

Vergaderjaar 2021–2022

33 118

Omgevingsrecht

DH

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 februari 2022

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben kennisgenomen van de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 18 oktober 2021 waarin deze het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de actualisatie van de regels inzake industriële emissies aan de Eerste Kamer heeft aangeboden.³ De leden van de **GroenLinks**-fractie hadden naar aanleiding hiervan een aantal vragen. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP** en de **PvdD** sloten zich bij deze vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 24 januari 2022 een brief gestuurd aan de huidige Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Staatssecretaris heeft op 21 februari 2022 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Fiers (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*).

² Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en vacant (CDA).

³ Kamerstukken I 2021/22, 33 118, CQ.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING EN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 24 januari 2022

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger van 18 oktober 2021 waarin deze het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de actualisatie van de regels inzake industriële emissies aan de Eerste Kamer heeft aangeboden.⁴ De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. De leden van de fracties van de **PvdA**, de **SP** en de **PvdD** sluiten zich bij deze vragen aan.

1.

Uw ambtsvoorganger heeft aangegeven in samenwerking met VNG aan «staalkaarten» te werken voor het opnemen van regels voor biomassa gestookte ketels via de Omgevingswet.⁵ Deze staalkaarten zullen, volgens de toenmalige Staatssecretaris, voorbeelden van (juridische) regels bevatten die gemeenten kunnen opnemen in hun omgevingsplan. De staalkaarten zullen een belangrijke rol vervullen bij de aanscherping van de emissiewaarden van biomassa gestookte ketels. Mede door deze staalkaarten zal de route via het omgevingsplan dan ook een effectiever instrument zijn om te sturen op biomassa gestookte ketels dan een landelijke omgevingsvergunningplicht, zo stelde de Staatssecretaris. Hoe gaat het met de ontwikkeling van deze staalkaarten? Is er onderzoek verricht naar de effectiviteit van dergelijke staalkaarten die de claims van de Staatssecretaris onderbouwen?

2.

De vorige regering heeft aangegeven dat zij de inzet van biomassabrandstoffen voor lage temperatuurwarmte als een laagwaardige toepassing ziet en de inzet daarvan dan ook tijdig wil afbouwen. Er is de Kamer dan ook een afbouwpad voor de beëindiging van subsidies voor houtige biomassabrandstoffen in het vooruitzicht gesteld, waarvan de invulling, in de woorden van uw ambtsvoorganger, aan het huidige kabinet is. Onderschrijft de regering de zienswijze van haar voorganger dat biomassabrandstoffen voor lage temperatuurwarmte een laagwaardige toepassing zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering al begonnen met de ontwikkeling van het beloofde afbouwpad? Op welke termijn verwacht zij dit afbouwpad gereed te hebben?

3.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is (en blijft) verantwoordelijk voor de monitoring van de Rijksomgevingswaarden. Wordt de Rijksomgevingswaarde na ingebruikname van een installatie niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moet het Rijk een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen, zo liet uw ambtsvoorganger weten, met daarin acties van de overheid om de omgevingswaarde alsnog te halen. Welke acties staan het Rijk hiervoor ter beschikking? Hoe ziet dit proces eruit en wie zijn hierbij betrokken?

⁴ Kamerstukken I 2021/22, 33 118, CQ.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33 118, nr. 207.

4.

Via het omgevingsplan kunnen gemeenten straks een lokale vergunningplicht opnemen voor biomassa gestookte ketels. Hiermee verwacht de Staatssecretaris recht te doen aan de maatschappelijke zorgen die leven rondom biomassa gestookte ketels. Kan de regering reflecteren op de maatschappelijke zorgen over dit onderwerp van burgers die woonachtig zijn in een gemeente die besluit geen lokale vergunningplicht op te nemen of een zeer laagdrempelige vergunningplicht? Welke mogelijkheden hebben deze burgers straks om de besluiten van het gemeentebestuur te betwisten?

5.

In zijn brief van 18 oktober 2021 schrijft uw ambtsvoorganger dat gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de onderhavige regelgeving op 1 juli 2022. Hoe kijkt de nieuwe regering aan tegen dit streven? Verwacht zij dat de regelgeving op 1 juli 2022 in werking treedt? Hoe verhoudt de regering zich tot de maatschappelijke roep om uitstel van deze datum, onder meer vanwege de interne situaties bij gemeenten, die een belangrijke rol zullen vervullen bij het ten uitvoer brengen van deze regelgeving? Kan de regering bij de beantwoording tevens reflecteren op de mogelijkheid dat het al dan niet halen van de invoeringsdatum van 1 juli 2022 wellicht ook afhangt van factoren waarop zij geen invloed heeft, in het bijzonder in het geval dat er zich problemen voordoen bij (de ontwikkeling van) het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)? Wat is de regering voornemens te doen als het DSO op 1 juli 2022 nog niet goed functioneert?

De leden van de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2022

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen die de vaste commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 24 januari 2022 aan mij hebben voorgelegd. De vragen zien op de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) om enkele regels op het gebied van industriële emissies te actualiseren en aan te scherpen. De leden van de Groen-Links-fractie hebben een aantal vragen gesteld waar de fracties van de PvdA, de SP en de PvdD zich bij aansluiten. Ik dank de onderscheidende fracties voor de aandacht die zij aan het wijzigingsbesluit hebben besteed.

Beantwoording vragen

De leden van de Groen-Links-fractie vragen hoe het gaat met de ontwikkeling van de «staalkaarten» voor gemeenten voor het opnemen van regels voor biomassa gestookte ketels en of er onderzoek is verricht naar de effectiviteit van dergelijke staalkaarten die onderbouwen dat de route via het omgevingsplan een effectiever instrument is dan de landelijke vergunningplicht.

Met VNG is afgesproken om dit jaar, samen met het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie, een staalkaart energietransitie te ontwikkelen waarin ook de biomassa gestookte installaties worden meegenomen. In een staalkaart kunnen voorbeelden van (juridische) regels worden opgenomen die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van hun omgevingsplan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opnemen van een vergunningplicht voor biomassa gestookte installaties. Een staalkaart is een nieuw instrument dat gemeenten ondersteunt specifiek voor de uitwerking van voorbeelden voor omgevingsplanregels onder de Omgevingswet. Derhalve is er nog geen onderzoek verricht naar de effectiviteit ervan. De ervaring van de VNG is dat deze staalkaarten een behoefte vervullen bij gemeenten. Gemeenten worden ook intensief betrokken bij het ontwikkelen van een staalkaart. Bij afronding van een staalkaart wordt deze o.a. door middel van webinars bij gemeenten onder de aandacht gebracht. Twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ik de route van de vergunningplicht via het omgevingsplan evalueren en bezien of aanvullende maatregelen gewenst zijn.

De leden van de Groen-Links-fractie vragen of de regering de zienswijze van haar voorganger onderschrijft dat biomassabrandstoffen voor lage temperatuurwarmte een laagwaardige toepassing zijn. En zo ja, of de regering al is begonnen met de ontwikkeling van het beloofde afbouwpad voor deze toepassing en op welke termijn het afbouwpad wordt verwacht.

Het nieuwe kabinet onderschrijft dat lagetemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen een laagwaardige toepassing is, die zo snel mogelijk, rekening houdend met kosteneffectiviteit, afgebouwd moet worden. De Minister voor Klimaat en Energie bereidt besluitvorming over het afbouwpad voor en streeft ernaar uw Kamer hierover zo snel mogelijk te informeren.

Voorts vragen de leden van de Groen-Links-fractie welke acties het Rijk ter beschikking staan om de Rijksomgevingswaarde alsnog te halen bij een (dreigende) overschrijding van de Rijksomgevingswaarde. Daarbij vraagt de fractie hoe dit proces eruit ziet en wie hierbij betrokken zijn.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn waarden voor de luchtkwaliteit opgenomen, de zgn. Rijksomgevingswaarden. Deze waarden vinden hun oorsprong in Europese richtlijnen, zoals de Richtlijn luchtkwaliteit en de Richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht. De vastgestelde Rijksomgevingswaarden scheppen twee verplichtingen. Ten eerste de plicht tot monitoring, om te bewaken of aan de omgevingswaarde wordt voldaan en daar verslag van te doen. En ten tweede de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen wanneer sprake is van een dreigende overschrijding. Op basis van de Omgevingswet ligt de verplichting tot het opstellen van een programma in beginsel bij gemeenten, ook wanneer het omgevingswaarden betreffen die door het Rijk in het Bkl zijn vastgelegd. Voor luchtkwaliteit zijn hierop in het Bkl enkele uitzonderingen gemaakt: voor $PM_{2,5}$ (de blootstellingsconcentratieverplichtingen) en ozon komt de programmaplicht bij het Rijk te liggen en voor de omgevingswaarden SO_2 en NO_x die gelden in grote natuurgebieden komt de programmaplicht te liggen bij de provincies.

Voor bedrijven en burgers is de (rijks)omgevingswaarde pas juridisch bindend als deze is vertaald naar een voorschrift in de omgevingsvergunning, een algemene regel (omgevingsplan) of een maatwerkvoorschrift. Met beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die volgen uit de Omgevingswet en instructieregels voor omgevingsplannen zorgt het Rijk dat de Rijksomgevingswaarden ook gelden voor besluiten van gemeenten. Zo is bijvoorbeeld in de beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit opgenomen dat de Rijksomgevingswaarden voor onder andere SO_2 en NO_x in acht moeten worden genomen.

Voor het opstellen van een programma met maatregelen om aan de Rijksomgevingswaarden te voldoen geldt dat het verantwoordelijke bestuursorgaan moet zorgen voor inspraak en voorbereiding (conform afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht). Daarbij kan iedereen zienswijzen indienen, dus niet alleen belanghebbenden. Tegen de vaststelling van een programma staat geen bezwaar/beroep open. Echter, indien er besluiten worden genomen op grond van dat programma, dan geldt voor die besluiten de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht.

Ten aanzien van de vergunningplicht voor biomassa gestookte ketels vragen de leden van de Groen-Links-fractie of de regering kan reflecteren op de maatschappelijke zorgen over dit onderwerp van burgers die woonachtig zijn in een gemeente die besluit geen lokale vergunningplicht op te nemen of een zeer laagdrempelige vergunningplicht. Deze leden vragen zich af welke mogelijkheden deze burgers hebben om de besluiten van het gemeentebestuur te betwisten.

Via het omgevingsplan kunnen gemeenten een lokale vergunningplicht opnemen. Maar gemeenten kunnen ook locaties rondom woonwijken uitsluiten voor biomassacentrales of geschikte locaties aanwijzen. Het wijzigen van een omgevingsplan verloopt via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Hierbij is er op verschillende momenten inspraak mogelijk. Ten eerste geeft de gemeente kennis van het voornemen om het omgevingsplan te wijzigen. In deze kennisgeving staat onder andere hoe de gemeenteraad burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie etc. bij de voorbereiding gaat betrekken. Vervolgens kunnen er zienswijzen worden ingebracht op het ontwerp omgevingsplan dat ter inzage wordt gelegd. Daarna is op het besluit beroep mogelijk.

Tot slot vragen de leden van de Groen-Links-fractie hoe de nieuwe regering aan kijkt tegen het streven om onderhavige regelgeving op 1 juli 2022 inwerking te laten treden. Deze fractie vraagt hoe de regering zich verhoudt tot de maatschappelijke roep om uitstel van deze datum en vraagt te reflecteren op factoren waar de regering geen invloed op heeft die effect kunnen hebben op de invoeringsdatum, zoals problemen bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Nadat ik uw vragen heb ontvangen is op 1 februari jl. door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de Omgevingswet, aangekondigd dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vertraagd. Als reden voor de vertraging is aangegeven dat er meer tijd nodig is om te oefenen met de nieuwe systemen. De komende weken kijkt de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening of een invoeringsdatum op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 haalbaar is. Dit uitstel heeft ook impact op onderhavig wijzigingsbesluit aangezien dat onderdeel uitmaakt van het stelsel van de Omgevingswet. Inwerkingtreding per 1 juli 2022 van onderhavig wijzigingsbesluit is hierdoor niet meer haalbaar. Ik streef naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding. Dit hangt echter mede samen met het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen