontheffing van instructieregels te verlenen. Onder die instructieregels valt ook de in artikel 2.5.5 van de in het Barro opgenomen eis dat geen activiteiten worden toegelaten die significante nadelige gevolgen kunnen hebben voor de unieke kernmerken en het cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. Nu deze ontheffingsmogelijkheid in het Bkl ongewijzigd wordt voortgezet, is dit beleidsneutraal. Overigens dient bij het verlenen van ontheffingen altijd rekening te worden gehouden met de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn, waardoor de bescherming van de unieke natuur in het Waddengebied geborgd is.

[66] De Waddenzee maakt deel uit van zowel het natuurnetwerk Nederland als de rijkswateren. De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat niet is vastgelegd dat de begrenzing en wezenlijke kenmerken en waarden moeten worden vastgesteld van gebieden die deel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland en tevens rijkswateren zijn. Zij vragen op welke

wijze alsnog zorg kan worden gedragen voor de bescherming van bijvoorbeeld de Waddenzee en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De leden van de PvdA-fractie hebben de bepalingen uit afdeling 7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) met betrekking tot het natuurnetwerk Nederland (NNN) zoals dat in het Staatsblad staat correct geïnterpreteerd. Deze bepalingen zijn niet van toepassing op de rijkswateren, zoals de Noordzee, de Waddenzee en de grote rivieren. De provincies hoeven deze gebieden niet vast te leggen, maar deze wateren maken wel onderdeel uit van het NNN. Deze gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk en voor een deel zijn op deze gebieden specifieke regimes van toepassing waardoor bescherming gewaarborgd is. Zo zijn met betrekking tot de Waddenzee specifieke instructieregels in § 5.1.5.3 van het Bkl opgenomen. Deze paragraaf wordt met het ontwerp-Invoeringsbesluit toegevoegd aan het Bkl. Daarnaast zijn door de Minister van LNV in deze wateren Natura 2000-gebieden aangewezen, waarvoor een specifiek beschermingsregime geldt.

Vraag van de leden van de SGP-fractie

[67] De leden van de SGP-fractie vragen naar de vrijstelling voor geluid van erediensten en begrafenissen in het Activiteitenbesluit, die geldt naast hetgeen geregeld is via de Wet openbare manifestaties voor onder meer klokgelui. Deze maakt geen onderdeel uit van de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar van de bruidsschat. De leden achten het ongewenst dat gemeenten de mogelijkheid zouden hebben om bijvoorbeeld de ruimte om te zingen tijdens erediensten in te perken, gezien de grondwettelijke vrijheid van godsdienst. Zij vragen of de Minister bereid is de vrijstelling over te nemen in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In algemene zin is al ingegaan op de vraag van deze leden in het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [23]. Deze leden maken in hun vraag onderscheid tussen enerzijds klokgelui en oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en anderzijds geluid van het bijwonen van bijeenkomsten, zoals zingen tijdens erediensten. Voor het eerstgenoemde is in artikel 10 van de Wet openbare manifestaties expliciet geregeld dat dit niet verboden kan worden. Voor het laatstgenoemde volgt dit uit de Grondwet, zoals beschreven in het antwoord op de leden van de CDA-fractie. Een instructieregel zou inhouden dat gemeenten geen geluidregels over geluid van erediensten en begrafenissen mogen stellen en is een inperking van de huidige mogelijkheden van gemeenten. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding voor een dergelijke inperking.