

Vergaderjaar 2014–2015

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 23

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 20 mei 2015

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting	2
1.1 Algemeen	2
1.2 Samenvatting hoofdpunten	2
1.2.1 Inhoudelijke sturing	2
1.2.2 Flexibiliteit en rechtszekerheid	4
1.2.3 Verbeteren en versnellen van procedures	5
1.3 Vervolg	7
Reactie op (de samenvatting van) het rapport van de RUG	7
1. Onderzoeksrapport en reactie	7
2. Reactie op de belangrijkste bevindingen per onderdeel van het rapport	8
2.1 Onderdeel A (regeling bij wet of AMvB)	8
2.2 Onderdeel B (bevoegdheidsverdeling)	11
2.3 Onderdeel C (integrale belangenafweging)	13
2.4 Onderdeel D (flexibiliteit en rechtszekerheid)	14
2.5 Onderdeel E (rechtsbescherming en handhaving)	15
0 Algemene vragen van de leden van de fracties	17
1 Doelen	19
2 Democratische controle	23
3 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid	25
4 Omgevingskwaliteit	53
5 Milieueffectrapportage	68
6 Omgevingswaarden en beginselen	75
7 Afwijken van regelgeving	95
8 Bestuurlijke verhoudingen	100
9 Instrumenten	118
10 Participatie	124
11 Bezwaar, beroep en controle	132
12 Uitvoering, digitalisering en regeldruk	132
13 Onderzoek RUG	142
14 Overige	152
15 Artikelsgewijs	160

Inleiding en samenvatting

1.1 Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de fracties hebben gesteld en van de opvattingen die zij over de het wetsvoorstel voor de Omgevingswet hebben. Ook heeft de regering met waardering kennis genomen van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), dat in opdracht van uw Kamer is verricht.¹ Met het nader verslag en het onderzoek is het inhoudelijk debat over het wetsvoorstel weer een stap verder gebracht. Het onderzoek onderstreept het bijzondere karakter van de stelselherziening omgevingsrecht. De stelselherziening wordt gekenmerkt door vroege en grote betrokkenheid van burgers, bedrijven, overheden, belangenorganisaties en wetenschappers. Dit is van belang voor zowel het draagvlak als de kwaliteit van de nieuwe regels en voor de doelmatige en doeltreffende werking daarvan. Deze brede betrokkenheid en zorgvuldige voorbereiding krijgen een vervolg bij de behandeling van dit wetsvoorstel door uw Kamer. De rondetafelbijeenkomsten van uw Kamer en het verrichte onderzoek bieden een waardevolle bijdrage aan het openbare debat over het wetsvoorstel.

In deze nota wordt, zoals de vaste Kamercommissie heeft gevraagd, eerst een algemene reactie gegeven op het onderzoeksrapport. Vervolgens worden de vragen van de leden van de fracties beantwoord. Daarbij is de volgorde van de vragen in het nader verslag aangehouden. In de bijlage is een tabel opgenomen, waarin wordt ingegaan op de afzonderlijke in het onderzoeksrapport geschetste alternatieven.

Voor de regering vormen de vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties en het onderzoek van de RUG een reden om op enkele belangrijke punten aanpassingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze nota naar aanleiding van het nader verslag gaat daarom vergezeld van een tweede nota van wijziging.

1.2 Samenvatting hoofdpunten

Hieronder wordt de reactie van de regering op enkele belangrijke punten uit het nader verslag samengevat. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel.

1.2.1 Inhoudelijke sturing

Diverse fracties stellen vragen over de inhoudelijke sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door wet en parlement en de mogelijkheden om die verder te versterken. Die sturing van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in belangrijke mate versterkt. Het onderzoeksrapport van de RUG gaat hier uitgebreid op in. In de beantwoording van de vragen in deze nota wordt beschreven hoe het nieuwe stelsel bijdraagt aan (het verbeteren van) de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook wordt ingegaan op de waarborgen voor parlementaire betrokkenheid daarbij.

¹ Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14. Zonder andere vermelding wordt in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk verwezen naar de bladzijdenummers van dit onderzoeksrapport.

Door diverse fracties en door de onderzoekers van de RUG zijn verschillende zinvolle suggesties gedaan om op enkele specifieke punten de inhoudelijke sturing te versterken. Dit is voor de regering reden om het wetsvoorstel aan te passen. Zo heeft de regering onder andere expliciet bepaald dat regels worden gesteld ter uitvoering van internationale verdragen over cultureel erfgoed. Daarnaast wordt in het artikel over bouwwerken expliciet bepaald dat regels ook worden gesteld met het oog op de bruikbaarheid van bouwwerken. Daarmee wordt verzekerd dat ook de toegankelijkheid voor mindervaliden in die regels een plek krijgt. Ook worden enkele artikelen over de uitoefening van bevoegdheden nader begrensd. De wijzigingen worden in deze nota en de nota van wijziging verder toegelicht.

Sturing door beginselen

Diverse fracties vragen om de inhoudelijke sturing verder te versterken door de Europese milieubeginselen als bedoeld in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) in het wetsvoorstel op te nemen. Ook de onderzoekers achten een dergelijke codificatie passend. De regering heeft gezocht naar een mogelijkheid om daaraan tegemoet te komen. De regering meent die gevonden te hebben en heeft in de tweede nota van wijziging aan het wetsvoorstel artikel 3.2a toegevoegd waarin de beginselen uit het artikel 191 VwEU zijn opgenomen. Dit artikel luidt:

Artikel 3.2a (doorwerking beginselen)

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De genoemde vier beginselen zijn daarmee van toepassing op omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk. Met deze formulering kiest de regering er – net als artikel 191 VwEU – voor de beginselen van toepassing te laten zijn op het *beleid*. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus – dus vroeg in de beleidsvorming – met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen vormt het kader voor meer uitvoeringsgericht beleid (zoals het programma en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure), voor regelgeving en voor de toepassing van bevoegdheden van het bestuursorgaan dat die omgevingsvisie heeft vastgesteld. Deze beginselen zijn – om rechtsonzekerheid te voorkomen – daarop niet rechtstreeks van toepassing. De beginselen die als rechtsregel werken en die al in het wetsvoorstel waren opgenomen doen dat natuurlijk wel (zoals het preventiebeginsel en het beginsel «beste beschikbare technieken» bij milieubelastende activiteiten).

Met de codificatie van de Europese beginselen wordt de inhoudelijke sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving versterkt. Ook wordt daarmee verder richting gegeven aan de toepassing van de doelen van de wet.

Parlementaire betrokkenheid

In deze nota wordt beschreven welke waarborgen er zijn voor parlementaire betrokkenheid bij de stelselherziening. Dat betreft uiteraard ten eerste de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zelf, dat de hoofdlijnen en het kerninstrumentarium bevat. Dit legt het fundament. Voor de uitwerking van de inhoudelijke normstelling in AMvB's voorziet

het wetsvoorstel in vroege betrokkenheid van beide Kamers op het moment dat de belangrijkste politieke keuzes gemaakt worden (voorhang). Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Een dergelijke brede betrokkenheid kan bijdragen aan een zorgvuldige totstandkoming en een goede kwaliteit van de voorgenomen regels.

Vervolgens kan het parlement als medewetgever bij de Invoeringswet Omgevingswet de voorstellen in samenhang beoordelen. Ook kunnen daarbij wijzigingen worden voorgesteld en (door uw Kamer) amendementen worden gemaakt. Het nieuwe stelsel kan alleen in werking treden als beide Kamers met de voorstellen voor de Omgevingswet én de Invoeringswet Omgevingswet hebben ingestemd. Het eindoordeel over het nieuwe stelsel is dus aan het parlement. Dat is ook voor de toekomst van belang. Het nieuwe stelsel, met het geharmoniseerde instrumentarium, beoogt een bestendige basis te bieden.

Op een aantal specifieke terreinen zijn aanvullingen van het nieuwe stelsel voorzien. Voor natuur, geluid, bodem en grondeigendom zullen parallel aan de Invoeringswet zelfstandige wetsvoorstellen worden voorbereid. Ook daarbij is het parlement als medewetgever betrokken. Verder geldt de wettelijke voorhangprocedure ook voor toekomstige wijzigingen en aanvullingen van AMvB's. Als het parlement de inhoud van de ontwerp-regels van zodanige aard vindt dat regeling bij wet aangewezen is, kan het de regering oproepen om een wetsontwerp voor te bereiden. Eventueel kan dit ook worden bewerkstelligd door aanpassing of amendering van daarmee samenhangende wetsvoorstellen tot wijziging of aanvulling van de Omgevingswet. Tot slot kan uw Kamer daartoe – als medewetgever – zelf het initiatief nemen.

De opbouw van de stelselherziening kent hiermee – naast andere waarborgen als publieksparticipatie en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State – diverse *checks and balances*. Hiermee wordt beoogd om zowel recht te doen aan:

- het vergroten van de samenhang en inzichtelijkheid van de regels voor burgers, bedrijven en overheden en een tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving (door harmonisatie en bundeling van normstelling), als
- een effectieve parlementaire betrokkenheid.

1.2.2 Flexibiliteit en rechtszekerheid

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de verhouding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Ook in het onderzoek van de RUG is dit een belangrijk thema. De onderzoekers waarderen de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn gedaan op het gebied van de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden als «redelijk sterk». In deze nota wordt, in aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag, de voorziene werking van flexibiliteit nader toegelicht. Daarnaast worden mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de onderzoekers van de RUG over de experimenteerbepaling en de programmatische aanpak extra waarborgen voorgesteld. Deze voorstellen zijn in de tweede nota van wijziging opgenomen.

Experimenteerbepaling

De regering onderschrijft het standpunt van de leden van diverse fracties dat de experimenteerbepaling niet lichtvaardig moet worden toegepast. Experimenten zijn bedoeld voor bijzondere situaties, zoals technische innovaties. Experimenten dienen bovendien altijd bij te dragen aan het nastreven van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het wetsvoorstel kent de benodigde waarborgen

daarvoor. Een verdere inkadering van de reikwijdte acht de regering daarom niet nodig. Dit past ook niet bij het kenmerk van innovaties, waarvan de vorm en inhoud immers niet vooraf zijn vast te stellen. Monitoring en evaluatie zijn van essentieel belang om te kunnen leren van het experiment en om (tussentijds) de feitelijke bijdrage aan de bescherming van de fysieke leefomgeving vast te kunnen stellen. In navolging van de aanbevelingen in het onderzoeksrapport en de vragen van diverse fracties daarover zijn in de tweede nota van wijziging enkele veranderingen in de wetstekst doorgevoerd. Nu is expliciet bepaald dat de monitoring en evaluatie worden uitgevoerd mede met het oog op de beoogde bijdrage aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Verder wordt een bepaling opgenomen om het experiment bij te sturen, als op basis van de resultaten van de monitoring of de evaluatie blijkt dat dit nodig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat degene die het experiment uitvoert in dat geval maatregelen moet treffen. Mochten deze maatregelen niet tot resultaten leiden, kan de Minister het experiment beëindigen. Tot slot is aangegeven dat de termijn van een experiment niet langer mag duren dan nodig is gelet op het doel van dat experiment. Met deze wijzigingen wordt de extra wettelijke waarborgen aangebracht om ervoor te zorgen dat de experimenteerbepaling aan zijn doel beantwoordt.

Programmatische aanpak

De regeling over de programmatische aanpak die in het wetsvoorstel is opgenomen kende de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak te laten voortduren tot het moment dat een bepaalde «mate van doelbereik» wordt gerealiseerd (artikel 3.16, onder b). Hiermee werd een zekere mate van flexibiliteit geboden aan het vaststellend bestuursorgaan. Mede naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de RUG is dit gewijzigd in het wetsvoorstel. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het de voorkeur om per programma de periode te bepalen. Die biedt de gewenste duidelijkheid over de looptijd. In de tweede nota van wijziging is dan ook een wijziging opgenomen om de mogelijkheid te laten vervallen om te kiezen voor de mate van doelbereik, waarop het programma eindigt.

1.2.3 Verbeteren en versnellen van procedures

Participatie

Leden van diverse fracties pleiten ervoor om participatie verder juridisch te verankeren. De regering onderschrijft het belang van participatie en ziet ook dat de Nederlandse bestuurscultuur al in belangrijke mate doordrongen is van het belang hiervan. Het wordt steeds meer onderdeel van de bestuurspraktijk. Participatie gaat vaak verder dan de wettelijke participatieverplichtingen en is en op maat ingericht. Zeker bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving is vroegtijdige participatie gemeengoed geworden.

De regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat het «hoe» van vroegtijdige participatie niet in de regelgeving moet worden vastgelegd. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Een goed participatieproces is gebaat bij maatwerk en niet bij het afvinken van een lijstje met voorgeschreven stappen. Niet de wettelijke regeling, maar de bestuurscultuur is bepalend. De regering leest in het nader verslag steun voor dit standpunt en wil deze lijn dan ook overeind houden.

Wel bevordert het wetsvoorstel dat maatschappelijke participatie voorafgaat aan de formele besluitvormingsprocedures en daarbij horende participatieprocedures. Dat geldt in de eerste plaats voor belangrijke publieke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Met deze motiveringsplicht wordt bevorderd dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten.

Naar aanleiding van de vragen in het nader verslag stelt de regering voor om in het beoogde Omgevingsbesluit ook een dergelijke motiveringsplicht voor te schrijven bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is, maar ook bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom wil de regering in aanvulling hierop in het wettelijk systeem opnemen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd over en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers krijgt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden ook bij particuliere initiatieven een plaats.

Als participatie op een goede wijze wordt ingericht, wordt ook vroegtijdig informatie verkregen die van belang is voor het eventuele MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd.

Vorbereidingsbescherming

Leden van enkele fracties hebben gevraagd de geldigheidsduur van een voorbereidingsbesluit te bekorten van twee jaar naar anderhalf jaar. Deze termijn sluit aan bij de huidige praktijk van voorbereidingsbescherming in de bestemmingsplanprocedure. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 167–168) is uitvoerig ingegaan op de nieuwe voorbereidingsbescherming voor het omgevingsplan. Met de tweede nota van wijziging stelt de regering inderdaad een termijn voor van anderhalf jaar voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een omgevingsplan. Met deze wijziging wordt daarnaast voorgesteld om de termijn van anderhalf jaar ook te hanteren voor een voorbereidingsbesluit voor een omgevingsverordening en een voorbereidingsbesluit in verband met een projectbesluit, instructies of instructieregels. Ook daarvoor moet anderhalf jaar voldoende worden geacht. Op die manier wordt een consistente termijn aangehouden voor alle voorbereidingsbesluiten.

Beperken administratieve lasten

Daarnaast zijn enkele wijzigingen doorgevoerd met het oog op een betere dienstverlening door overheden en het voorkomen van onnodige lasten voor burgers en bedrijven. Zo is een regeling opgenomen voor «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». Deze zorgt ervoor dat de vergunninghouder met één bevoegd gezag te maken heeft. Dat is vooral van belang voor complexe bedrijven waarbij er vaak sprake is van verschillende soorten vergunningplichtige activiteiten gedurende een lange periode. Ook is bepaald dat aanvragers van vergunningen de gegevens en bescheiden niet behoeven te verstrekken voor zover het bevoegd gezag al over die gegevens of bescheiden beschikt. Verder kan de overheid niet langer vergoedingen in rekening brengen voor het vervaardigen van

afschriften van gegevens uit registers, gegeven de gemaakte keuze voor open data.

1.3 Vervolg

Met de beantwoording van het nader verslag en de tweede nota van wijziging hoopt de regering de vragen en opmerkingen afdoende te hebben beantwoord, opdat de openbare behandeling van het voorstel voldoende is voorbereid. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van deze behandeling.

Reactie op (de samenvatting van) het rapport van de RUG

1. Onderzoeksrapport en reactie

In deze paragraaf wordt eerst in algemene zin ingegaan op het onderzoek en de belangrijkste conclusies. Vervolgens wordt in de bijlage bij deze nota, aan de hand van de tabel die bij het onderzoeksrapport is opgenomen, een korte reactie gegeven op de afzonderlijke geschetste alternatieven. Daarnaast zijn er door de leden van diverse fracties vragen gesteld over specifieke onderdelen van het rapport. Die worden beantwoord in de tekst van de volgende hoofdstukken van deze nota, in het bijzonder in hoofdstuk 13. Wanneer dat het geval is, wordt daarnaar verwezen.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek gaat over de wijze waarop de regering is omgegaan met de voornaamste punten uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpvoorstel dat in juli 2013 aan de Afdeling is voorgelegd. Vertrekpunt van het onderzoek vormt dus het advies van de Afdeling advisering, het nader rapport en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, zoals ingediend in juni 2014.²

Het onderzoek betreft volgens het rapport uitdrukkelijk niet de nota naar aanleiding van het verslag, de nota van wijziging en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet.³ Dit is van belang omdat in die nota en brief over diverse onderwerpen nadere informatie of een nadere toelichting is gegeven, naar aanleiding van de vragen die door de leden van diverse fracties in het verslag zijn gesteld. In de reactie op de afzonderlijke onderdelen van het rapport zal daar zo specifiek mogelijk naar worden verwezen.

Genuanceerde benadering

Het onderzoek kent een genuanceerde benadering. Dit past bij de complexiteit van de materie en de verschillende factoren en belangen die binnen de fysieke leefomgeving een rol spelen. Vaak is er niet één route, maar zijn er meerdere wegen om doelen te bereiken. Aan elke route kleven voor- en nadelen. De waardering daarvan is onder meer afhankelijk van de gekozen invalshoek en de weging van belangen en effecten. Dit is uiteraard primair een politieke afweging. De genuanceerde benadering in het rapport geeft daar ook blijk van.

Over het geheel genomen is de conclusie van het rapport dat de regering de belangrijkste punten van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gedeeltelijk heeft overgenomen. In veel gevallen met een redelijk sterk effect. Daarnaast zijn er onderdelen die de regering niet heeft

² Vindplaats van de genoemde stukken: Kamerstukken II 2013/14, nrs. 4, 2 en 3.

³ Voetnoot 2 op pagina 7 van het onderzoeksrapport. Vindplaats van de genoemde stukken: Kamerstukken II 2014/15, 33 692, nrs. 12 en 13 en Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18.

overgenomen of waarvoor naar het oordeel van de onderzoekers alternatieven met een sterker effect voorhanden zijn. Daarop zal in deze nota uitgebreider worden ingegaan dan op de overige onderdelen. De regering beoogt daarmee overigens niet af te doen aan de genuanceerde benadering in het rapport.

2. Reactie op de belangrijkste bevindingen per onderdeel van het rapport

2.1 Onderdeel A (regeling bij wet of AMvB)

In dit onderdeel van het rapport wordt ingegaan op de wijze waarop en de mate waarin de regering uitvoering heeft gegeven aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het niveau van de normstelling, de parlementaire betrokkenheid daarbij en de begrenzing van de delegatiegrondslagen. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn de wettelijke sturing op beginselen, omgevingswaarden en de toetsingskaders voor vergunningverlening.

Regeling bij AMvB

Over het niveau van de normstelling merken de onderzoekers op:

«Gelet op het huidige niveau van normstelling, waarbij frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB is het niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van de mogelijkheid om de regelgevende bevoegdheid te delegeren» (blz. 30).

In het vervolg concluderen zij:

«Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet» (blz. 31).

De regering onderschrijft deze punten. Deze sluiten aan bij de samenvatting en hoofdstuk 5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 11 en 117 e.v.). Daar is onder meer beschreven dat ook in de uitvoeringsregelgeving het belang, de verbindende kracht en de kenbaarheid van de normstelling onverkort gewaarborgd is.

Parlementaire betrokkenheid bij normstelling AMvB's

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het wetsvoorstel een brede voorhangprocedure opgenomen. De onderzoekers constateren dat met die (in het huidige omgevingsrecht gebruikelijke) voorhangprocedure de rol van parlement en de democratische legitimatie is versterkt. Daarmee is geborgd dat ontwerpAMvB's aan beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd, zodat daarover vroegtijdig een openbaar debat kan plaatsvinden. Dat geldt zowel voor de eerste vaststelling als voor latere wijzigingen. Er zijn nog andere varianten van parlementaire betrokkenheid, waarbij delegatie plaatsvindt onder voorwaarden of onder het vereiste van goedkeuring. Hierover merken de onderzoekers op:

«De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie» (blz. 15).

De onderzoekers wijzen er op dat de rol van het parlement in de voorhangprocedure niet hetzelfde is als de rol als medewetgever. De toezegging van de regering dat de Invoeringswet Omgevingswet en de ontwerpAMvB's gelijktijdig in procedure worden gebracht en zodoende in samenhang kunnen worden beoordeeld, heeft volgens hen een sterk effect (blz. 14 en 112). Het parlement heeft bij de Invoeringswet Omgevingswet immers de rol van medewetgever. Uw Kamer kan dan onderwerpen alsnog op wetsniveau regelen, als zij dat wenselijk acht. Ook kan het nieuwe stelsel pas in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd.

In het verlengde hiervan zijn door de leden van de fracties van D66 [2.1] en GroenLinks [2.2] vragen gesteld over de betrokkenheid van het parlement bij toekomstige wijzigingen. Die vragen worden in hoofdstuk 2 van deze nota beantwoord.

Beginselen

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om in het nieuwe stelsel ook milieubeginselen een plek te geven. De onderzoekers stellen vast dat de regering – in ruimere mate dan de Afdeling heeft geadviseerd – milieubeginselen die langs juridische weg als rechtsregel doorwerken in het wetsvoorstel heeft opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de nadere codificatie van BBT (beste beschikbare technieken). De onderzoekers zijn verder van mening dat de werking van het standstill-beginsel binnen het wetsvoorstel kan worden verbreed. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing. Hierop wordt nader ingegaan in de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA in hoofdstuk 3 van deze nota [3.19].

Daarnaast stellen de onderzoekers vast dat milieubeginselen (191 VwEU) die langs beleidsmatige weg werken niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De onderzoekers zijn van mening dat met de codificatie daarvan meer inhoudelijke sturing in de wet kan worden aangebracht. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag nader uiteengezet dat de hierboven bedoelde Europese beginselen van belang zijn voor de beleidsvorming. Ze werken ook nu zonder wettelijke verankering al als beginsel door in het Nederlandse beleid. Niettemin zorgt codificatie ervoor dat deze beginselen zichtbaarder zijn, wat een positief effect kan hebben op de sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving. Gezien de aanbevelingen in het rapport en het belang dat diverse fracties hechten aan de verankering van deze Europese beginselen, stelt de regering voor om een wettelijke doorwerking daarvan te verzekeren in de omgevingsvisie. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus – dat wil zeggen vroegtijdig in de beleidsvorming – met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Ook wordt de inhoudelijke wettelijke sturing hiermee versterkt. Op dit punt wordt nader ingegaan bij de beantwoording van de vragen hierover van de leden van de fracties van de PvdA [6.4], het CDA [6.13] en D66 [6.17] [13.2] in de hoofdstukken 6 en 13 van deze nota. Via de tweede nota van wijziging wordt hiervoor een nieuw artikel 3.2a in het wetsvoorstel opgenomen.

Begrenzing delegatiegrondslagen

Wettelijke sturing gebeurt niet alleen door regeling op wetsniveau maar ook door delegatiegrondslagen inhoudelijk te normeren en begrenzen. De

onderzoekers constateren dat de regering de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd (blz. 106). Onder meer door verplichtingen op te nemen tot het stellen van normen, mede ter uitvoering van Europese en internationale regelgeving. Of door te bepalen dat regels «alleen kunnen worden opgesteld» voor een beperkt aantal specifieke onderwerpen. Daarnaast is frequent aangegeven met het oog op welk doel of specifiek belangenkader regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Daarmee wordt de bevoegdheid zowel inhoudelijk genormeerd als begrensd.

In enkele artikelen wordt verwezen naar «de doelen van de wet», dat wil zeggen de in artikel 1.3 opgenomen doelen tot het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Belangrijk is de verwijzing in artikel 2.1, eerste lid, waardoor de doelen van de wet doorwerken naar bevoegdheden die noodzakelijkerwijs een ruime discretionaire bevoegdheid hebben, zoals het opstellen van een omgevingsvisie of omgevingsplan. Ook in andere gevallen betreft het bepalingen waar het bevoegd gezag onder het huidige recht een ruime discretionaire bevoegdheid heeft.

Hoewel beide doelen uit artikel 1.3 nevensgeschikt zijn, blijkt uit de aanhef van deze doelbepaling dat deze in onderlinge samenhang op duurzame ontwikkeling gericht zijn.

De verwijzing naar de doelen staat niet op zich. Bij de regulering van een onderwerp in de AMvB's zullen deze verder worden geconcretiseerd door bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of algemene regels. De sturing zal daarmee verder vorm krijgen.

In andere gevallen zijn delegatiegrondslagen toegesneden op specifieke oogmerken, zoals de bescherming van het milieu. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de artikelen 2.15, 4.21 e.v. en 5.12 e.v. Deze oogmerken zijn ook verankerd in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel. In de uitvoeringsregelgeving kunnen die in concrete bepalingen nader worden gespecificeerd, bijvoorbeeld het voorkomen van hinder of verontreiniging. Op die manier kan worden gezorgd voor sturing op maat. Zie in dit verband ook de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie [1.4]. In aanvulling daarop is de aanbeveling van de onderzoekers gevolgd om de sturing te versterken door de codificatie van de milieubeginselen, bedoeld in artikel 191 VwEU.

Toetsingskaders voor vergunningverlening

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de grondslagen voor de regulering van toetsingskaders begrensd en inhoudelijk aangevuld. Hierover merken de onderzoekers op:

«Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt.

De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledig toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer» (blz. 106).

Los van de specifieke bewoordingen is de regering van mening dat de onderzoekers daarmee goed weergeven welke balans is gezocht bij de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. De toetsingskaders zijn in de huidige regelgeving verspreid over diverse wetten en AMvB's. Met de stelselherziening wordt voorzien in een gebundelde en inzichtelijke regeling. Op de relatie met rechtsbescherming en toezicht wordt nader ingegaan in de reactie op onderdeel E van het rapport en bij de beantwoording van de vragen hierover van de fracties van het CDA in hoofdstuk 3 [3.13] en D66 in hoofdstuk 13 van deze nota [13.2].

Regeling omgevingswaarden

De normstelling wordt omwille van toegankelijkheid en samenhang gebundeld in op AMvB-niveau. Dit vereenvoudigt ook de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. De onderzoekers constateren dat de regering niet tegemoet komt aan het advies van de Afdeling om te bezien welke omgevingswaarden op wetsniveau zouden kunnen worden geregeld. De onderzoekers constateren:

«Met het opnemen van dergelijke normen (belangrijkste omgevingswaarden zoals grenswaarden) voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling. Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt» (blz. 27 en 28).

Dit laatste sluit aan op hetgeen in paragraaf 3.7, in het bijzonder paragraaf 3.7.2, van de nota naar aanleiding van het verslag uiteen is gezet. Daarin is onder meer aangegeven dat vanwege de grote omvang en de vaak internationaalrechtelijke herkomst, is gekozen voor gebundelde normstelling op AMvB-niveau. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van het CDA [6.10], de SP [6.14] en D66 [13.2] in de hoofdstukken 6 en 13 wordt hierop nader ingegaan. In het verlengde hiervan zijn door de leden van de fractie van GroenLinks vragen gesteld over een zware voorhangprocedure bij de vaststelling van omgevingswaarden. Die vragen worden beantwoord in hoofdstuk 2 van deze nota [2.2].

2.2 Onderdeel B (bevoegdheidsverdeling)

Onderdeel B van het advies betreft de verdeling van de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en het Rijk. In het wetsvoorstel zijn alle specifieke taken genoemd, zoals functionele taken voor waterbeheer door waterschappen. Meer algemene taken, zoals de zorg voor de luchtkwaliteit, zijn een collectieve verantwoordelijkheid van bestuursorganen. Voor een doeltreffende en doelmatige aanpak is vaak nauwe samenwerking en co-actorschap nodig. Zo vergen de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van krimp of klimaatverandering, een gedifferentieerde inzet van verschillende overheden op de diverse terreinen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze

algemene taken zijn in de huidige regelgeving vaak niet benoemd. Het benoemen van alle denkbare taken zou leiden tot lange opsommingen. Dit hoeft ook niet, deze volgen al uit de algemene (grond)wettelijke taken van overheden. Zie in dit verband ook blz. 83 van de memorie van toelichting. De toedeling van bevoegdheden gebeurt grotendeels bij wet in formele zin. Dat geldt voor de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en instructieregels, het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, het nemen van een projectbesluit, het geven van een gedoogplichtbeschikking en de meeste bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Deze zijn nader ingekaderd, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het geven van instructieregels. Verder zijn de bevoegdheden van het Rijk voor het stellen van algemene regels en beoordelingsregels op wetsniveau ingekaderd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan taken en bevoegdheden rondom monitoring, bijzondere omstandigheden, bij archeologische vondsten, de prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste, landsverdediging en de bevoegdheidstoedeling bij handhaving. Voor die laatste meer specifieke onderwerpen concluderen de onderzoekers dat de regering tegemoet komt aan het advies van de Afdeling en dat de getroffen maatregelen een sterk effect hebben. In de samenvatting zoomen de onderzoekers in op drie belangrijke onderwerpen:

Subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij)

De onderzoekers concluderen dat de aangepaste tekst van artikel 2.3 duidelijker aangeeft hoe wettelijke taken en bevoegdheden over bestuursorganen zullen worden verdeeld. Dit effect kwalificeren zij voor de terminologie als sterk en voor de aansluiting op Gemeentewet en Provinciewet als redelijk sterk.

Zij stellen vast dat de regering er niet voor heeft gekozen om de voorwaarden voor de uitoefeningen van taken en bevoegdheden door Rijk en provincie (in de onderdelen a en b in het tweede en derde lid) cumulatief te laten zijn. Zoals de regering in het nader rapport (blz. 118) heeft aangegeven is de formulering van artikel 2.3 naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in overeenstemming gebracht met de strekking van de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is daarbij bewust gehandhaafd. In het kader van het omgevingsrecht moeten de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheids-oogmerk, zonder dat er sprake is van een nationaal of provinciaal belang. Dit komt ook in de bestaande regelgeving voor. Voorbeelden daarvan zijn:

- diverse regels uit het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer, zoals de aanwezigheid van personenliften of het beschermen van de bodem bij kleinschalig afleveren van brandstoffen (rijksregels gesteld vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheids-overwegingen, zonder specifiek nationaal belang);
- aanwijzing van de provincie als bevoegd gezag voor bepaalde IPPC-installaties, Seveso-inrichtingen⁴ en ontgrondingsactiviteiten (toedeling bevoegd gezag aan provincie vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen, zonder dat er altijd sprake is van een provinciaal belang);
- regels over de vereiste inhoud van programma's die opgesteld moeten worden op grond van EU-richtlijnen (ter uitvoering van internationale verplichtingen, zonder dat er altijd sprake is van een nationaal belang).

⁴ Nu bekend als BRZO-inrichtingen.

Vooral bij ordenende wetgeving en bij implementatie van EU-richtlijnen en internationale verdragen is niet altijd een direct nationaal of provinciaal belang aanwezig en is het toch van belang dat op een meer centraal niveau bevoegdheden worden uitgeoefend. De Omgevingswet zet daarom de bestaande mogelijkheden voort. Hierop wordt nader ingegaan in de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks [8.13], die ook antwoord geeft op vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66.

Instructiebesluit

De onderzoekers zien goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering om het instructiebesluit te handhaven in het wetsvoorstel (blz. 43, 55 en 107). Als de bepalingen daaromtrent zouden worden geschrapt zou het risico ontstaan dat bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden (blz. 44). De regering onderschrijft dat.

Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunningen

Hier is de regering deels tegemoet gekomen aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State door op wetsniveau meer duidelijkheid te bieden over de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuursorganen. In de artikelen 5.10 en 5.11 van het wetsvoorstel zijn limitatief de activiteiten aangewezen waarvoor Rijk of provincie bevoegd gezag zullen zijn. Het wetsvoorstel heeft hier volgens de onderzoekers een slag gemaakt, vooral door meer sturing te geven aan de inhoud van de AMvB (blz. 56). De bevoegdheidstoedeling aan Rijk en provincie in het wetsvoorstel is hiermee inzichtelijker en beter ingekaderd dan de huidige regeling in artikel 2.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast is deze systematiek inzichtelijk voor de gebruikers omdat de bevoegdheidstoedelingen op één niveau bij elkaar staan, en niet verdeeld worden over wet en AMvB.

De onderzoekers geven aan dat de aanpassingen als winst zijn te beschouwen maar dat de duidelijkheid van de bevoegdheidsverdeling verder kan worden vergroot met een dwingender formulering op wetsniveau (blz. 56). Zij doen daarvoor de suggestie om op wetsniveau te bepalen dat Rijk en provincie in bepaalde gevallen altijd bevoegd gezag zijn. Dit zou echter leiden tot een grofmazige toedeling, die afbreuk kan doen aan het uitgangspunt decentraal, tenzij. Om onnodige centralisatie te voorkomen is een afweging op maat wenselijk. Die afweging kan het beste gemaakt worden bij de concrete aanwijzing van de gevallen op AMvB-niveau.

Een andere suggestie betreft het benoemen van enkele specifieke activiteiten met betrekking tot installaties in de artikelen over de bevoegdheidsverdeling. Dat zou echter leiden tot verdergaande detaillering van bepaalde activiteiten. Dit doet afbreuk aan de harmonisatie die met de Omgevingswet is beoogd. Het leidt er daarnaast toe dat relatief kleine verschuivingen wetswijzigingen vergen, wat de tijdige implementatie van wijzigingen van EU-richtlijnen moeilijker zou maken dan onder de bestaande wetgeving. De stelselherziening beoogt juist toekomstbestendig te zijn en zo dicht mogelijk op de EU-regelgeving aan te sluiten.

2.3 Onderdeel C (integrale belangenafweging)

In het nader rapport is toegelicht dat het wetsvoorstel uitgaat van functionele integratie. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het tot stand brengen van een samenhangende benadering. Op onderdelen kan daarbij sprake zijn van een integrale belangenafweging, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie. De wet is niet gericht op een integrale

belangenafweging voor alle besluiten, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State veronderstelde. De onderzoekers stellen dit verschil vast en onderzoeken vervolgens in hoeverre het nieuwe stelsel het mogelijk maakt dat de verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen.

Als algemeen uitgangspunt volgt uit artikel 2.1, eerste en tweede lid, dat bij het nemen van besluiten er in beginsel een afweging is van alle rechtstreeks betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het derde lid maakt vervolgens duidelijk dat die belangen in de rest van de wet of de daarop gebaseerde regels kunnen worden beperkt of geconcretiseerd. Dit betreft bijvoorbeeld de specificatie tot «de bescherming van het milieu» of «het beheer van watersystemen». Het wetsvoorstel maakt helder bij welke besluiten het belangenkader wordt begrensd en wat dan de specifieke belangen zijn. Bij de vergunningen en maatwerkvoorschriften is steeds het oogmerk aangegeven waarmee concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning.

De maximumreikwijdte van de belangenafweging is daarmee volledig op wetsniveau bepaald. Dat vervolgens de gedetailleerde beslisregels opgenomen worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving doet daar niets aan af. Dat deze nadere detaillering op AMvB-niveau gebeurt, wijkt in veel gevallen overigens niet af van de huidige regelgeving. Zo is nu op wetsniveau het criterium «een goede ruimtelijke ordening» opgenomen en wordt dit begrip nader ingevuld in verschillende sectorale instructieregels, zoals in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De constatering van de onderzoekers dat de daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij de vergunningverlening pas is te beoordelen als de inhoud van de AMvB bekend is, is dus in zoverre juist dat dat de nadere uitwerking betreft. Het wetsvoorstel bepaalt daarvoor de grenzen. Het regelt wanneer er een specifiek belangenkader geldt en welke belangen daarbij aan de orde zijn. Die zijn leidend voor de uitvoeringsregelgeving en de toepassing in de praktijk. Daarvan kan niet worden afgeweken.

2.4 Onderdeel D (flexibiliteit en rechtszekerheid)

Volgens de onderzoekers heeft de regering niet voldoende beschreven of alle geboden mogelijkheden tot afwijken van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. Hoewel de memorie van toelichting indertijd op verschillende punten is aangevuld, ziet de regering dat een samenhangende toelichting op dit onderwerp nodig was.

Dit bleek ook uit het verslag van uw Kamer. Daarin waren ook veel vragen gesteld over dit onderwerp. Hierop is uitgebreid geantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 20–30 en blz. 93–117). Daarmee is inmiddels voorzien in de gevraagde samenhangende toelichting.

In die toelichting komt onder meer aan de orde wat precies onder flexibiliteit moet worden verstaan. In paragraaf 2.4 van de nota naar aanleiding van het verslag is verhelderd dat er verschillende vormen van flexibiliteit zijn. Onderscheid kan worden gemaakt in twee hoofdsoorten. Ten eerste de bestuurlijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld de ontheffing van een instructieregel. Ten tweede de handelingsruimte bij activiteiten (van burgers, bedrijven en overheden), bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift en gelijkwaardigheid.

De flexibiliteitsbepalingen zorgen voor regelgeving en besluitvorming op maat. Zowel de leefomgeving als daarin voorkomende activiteiten zijn heel divers. Flexibiliteitsbepalingen bieden de ruimte om de fysieke leefomgeving:

- beter te beschermen waar dat gewenst is, en
- intensiever te benutten waar dat mogelijk is.

De landelijk geldende regels blijven het uitgangspunt en voldoen in het merendeel van de gevallen. Maar de flexibiliteitsbepalingen kunnen ervoor zorgen dat in specifieke gevallen de doelen van de wet beter worden gediend, dan met de onverkorte toepassing van de regels. Die instrumenten moeten, uit oogpunt van voorspelbaarheid en rechtszekerheid, uiteraard met waarborgen zijn omkleed. Zoals hierboven is beschreven worden deze begrensd door het specifieke belangenkader dat in de wet is aangegeven. Bijvoorbeeld de bescherming van het milieu. Daar kan niet van worden afgeweken.

Belangrijk is ook dat flexibiliteitsbepalingen niet altijd kunnen worden toegepast. Ze moeten bij AMvB expliciet worden «aangezet». Daarbij wordt ook bepaald onder welke voorwaarden ze mogen worden ingezet. Daarnaast zijn er procedurele randvoorwaarden. Bijvoorbeeld dat maatwerkregels bij verordening of omgevingsplan moeten worden vastgesteld. Die doorlopen de daarvoor geldende procedures, voor een omgevingsplan is dat afdeling 3.4 Awb en vaststelling door de gemeenteraad. Bij beschikkingen is ook altijd beroep bij de rechter mogelijk. De onderzoekers geven aan dat de regering diverse procedurele en materiële waarborgen heeft opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen in de memorie van toelichting. Deze hebben volgens hen een redelijk sterk effect. Zij identificeren nog enkele punten waar de regering de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State niet of niet geheel heeft overgenomen. Dit betreft onder meer het begrenzen naar tijd van het afwijken van een programmatische aanpak en het begrenzen van de experimenteerbepaling. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de onderzoekers wordt het wetsvoorstel hierop aangepast. Hierop wordt uitgebreider ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA [3.5], GroenLinks [4.27] en D66 [13.10] [13.11]. De voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in de tweede nota van wijziging.

2.5 Onderdeel E (rechtsbescherming en handhaving)

Rechtsbescherming

De onderzoekers constateren dat het wetsvoorstel op het punt van de rechtsbescherming en de handhaving vrij beperkte regelingen kent. Het is daardoor volgens de onderzoekers nog niet duidelijk, welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden.

De constatering dat de regeling relatief beperkt is, is correct. Voor een groot deel zal – nog meer dan in het huidige omgevingsrecht al het geval is – worden aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht of andere algemene wetten, zoals de Wet op de economische delicten. Dat wordt geregeld via de Invoeringswet Omgevingswet. Wel is in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting uitgebreid beschreven welke rechtsbeschermingsregeling de regering voor ogen heeft.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, geldt als uitgangspunt voor de stelselherziening dat er sprake is van een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming. Verder geldt dat voor alle normen die worden gesteld ook handavingsinstrumenten beschikbaar zullen zijn. Dit kunnen onder meer bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten zijn. Zoals in het onderzoeksrapport terecht wordt opgemerkt, geschiedt de regeling daarvan via de Invoeringswet Omgevingswet. Via die wet zal er onder meer voor worden gezorgd dat de relevante regels in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten van toepassing zijn op de regels op grond van de Omgevingswet. Ook zullen daarbij de regels die zijn opgenomen in wetsvoorstel verbetering vergunningverlening,

toezicht en handhaving⁵, dat op dit moment bij uw Kamer aanhangig is, worden doorvertaald naar de Omgevingswet. Hiervoor is onder meer afdeling 18.3 «Kwaliteitsbevordering en afstemming» gereserveerd. Naar de mogelijke toepassing van de regeling van de bestuurlijke boete loopt nog een onderzoek.

Op deze wijze zullen op *wetsniveau* de hoofdlijnen en de mate en wijze van rechtsbescherming en handhaving duidelijk worden vastgelegd. De onderzoekers wijzen op het verband tussen normstelling en rechtsbescherming en handhaving. De regeling van rechtsbescherming en handhaving staat inderdaad niet op zich. Zo volgt het toezicht op het stellen van een norm. De precieze omvang van de handhaving en rechtsbescherming is dan ook onderdeel van de verdere uitwerking van de normstelling. De wijze van en effecten voor toezicht en handhaving zullen dan ook onderdeel van de vormgeving daarvan zijn. Zoals al aangekondigd zullen de ontwerpuitvoeringsregels en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk voor advies aan de Afdeling Advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Ook het parlement kan deze in samenhang beoordelen en zo nodig wijzigingen aanbrengen in of via de Invoeringswet. Dat geldt ook voor de relatie met de handhaving en rechtsbescherming.

Omgevingsplan en Bibob

Ten aanzien van de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan kwalificeren de onderzoekers het effect van de door de regering getroffen maatregel als sterk. De maatregel volgt precies een van de suggesties van de Afdeling (blz. 93).

Over de verhouding met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) constateren de onderzoekers terecht dat de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van een omgevingsvergunning is ingekaderd, maar dat die inkadering nog aandacht vergt. De onderzoekers bevelen aan om artikel 5.38, tweede lid, van het wetsvoorstel, dat een regeling bevat voor de intrekking van een omgevingsvergunning, in lijn te brengen met artikel 5.30 (blz. 102 en 103). Die aanbeveling is gevolgd door die wijziging op te nemen in de tweede nota van wijziging.

Binnentreden

De onderzoekers merken op dat de regering de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de regeling van de bevoegdheid tot binnentreden in beperkte mate heeft overgenomen. Zij bevelen aan om te bezien voor welke gevallen een aanwijzing in de wet dienstig is. Bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de regeling in de Wabo. Zij bevelen in ieder geval aan om nader te onderbouwen waarom niet voor een dergelijke wijze van reguleren is gekozen. In aanvulling op hetgeen daarover in het nader rapport is opgenomen, luidt die onderbouwing als volgt.

De regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 van de Wabo is de belangrijkste inspiratiebron voor de voorgestelde regeling in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel. In dat kader is ook overwogen of een (vrijwel) identieke bepaling als in het huidige artikel 5.13 van de Wabo ter aanwijzing van de bevoegdheid tot binnentreden opgenomen zou moeten worden in het wetsvoorstel. Er is gekozen hiervan af te zien omdat een dergelijke aanwijzing of te grofmazig zou worden of te gedetailleerd (en daarmee onleesbaar). Bedoelde bepaling in de Wabo bevat een mix van gedetailleerde opsomming (voor wat betreft de artikelen 2.1 en 2.2 van de

⁵ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872).

Wabo), globale benoeming (de Wet milieubeheer, ten aanzien van gevaarlijke stoffen) en van algemene aanwijzingen voor complete wetten (Monumentenwet 1988, Wet ruimtelijke ordening, hoofdstukken I-IV van de Woningwet).

Naar de opvatting van de regering verdient een fijnmaziger aanwijzing de voorkeur, gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheid (ter aanvulling van de al in de Awb gegeven bevoegdheden). De concrete aanwijzingsbesluiten voor toezichthoudende ambtenaren lenen zich beter voor het op maat toedelen van deze bevoegdheid dan de wet in formele zin. Zo kan in een dergelijk besluit de toedeling van die bevoegdheid beperkt worden tot de relevante onderdelen van de nu nog in voorbereiding zijnde uitvoeringsbesluiten. In een wet in formele zin behoort dit niet tot de mogelijkheden.

De regering beoogt een adequate, beperkte, op het takenpakket van de betrokken toezichthouder toegesneden toedeling van deze bevoegdheid en heeft daarom, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de toedelingsbevoegdheid nader genormeerd. Gelet op deze normering mag van de betrokken bestuursorganen verwacht worden dat zij met de toedeling van deze bevoegdheid overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van de wetgever prudent zullen omgaan. Het overlaten van deze bevoegdheid aan de met de handhaving belaste bestuursorganen past overigens in de aan deze bestuursorganen toegedeelde bevoegdheden, zoals het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren en het toepassen van soms ingrijpende bestuursrechtelijke sancties.

Bovendien heeft de wetgever al in andere algemene wetgeving die betrekking heeft op deze ingrijpende bevoegdheid waarborgen ingebouwd voor toepassing van deze bevoegdheid, zodat voor misbruik of oneigenlijk gebruik daarvan niet gevreesd hoeft te worden. De bestuursrechter kan de feitelijke toepassing van deze bevoegdheid toetsen. Bovendien staat rechtsbescherming open tegen aanwijzingsbesluiten en kan ook via de politieke lijn een te grofmazige aanwijzing worden aangekaart.

0 Algemene vragen van de leden van de fracties

[0.1] De leden van de fractie van de SP vragen naar het moment waarop de AMvB's beschikbaar zijn. Zij vragen begrip voor het feit dat draagvlak essentieel is en dat dit een zorgvuldige behandeling vergt. Naar de mening van deze leden moet absolute zorgvuldigheid betracht worden omdat de toekomst van het omgevingsrecht voorligt.

De regering is het met deze leden eens dat een zorgvuldige voorbereiding van essentieel belang is. De stelselherziening kent dan ook een gefaseerde opbouw, die in de brief van 1 oktober 2014⁶ is beschreven. Deze opbouw gaat ervan uit dat met het wetsvoorstel het fundament van de stelselherziening wordt gelegd, dat vervolgens stapsgewijs wordt op- en uitgebouwd. Voor elk van de stappen is voorzien in een uitgebreide voorbereidingsprocedure, inclusief brede publieksparticipatie en betrokkenheid van het parlement. Voor de AMvB's is voorzien in een voorhangprocedure, naar verwachting in 2016, zoals ook beschreven in voornoemde brief. Daarnaast heeft de regering toegezegd dat de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk met de ontwerpAMvB's in procedure zal worden gebracht, zodat het parlement het geheel in samenhang kan bekijken. Ook kan uw Kamer dan nog wijzigingen aanbrengen als zij dat nodig acht. Hiermee wordt naar de mening van de regering voorzien in een zorgvuldig proces, waarbij het eindoordeel aan het parlement is.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

[0.2] De leden van de SP-fractie hebben vragen over het begrip «maatschappelijke functies» in relatie tot de belangenafweging bij besluitvorming. Zij vragen op welke wijze prioriteiten worden gewogen, wanneer maatschappelijke waarden boven economische waarden gaan, en wanneer waarden van burgers boven die van economie gaan. Het maken van belangenafwegingen over activiteiten in de fysieke leefomgeving gebeurt in concrete besluiten, zoals besluiten over vergunningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Die belangenafweging maken bestuursorganen in het licht van het door henzelf geformuleerde beleid, met inachtneming van de beslisregels die in de uitvoeringsregelgeving plaats zullen krijgen. Die beslisregels zullen soms zo geformuleerd zijn dat bepaalde waarden – of dat nu maatschappelijke waarden zijn of economische waarden – in ieder geval in acht moeten worden genomen en dus «boven» andere waarden gaan. De voorkeur van de regering gaat er echter naar uit dat bestuursorganen zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid en daarbij behorende besluitmogelijkheden hebben. Zo kan gebiedsgericht, in samenspraak met belanghebbenden en lokaal democratisch bepaald, tot een optimale afweging van de belangen worden gekomen in het licht van de doelen van de wet.

Om de betekenis van «maatschappelijke functies» te verduidelijken is, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden, het wetsvoorstel gewijzigd. De term, opgenomen in artikel 1.3, onder b, is bij de tweede nota van wijziging vervangen door de term «maatschappelijke behoeften». Daarmee wordt aangesloten bij het gebruik van «behoeften» in de definitie van duurzame ontwikkeling in het wetsvoorstel die is ontleend aan de Commissie-Brundlandt (de commissie gebruikt het woord «needs»). Met «maatschappelijke behoeften» wordt bedoeld op hetgeen de samenleving nodig heeft zoals voedsel, drinkwater, huisvesting, energie, riolering, gezondheidszorg, transport en recreatie. Daarnaast wordt met deze vervanging ook begripsverwarring voorkomen met de term «functie» in het begrip «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties».

[0.3] De leden van de fractie van het CDA hebben een voorkeur voor normstelling bij wet. Zij zouden graag zien dat een groter deel van de te stellen regels bij wet worden gesteld. Volgens deze leden vermindert de flexibiliteit van aanpassing van AMvB's de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

In de nota naar aanleiding van het verslag is beschreven wat de belangrijkste redenen zijn voor de bundeling van normstelling in een beperkt aantal AMvB's. De voornaamste redenen zijn de verbetering van de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor overheden, bedrijven en burgers. Bundeling voorkomt gelaagde en versnipperde regelgeving die als zeer complex wordt ervaren. Ook zorgt bundeling voor meer samenhang binnen de regels. Daarnaast maakt regeling bij AMvB de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving beter mogelijk. Op dit moment leidt de implementatie soms tot normstelling op een lager niveau dan de nationale normstelling, bijvoorbeeld bij ministeriële regeling in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. Dat is uit het oogpunt van samenhang en toegankelijkheid onwenselijk.

Binnen het nieuwe stelsel ontstaat één uniform niveau van normstelling. Dit leidt niet tot een verminderde rechtszekerheid. Zoals ook in het rapport van de RUG en in de reactie op onderdeel A van dat rapport in deze nota is beschreven, blijft het belang, de verbindende kracht en de kenbaarheid van de normstelling onverkort gewaarborgd. De regering wil de flexibiliteit in de normstelling bevorderen. Maar dat betreft de wijze waarop de norm is gesteld en de toepassing van de normstelling, niet zo zeer het niveau van de normstelling. De stelselherziening beoogt juist de norm-

stelling toekomstgericht te maken en de inzichtelijkheid te vergroten. Dit komt bovendien ten goede aan de rechtszekerheid.

1 Doelen

[1.1] De leden van de PvdA-fractie dringen er bij de regering op aan om de ambitie die verwoord is in de Grondwet op te nemen in de Omgevingswet.

Artikel 21 van de Grondwet bevat een tweetal sociale grondrechten. Het sociale grondrecht «bescherming en verbetering van het leefmilieu» brengt de zorg van de overheid voor de bescherming en verbetering van milieu, natuur en landschap tot uitdrukking. Het staat naast het sociale grondrecht «bewoonbaarheid van het land», dat de zorg van de overheid voor een bewoonbaar land tot uitdrukking brengt – denk aan het waterbeheer, de ruimtelijke ordening en recreatievoorzieningen. De voorgestelde Omgevingswet bundelt het merendeel van het wettelijke instrumentarium ter uitvoering van beide sociale grondrechten. Bij de uitvoering van de wet moet de overheid soms een balans zoeken tussen de grondrechten. In de memorie van toelichting op artikel 21 van de Grondwet is dit als volgt verwoord:

«De zorg voor de bewoonbaarheid van het land kan overigens in strijd komen met de zorg voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu en omgekeerd. De aanleg van een waterkering met het oog op de bewoonbaarheid van het land, kan worden ervaren als een bedreiging van het leefmilieu ter plaatse. Hier is een voorbeeld van de stelling uit het algemeen deel van deze toelichting, dat de belangen, verwoord in de bepalingen over sociale grondrechten soms tegen elkaar moeten worden afgewogen. De keuze, welke van die belangen in het concrete geval de voorrang zal krijgen, is aan de verantwoordelijke politieke organen. De Grondwet zelf spreekt zich er niet over uit.»⁷

Om richting te geven aan de belangenafweging die bestuursorganen moeten maken heeft de regering gekozen voor een doelomschrijving met twee onderdelen die, scherper dan artikel 21 van de Grondwet, de belangen binnen de fysieke leefomgeving laten zien. De onderdelen a en b van artikel 1.3 vormen dus een eerste concretisering van de belangenafweging die verantwoordelijke organen moeten maken bij het tegen elkaar afwegen van de sociale grondrechten. Door in de aanhef van dat artikel «duurzame ontwikkeling» op te nemen komt ook tot uitdrukking dat daarbij onze verplichtingen jegens toekomstige generaties betrokken worden. Bij de uitvoering van de wet wordt de balans gezocht tussen het beschermen van de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in doel a, en het benutten van de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in doel b. De uitkomst van die balans zal in concrete gevallen niet altijd hoeven te leiden tot een beter leefmilieu. Het gaat er om dat het totaal van menselijke activiteiten het leefmilieu minder belast, waardoor dat verbetert.

De opname van een verbeterdoelstelling die het ene sociale grondrecht tot uitdrukking brengt zonder het andere sociale grondrecht ook tot uitdrukking te brengen, zou leiden tot een minder evenwichtig artikel. Een meer pragmatische reden is dat «verbeteren» zich redactioneel moeilijk laat inbouwen in onderdeel a van het artikel. In de formulering «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit» zit immers al de ambitie besloten tot het verhogen van de kwaliteit waar deze te kort schiet. Met de gekozen formulering wordt bedoeld op de opdracht om de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar

⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, blz. 13–14.

deze te kort schiet en te behouden waar deze goed is. Dat is ook wat de Grondwetgever bedoeld heeft.

In het wetsvoorstel worden de maatschappelijk doelen overigens geconcretiseerd in tal van oogmerken die belangrijke sturende invloed hebben op de uitvoeringsregelgeving. Artikel 2.1, derde lid, geeft een overzicht van deze oogmerken. In een aantal daarvan komt de verbetering tot uitdrukking omdat het begrip «beschermen» is gedefinieerd als «behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving» (zie de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A). Dit betekent dus dat elke keer dat in het wetsvoorstel het «beschermen van het milieu» geschreven wordt, bedoeld wordt op het beschermen én verbeteren van het milieu. Op het belang van deze oogmerken zal nader worden ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 [1.4].

[1.2] De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze wordt vastgelegd hoe een omgevingswaarde moet worden gemonitord, en door wie. Dit is geregeld in de artikelen 20.2 en 20.3 van het wetsvoorstel. Op grond hiervan wordt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving voor rijksomgevingswaarden de methode van monitoring vastgelegd en bepaald welk bestuursorgaan of welke instantie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de monitoring. In een ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de uitvoering, zoals meet- en rekenmethoden. Voor omgevingswaarden van provincies en gemeenten worden regels hieromtrent op grond van artikel 20.2 opgenomen in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan.

Deze leden vragen ook naar sancties – anders dan een gang naar de rechter – als dreigt dat een vastgestelde kwaliteit niet behaald wordt. Als een kwaliteit niet wordt behaald, of dreigt niet behaald te worden, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma opstellen dat erop gericht is de vereiste kwaliteit wel te behalen.

Het toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen door een overheidsorgaan ligt in de lijn van de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht bij de desbetreffende vertegenwoordigende organen, in het geval van een gemeente dus bij de gemeenteraad. Als het uitvoerend bestuursorgaan zich onvoldoende van die taak zou kwijten, is het in eerste instantie aan het vertegenwoordigend orgaan om het uitvoerend bestuursorgaan hierop aan te spreken. De burger kan zich dus wenden tot een volksvertegenwoordiger en deze attenderen op het feit dat de vereiste kwaliteit niet gehaald dreigt te worden. De meest vergaande sanctie van het vertegenwoordigend orgaan is dan het wegsturen van de verantwoordelijke bestuurder.

Volgens de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht is de provincie in principe de enige verticale toezichthouder op de uitvoering van de gemeentelijke taken op het terrein van de fysieke leefomgeving en het Rijk de verticale toezichthouder op de uitvoering van provinciale taken. De Gemeentewet en de Provinciewet zijn bij de inwerkingtreding van deze wet gewijzigd, waarbij aan het provinciebestuur en het Rijk toereikende interventiebevoegdheden zijn toebedeeld. Op grond van de regeling voor taakverwaarlozing in de Gemeentewet en de Provinciewet kan de provincie doen wat de gemeente had moeten doen, en kan het Rijk doen wat de provincie had moeten doen. Als de volksvertegenwoordiging niet zou ingrijpen, kunnen burgers zich tot de genoemde toezichthoudende organen wenden.

Tot slot kunnen burgers zich wenden tot de Europese Commissie. De Commissie kan een inbreukprocedure starten als een lidstaat Europees-rechtelijke verplichtingen niet naleeft.

[1.3] De leden van de SP-fractie vragen of decentrale bestuursorganen hun omgevingswaarden zelf monitoren en zichzelf sanctioneren. Ze

duiden op risico's rond integriteit en «wenselijke uitkomsten» en vragen naar de ambtelijke rolverdeling en naar de rol van de burger. Als een gemeenteraad kiest voor de vaststelling van een omgevingswaarde, ontstaat daarmee een verplichting voor burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht te monitoren of de omgevingswaarde gehaald wordt en een programma op te stellen als daaraan niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden. Het college legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Het kan wenselijk zijn binnen het gemeentelijk apparaat een zekere mate van functiescheiding aan te brengen zodat het risico dat «de slager zijn eigen vlees keurt» beperkt wordt. Dit is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de gemeente, die immers zelf de keuze maakt om het instrument omgevingswaarde in te zetten.

Als provinciale staten kiezen voor de vaststelling van een omgevingswaarde, moeten zij bepalen welk uitvoerend bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de monitoring en de programmaplicht. Als daarbij geoordeeld wordt dat uitvoering door gedeputeerde staten zelf wordt gedaan, dan geldt dezelfde lijn die voor gemeenten is uiteengezet. Voor zover de omgevingswaarden betrekking hebben op regionale watersystemen berust de programmaplicht bij het waterschap (zie artikel 3.9, tweede lid, onder a). Het ligt voor de hand dat de monitoring van de verplichte omgevingswaarden voor watersystemen (die provincies op grond van artikel 2.13 moeten stellen) ook bij de waterschappen wordt belegd. Op dat moment is er ook een duidelijke functiescheiding binnen de overheid, wat de kans verkleint op de mogelijke problemen die de leden aanduiden. Omgevingswaarden zijn een bestuursinstrument. Ze hebben gevolgen voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en zijn niet gericht tot burgers. Ze bestaan vaak wel ter bescherming van belangen van onder andere burgers. Voor het antwoord op de vraag wat de positie van burgers is als zij van mening zijn dat de naleving niet goed is, wordt verwezen naar het antwoord op de vorige vraag van de leden. Verder kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat het desbetreffende bestuursorgaan onrechtmatig handelt door niet goed uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen.

[1.4] De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over de doelen van de wet. Zij vragen of de regering de in het wetsvoorstel opgenomen maatschappelijke doelen voldoende richtinggevend acht voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. Zij vragen verder in hoeverre deze brede formulering daadwerkelijk bewerkstelligt dat er inhoudelijk richting gegeven wordt, zeker als het gaat over het uitvoeringsinstrumentarium. De regering onderschrijft de visie van de leden dat de doelen van de wet op een zeer algemeen niveau richting geven. Dat is ook het niveau van sturing dat nodig is bij zeer brede opdrachten, zoals het opstellen van een omgevingsvisie of een omgevingsplan, waar in alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving bijeen komen. Dat geldt ook voor projectbesluiten, waarin alle belangen rond een project bijeen komen. Die brede opdracht maakt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. Ook in de huidige wetgeving – denk aan het begrip «een goede ruimtelijke ordening» in de Wet ruimtelijke ordening – wordt in dergelijke gevallen op algemeen niveau richting gegeven. Meer specifieke sturing is er bij verplichte programma's, vergunningen en bij algemene regels, waar het wetsvoorstel richting geeft door aan te geven met het oog waarop die bevoegdheden toegepast worden.

Ook vragen deze leden naar de mogelijkheid om meer concrete maatschappelijke doelen in de wet vast te leggen voor de AMvB's, om zo te kunnen beoordelen of de uitvoeringsregelgeving wel voldoet aan de geest van de wet. Hierop kan geantwoord worden dat in het wetsvoorstel naast de «neutrale» AMvB-grondslagen veel specifieke verplichtingen zijn opgenomen waarbij aangegeven is dat bij AMvB bepaalde regels gesteld

moeten worden met het oog op een bepaald belang, zoals «de bescherming van het milieu» of «het behoud van cultureel erfgoed». Dergelijke oogmerkbepalingen («met het oog op») zijn vooral opgenomen voor verplichte instructieregels (artikelen 2.26 tot en met 2.31), verplichte algemene regels (artikelen 4.20 tot en met 4.28) en de verplichte beoordelingsregels (artikelen 5.19 tot en met 5.28). Elk van die bepalingen geeft de AMvB-wetgever richting bij het vaststellen van de regels.

De voorgenomen AMvB's zijn dus niet gericht op één set maatschappelijke doelen, maar omvatten regels met meerdere oogmerken. Zo zullen het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving regels bevatten die gericht zijn op het waarborgen van de veiligheid, op het beschermen van het milieu en op het behoud van cultureel erfgoed. De uitvoeringsregelgeving wordt in beginsel zo opgebouwd dat bij elk inhoudelijk regelcomplex duidelijk is met het oog waarop die regels gesteld zijn. Deze oogmerken zijn dan richtinggevend bij het maken van bestuurlijke afwegingen over de toepassing van de regels en het gebruik van eventuele discretionaire bevoegdheden die in die regels zijn ingebouwd. Als de mogelijkheid wordt geboden om een ontheffing te verlenen van een instructieregel (artikel 2.32) wordt afgewogen of de uitvoering van de taak of bevoegdheid waarover de instructieregel gaat onevenredig belemmerd wordt in verhouding met het belang waarvoor de instructieregel is gesteld. Als de mogelijkheid wordt geboden om maatwerkvoorschriften (artikel 4.5) of maatwerkregels (artikel 4.6) te stellen, moeten deze strekken tot hetzelfde oogmerk als de regels waarvan ze afwijken (dit blijkt uit artikel 4.5, eerste lid, tweede volzin en artikel 4.6, tweede lid, tweede volzin). De meer concrete maatschappelijke doelen, waarop de leden duiden, zijn dus al ingebouwd in het wetsvoorstel en spelen een belangrijke rol in het stelsel en in de verhouding tussen wet en uitvoeringsregelgeving.

[1.5] De leden van de fractie van D66 vragen zich af of een stelselherziening strikt noodzakelijk is en hoe de regering ertoe is gekomen om deze stelselherziening in gang te zetten zonder brede evaluatie (op een manier zoals voorgesteld door prof. mr. J. Struiksma, zoals de leden van de D66-fractie in het verslag suggereerden). Zou bijvoorbeeld niet kunnen worden volstaan met de ontwikkeling van slimme digitale tools?

In antwoord hierop merkt de regering op dat de door haar genoemde schets uit 2012 op meer onderzoek was gebaseerd. Een brede evaluatie, zoals de leden van de D66-fractie ook suggereerden in een vraag in het verslag, zou veel tijd en geld hebben gekost, terwijl de signalen over het versnipperde karakter van het omgevingsrecht naar het oordeel regering dringend waren. De regering hecht aan een efficiënte werkwijze, waarbij de stelselherziening in voortdurende dialoog met de uitvoeringspraktijk en andere relevante betrokkenen vorm wordt gegeven (zoals ook betoogd in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 15–16). Het stelsel zoals dat nu is vormgegeven laat ook zien dat er veel winst kan worden behaald. De doelen van de stelselherziening (zoals deze zijn verwoord in de memorie van toelichting, blz. 25), zijn naar het oordeel van de regering dan ook gediend met de gekozen aanpak. Wat betreft de suggestie van de D66-fractie om bijvoorbeeld te volstaan met de ontwikkeling van slimme digitale tools merkt de regering het volgende op. Een digitale tool kan alleen slim zijn (goed functioneren), als het daaraan ten grondslag liggende wettelijke stelsel en de bepalingen en regels die daar deel van uit maken, zijn geharmoniseerd en op een bepaalde (uniforme) manier zijn vormgegeven. Het huidige omgevingsrecht wordt gekenmerkt door ongelijksoortige structuren, instrumenten, procedures en regels. Het is daardoor lastig te digitaliseren. Digitale ontsluiting van regels en digitale uitwisseling van documenten zijn gebaat bij een vereenvoudiging en harmonisering van regels zoals die is voorzien bij de stelselherziening van

het omgevingsrecht. In de door de regering gekozen aanpak kunnen de inzichten van gebruikers, ICT-ers en juristen in één slag worden samengebracht, zodat de kwaliteit en het gebruiksgemak van de digitale tools kunnen worden geborgd. Dat was niet mogelijk geweest als deze gebaseerd zouden worden op het huidige omgevingsrecht.

[1.6] De leden van de fractie van D66 benadrukken het belang van een tijdige evaluatie van de stelselherziening en vragen wanneer de regering een evaluatie opportuun acht. De regering vindt het net als de leden van de fractie van D66 van belang een vinger aan de pols te houden. Er komt daarom in het kader van de implementatie een voortgangsmontor. In het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie [3.23] en de D66-fractie [12.22] wordt hier verder op ingegaan. Uw Kamer zal hier jaarlijks over geïnformeerd worden. In aanvulling daarop stelt de regering voor, naar aanleiding van de vraag naar een termijn van een evaluatie, om aan te sluiten bij de gangbare termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

[1.7] De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over de grondwettelijke verbeterdoelstelling. Zij vragen allereerst of de regering met de formulering «bereiken en in stand houden» in artikel 1.3 bedoelt dat de grondwettelijke verbeterdoelstelling is gehaald als aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan. Zij vragen de regering ook of zij de mening deelt dat een verbetering van het leefmilieu in de toekomst vraagt om stringenter normen.

De regering is van mening dat er normen moeten zijn voor de kwaliteit van de bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving. Die normen moeten zodanig strikt zijn dat de risico's voor veiligheid en gezondheid blijvend worden teruggedrongen tot een maatschappelijk acceptabel niveau. In sommige gevallen zijn de normen een compromis tussen het wenselijke en het haalbare en kan een aanscherping van normen wenselijk zijn als de technologische mogelijkheden om de belasting van het milieu te verminderen in zicht komen. In die zin moet artikel 1.3 niet zo gelezen worden dat aan de grondwettelijke verbeterdoelstelling is voldaan als aan de huidige normen is voldaan.

Als aan de norm is voldaan kan verder terugdringen van gevolgen voor de fysieke leefomgeving soms wenselijk zijn, bijvoorbeeld als het emissieniveau geen gezondheidsrisico's meer veroorzaakt, maar nog wel hinder. Overigens wordt op dit moment niet aan alle kwaliteitsnormen voldaan. Er zijn nog grote opgaven voor het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en dus ook voor het verbeteren van het leefmilieu. Ook kunnen nieuwe activiteiten of uitbreiding daarvan leiden tot druk op de al behaalde kwaliteitsniveaus, wat weer inzet kan vergen voor het in stand houden van de kwaliteit.

De genoemde leden vragen de regering ook te onderbouwen hoe de verbetering van het leefmilieu zich verhoudt tot de formulering van artikel 1.3, onder a. Hierop is al ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA aan het begin van dit hoofdstuk [1.1].

2 Democratische controle

[2.1] De leden van de fractie van D66 vragen naar de betrokkenheid van het parlement bij toekomstige wijzigingen van de AMvB's. In het wetsvoorstel is een voorhangprocedure opgenomen die ook op toekomstige wijzigingen van de AMvB's van toepassing is. Daarnaast heeft de regering toegezegd dat bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel de ontwerpAMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk in procedure zullen worden gebracht. Het parlement is dan ook als medewetgever betrokken. Het stelsel kan dan in samenhang worden beoordeeld. Dat is belangrijk, bij de eerste vaststelling krijgt het nieuwe stelsel immers vorm.

Dat betreft niet alleen de afzonderlijke technische normen maar de volledige nieuwe inrichting van de uitvoeringsbesluiten, die een bestendige basis voor de komende jaren moet bieden.

De leden van de fractie van D66 vinden dat uw Kamer structureel de mogelijkheid moet hebben om aan te geven dat onderwerpen bij wet moeten worden geregeld. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een zware voorhangprocedure. Voor zover deze leden daarmee de procedure voor milieukwaliteitseisen bedoelen in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer wordt verwezen naar het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fractie van GroenLinks hieronder [2.2].

De kern van de vraag behelst het waarborgen van de parlementaire betrokkenheid en mogelijkheden voor inhoudelijke beïnvloeding en verbeteringen. Daarin is primair voorzien via de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal die in het wetsvoorstel is opgenomen. Die maakt een vroegtijdig debat over inhoud en kwaliteit van de voorgestelde regels mogelijk, waarbij ook wijzigingen kunnen worden voorgesteld. Als het parlement de inhoud van zodanige aard vindt dat regeling bij wet aangewezen is, kan het de regering oproepen om een wetsontwerp voor te bereiden. Eventueel kan dit ook worden bewerkstelligd door aanpassing of amendering van daarmee samenhangende wetsvoorstellen tot wijziging van de Omgevingswet. Tot slot kan uw Kamer daartoe – als medewetgever – zelf het initiatief nemen.

Een aanvullende bijzondere wettelijke voorziening is daarvoor niet nodig. Dat is ook op dit moment niet het geval voor belangrijke AMvB's als het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit milieueffectrapportage, het Waterbesluit, het Besluit ruimtelijke ordening en het Besluit omgevingsrecht. De bijzondere procedure voor milieukwaliteitseisen als bedoeld in artikel 21.6, vijfde lid, de Wet milieubeheer, vormt dan ook een uitzondering binnen het huidige omgevingsrecht. Die procedure is slechts van toepassing op (onderdelen van) 6 van de 120 AMvB's die zullen opgaan in het nieuwe stelsel. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven op dit punt grote terughoudendheid voor.⁸

[2.2] De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van omgevingswaarden. Zij wijzen op de procedure die in artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) is opgenomen voor de vaststelling van milieukwaliteitseisen. Zij vragen of de regering bereid is die procedure in de Omgevingswet op te nemen voor omgevingswaarden.

De regering deelt het belang van betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van omgevingswaarden. Dan kan er een parlementair debat en een maatschappelijke discussie over plaatsvinden. Een dergelijke brede betrokkenheid kan bijdragen aan een zorgvuldige totstandkoming en een goede kwaliteit van de voorgenomen regels. Die betrokkenheid komt het best tot zijn recht in een vroeg stadium. Op dat moment liggen immers de richtinggevende keuzes voor en is de ruimte voor alternatieven of bijstellingen het grootst. Dan kan op de meest effectieve wijze invulling worden gegeven aan parlementaire medebetrokkenheid.

De door de leden aangehaalde procedure van artikel 21.6, vijfde lid, Wm biedt een bevoegdheid aan het slot van het regelgevingproces. Die stelt weliswaar een minderheid (een vijfde deel) van een van beide Kamers in de gelegenheid om de wens te kennen te geven dat het onderwerp bij wet wordt geregeld, maar pas op het moment dat de betrokken AMvB al is vastgesteld. Op dat moment is dus de volledige procedure, inclusief verplichte toetsen, publieksparticipatie, voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State – vaak een langdurig proces van soms jaren – al doorlopen. Omdat de AMvB op dat moment al is vastgesteld, kan de procedure niet

⁸ Vgl. Aanwijzingen voor de regelgeving 42.

meer leiden tot inhoudelijke bijstellingen of verbeteringen. Toepassing van de bevoegdheid leidt er toe dat de AMvB onverwijld moet worden ingetrokken. Er dient vervolgens een nieuwe AMvB te worden gemaakt om de betrokken AMvB in te trekken (die ook weer het volledige totstandkomingsproces, inclusief voorhang en advisering door de Afdeling advisering doorloopt). Daarnaast dient een wetsvoorstel te worden ingediend. Dat doorloopt vervolgens de normale wetgevingsprocedure, waarover het parlement bij meerderheid beslist.

De procedure van artikel 21.6, vijfde lid, Wm leidt dus niet zo zeer tot inhoudelijke beïnvloeding of kwaliteitsverbetering, maar vooral tot uitstel van het inhoudelijke debat. Deze procedure leidt tot doublures en onnodige lasten, ook bij burgers, bedrijven en overheden die zich al voorbereiden op de nieuwe regelgeving. Het zorgt er bovendien voor dat de beoogde kwaliteitseisen niet in werking kunnen treden en dus gedurende deze lange totstandkomingsperiode niet gelden. Dit kan leiden tot overschrijding van omzettingstermijnen en daarmee tot rechtstreekse toepasselijkheid van normen uit Europese of internationale regelgeving. Dat zou leiden tot een ongenueanceerd instrumentarium, terwijl juist de wijze van omzetting in het Nederlandse recht de beleidsvrijheid betreft waarover het debat zal gaan. In andere gevallen kan dit ten koste gaan van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat is onwenselijk. Zeker als die procedure zou worden toegepast door een minderheid binnen een van beide Kamers die geen voorstander is van snelle invoering van de beoogde (bijvoorbeeld strengere) kwaliteitseisen, terwijl daarvoor wel steun van een parlementaire meerderheid is. Aan deze procedure in de Wet milieubeheer is tot nu toe geen volledige toepassing gegeven. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat met de toepassing van deze procedure grote terughoudendheid moet worden betracht.

Het is dan ook wenselijk om de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van omgevingswaarden effectiever en efficiënter te laten verlopen dan in artikel 21.6, vijfde lid, Wm. De in de Omgevingswet geregelde voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal zorgt voor vroegtijdige invloed op de voorgenomen regeling van omgevingswaarden. Die geldt ook voor toekomstige wijzigingen of nieuwe omgevingswaarden. Gedurende de voorhangprocedure kan het parlement de wenselijkheid van de ontwerpregels aangeven, wijzigingen voorstellen en aangeven dat het desbetreffende onderwerp bij wet moeten worden geregeld. De werking van het parlementaire stelsel, inclusief parlementaire bevoegdheden, vertrouwensregel en de ministeriële verantwoordelijkheid, voorziet daar al in. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud centraal komt te staan – en daadwerkelijk is gericht op beïnvloeding en kwaliteitsverbetering van de omgevingswaarden. Dit gebeurt aan de voorkant, het moment waarop de belangrijkste politieke keuzes aan de orde zijn.

Mocht de situatie zich voordoen dat het parlement niet tevreden is met de verwerking van opmerkingen van het parlement die tijdens de voorhang zijn ingebracht, of met de neerslag in een besluit van adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, is vanzelfsprekend nog altijd een nieuw debat met de regering mogelijk. De wijziging van de eerder in werking getreden regelgeving is dan een van de mogelijke uitkomsten. Maar dat leidt dan niet tot de paradoxale situatie dat de inwerkingtreding van normen uiteindelijk moet worden bereikt via een dubbele procedure.

3 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid

[3.1] De leden van de fractie van de VVD vinden een geldigheidsduur van twee jaar voor een voorbereidingsbesluit, zoals nu opgenomen in het wetsvoorstel, erg lang omdat het een gebied op slot zet en onzekerheid brengt wat er gaat gebeuren. De leden van de fractie van de VVD vragen

waarom deze termijn niet wordt bekort tot anderhalf jaar, zodat deze beter aansluit bij de huidige praktijk van voorbereidingsbescherming. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven (blz. 167), merkt de regering in antwoord op deze vraag op dat de effecten van een voorbereidingsbesluit in meerdere opzichten minder verstrekking zijn dan onder het huidige regime. In het voorbereidingsbesluit zal straks gericht moeten worden aangegeven voor welke categorieën van bouwwerken het regime van het aanhouden van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning van toepassing zal zijn. Dat geldt dus niet meer automatisch voor alle aanvragen voor bouwplannen in een gebied. Verder is aan het regime van aanhouding een omgekeerde werking gegeven. Waar nu in het wettelijk stelsel sprake is van een automatisch tot stand komende plicht om alle ingekomen aanvragen om omgevingsvergunning aan te houden, die door het verlenen van de omgevingsvergunning kan worden doorbroken, dient binnen het nieuwe stelsel expliciet een besluit tot aanhouding te worden genomen per aanvraag. Een voorbereidingsbesluit kan daarmee straks beter toegespitst worden op het gewenste doel. De nu voorgestelde regeling leidt er dus niet meer toe dat een gebied volledig «op slot» wordt gezet. De regering is het eens met de zienswijze dat een geldigheidstermijn van anderhalf jaar beter aansluit bij de huidige duur van voorbereidingsbescherming. Dit zorgt bovendien voor minder lange procedures, wat goed aansluit bij de verbeterdoelen van de stelselherziening. Om die reden is de termijn op anderhalf jaar gesteld in de tweede nota van wijziging.

[3.2] De leden van de fractie van de VVD constateren dat in het wetsvoorstel is bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen, in plaats van alleen belanghebbenden. Zij vragen of dit zijn grondslag vindt in artikel 3:15 Awb. Gevraagd wordt of dit betekent dat bijvoorbeeld iemand uit Maastricht zienswijzen kan indienen voor een windmolen die in Groningen wordt geplaatst. Verder vragen deze leden in hoeverre dit tot een administratieve lastenverzwaring voor bestuursorganen gaat leiden. In artikel 16.22 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat bij de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb, een ieder zienswijzen kan indienen op het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. Daarmee is invulling gegeven aan de in het tweede lid van artikel 3:15 Awb gegeven mogelijkheid dat naast belanghebbenden ook anderen een zienswijze naar voren kunnen brengen. Daardoor is het inderdaad mogelijk dat een bewoner van Maastricht een zienswijze naar voren brengt op een ontwerpbesluit voor een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld het plaatsen van een windmolen in Groningen. Tegen het uiteindelijke besluit kan overigens alleen een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend beroep instellen. Ook geldt daarbij sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 het relativiteitsvereiste. Dit houdt in dat een besluit alleen door de bestuursrechter vernietigd kan worden als de regel waarop een beroep wordt gedaan strekt tot bescherming van de belangen van degene die er een beroep op doet.

Met de mogelijkheid voor een ieder om een zienswijze naar voren te brengen wordt de bestaande situatie bij een omgevingsvergunning, watervergunning, tracébesluit en de totstandkoming van een bestemmingsplan of inpassingsplan voortgezet. Er is dus geen sprake van een nieuw procedureel vereiste en evenmin van een administratieve lastenverzwaring. In dit verband is het overigens wel de bedoeling om voor de omgevingsvergunning de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb verder te beperken tot die activiteiten waarvoor dat op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen nodig is. Meer dan nu al het geval is zullen daardoor omgevingsvergunningen met de reguliere procedure worden voorbereid, waarbij slechts de kring van belanghebbenden in eventuele inspraak en bezwaar

betrokken kan worden. Op grotere of complexe projecten met een publiek belang, zoals grote windturbineparken, zal doorgaans de projectprocedure worden toegepast. Op de voorbereiding van het projectbesluit is afdeling 3.4 Awb van toepassing en kan ook een ieder zienswijzen indienen. Internationaalrechtelijke verplichtingen zijn overigens de reden voor de bepaling dat een ieder een zienswijze naar voren kan brengen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wabo is dit onderwerp uitvoerig aan de orde geweest. Bij de behandeling van de Wabo werd in de Tweede Kamer een amendement aanvaard, dat tot het beperken van de kring van inspraakgerechtigden heeft geleid.⁹ Een soortgelijk amendement werd ook aanvaard bij de Waterwet.¹⁰ Bij de behandeling van beide wetsvoorstellen in de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over de verhouding van de desbetreffende bepalingen tot de toepasselijke Europese en internationale regelgeving, in het bijzonder het verdrag van Aarhus. Naar aanleiding daarvan is over dit onderwerp een voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling heeft hierin onder meer op grond van artikel 6 van het verdrag van Aarhus geconcludeerd dat een ieder de gelegenheid moet hebben om van inspraakgelegenheden gebruik te maken. Zowel de Wabo als de Waterwet zijn hierop aangepast bij de betrokken invoeringswetgeving.¹¹ De desbetreffende voorlichting heeft aan actualiteit niet verloren. Vandaar dat in het wetsvoorstel op dit punt de huidige regeling wordt gecontinueerd.

[3.3] De leden van de VVD-fractie vragen welke besluiten en instrumenten appellabel zijn en welke niet en willen graag een nadere toelichting over waarom dat zo is.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is in hoofdstuk 6 voor elk van de besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet weergegeven hoe de rechtsbescherming zal worden geregeld. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de rechtsbeschermingsmogelijkheden ten aanzien van de kerninstrumenten. Voor het totale overzicht van alle besluiten en rechtsfiguren wordt verwezen naar paragraaf 6.4 van de memorie waarin per hoofdstuk van de Omgevingswet uiteengezet is welke beroepsmogelijkheden zijn voorzien en waarom. Tegen de *omgevingsvisie* staat geen beroep open. Het zijn beleidsdocumenten die geen juridisch bindende voorschriften voor burgers en bedrijven bevatten, maar die alleen het vaststellende bestuursorgaan binden bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden. Dat geldt in principe ook voor *programma's*. Er geldt een uitzondering voor delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Onder de Omgevingswet wordt daartegen wel beroep opengesteld. Het gaat dan om programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten hoeft geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer te worden vastgesteld voordat de activiteit mag worden verricht. Een voorbeeld daarvan betreft het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Tegen de desbetreffende onderdelen van het plan staat conform de hoofdregel van de Awb beroep open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tegen het besluit tot vaststelling van het *omgevingsplan* kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die lijn sluit aan bij de rechtsbescherming die nu tegen het bestemmingsplan openstaat. Daarvoor is gekozen vanwege het locatie-specifieke karakter van de functietoedeling in een omgevingsplan. Een omgevingsplan en de daarin opgenomen regels zijn immers van grote invloed op de mogelijkheden van grondeigenaren om op hun percelen activiteiten te verrichten. *Omgevingsverordeningen* van provincies en

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 16.

¹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 17.

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3. blz. 56–57.

waterschapsverordeningen hebben een ander karakter. Daarvoor geldt de hoofdregel van de Awb dat geen beroep open staat tegen algemeen verbindende voorschriften. Datzelfde geldt voor *algemene rijksregels*. De rechtsbescherming tegen *omgevingsvergunningen* volgt de hoofdregel van de Awb. Dat betekent beroep bij de rechtbank met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen *projectbesluiten* staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet. De beroepsregeling sluit ook aan bij de rechtsbeschermingsregeling voor het omgevingsplan.

Samengevat is bij de vormgeving van de beroepsmogelijkheden bij de kerninstrumenten zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel voor vergelijkbare rechtsfiguren. De bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden worden dan ook zoveel mogelijk gecontinueerd, waarbij alleen aanpassingen gedaan worden als dat nodig is voor een inzichtelijk en eenvoudig toepasbaar stelsel.

Het is overigens nog belangrijk aan te geven dat de beroepsmogelijkheden voor een deel hun beslag krijgen in de Invoeringswet Omgevingswet. Sinds 1 januari 2013 wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter uitsluitend geregeld door de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 8) en de daarbij behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak en niet meer (deels) in de bijzondere wetten (zoals de Omgevingswet). Zolang er niets bepaald wordt, geldt het hoofdsysteem van de Awb en is sprake van beroep in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak als bestuursrechter oordelend in eerste en enige aanleg of het uitsluiten van beroep tegen bepaalde besluiten vergt aanpassing van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak die als bijlage bij de Awb is opgenomen. Dat zal gebeuren via de Invoeringswet.

[3.4] De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de uitwerking van de oplevertoets in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving er uit komt te zien.

Een oplevertoets zou kunnen worden omschreven als «aan het eind van het project aantonen dat is voldaan aan wat vooraf is afgesproken en, als dat niet het geval is, maatregelen treffen». De huidige wetgeving kent enkele formele oplevertoetsen. Eén daarvan is opgenomen in artikel 10 van de Tracéwet. Een ander voorbeeld is de oplevertoets bij de oplevering van bouwwerken. Wil men gebruik maken van subsidies in het kader van de regeling milieuinvesteringsaftrek (MIA) / Willekeurige afschrijving milieuinvesteringen (VAMIL), dan is men verplicht een oplevertoets uit te laten voeren. In materiële zin is de oplevertoets op meer plekken aanwijsbaar. Zo kan gewezen worden op de regeling voor ontwikkelingsgebieden van de Crisis- en herstelwet die een eindtermijn kent – een soort «oplevermoment» – waarbij het college van burgemeester en wethouders moet nagaan of weer wordt voldaan aan de wettelijke normen waarvan gedurende de ontwikkelingsperiode mocht worden afgeweken.

Het wetsvoorstel steunt in belangrijke mate op het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij (dreigende) overschrijdingen van omgevingswaarden en andere kwaliteitsmaatstaven. Nadelige gevolgen voor luchtkwaliteit en geluid van bijvoorbeeld wegen worden via de monitoringsprogramma's gevolgd. Bij langdurige en continue activiteiten wordt veelal monitoring voorgescreven in vergunningen. Dat is een bredere garantie voor het tijdig onderkennen van tekorten en het treffen van maatregelen dan een eenmalige oplevertoets aan het eind van een project. Voor geluid van infrastructuur zal die monitoring – voortbordurend op de aanpak die

hiervoor medio 2012 is geïntroduceerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor de naleving van geluidproductieplafonds langs rijksinfrastructuur – nader worden vormgegeven met de Aanvullingswet geluid en een apart besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De regering beziet op dit moment bij de totstandkoming van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of het mogelijk en wenselijk is om voor bepaalde besluiten een soort uitvoerings- of oplevertoets voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving te regelen, in combinatie met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces (rekenen met vuistregels). Als tot zo'n «oplevertoets» wordt besloten voor andere besluiten dan waarvoor de evaluatieverplichting van de mer-regelgeving geldt, dan zal deze waarschijnlijk voor een beperkt aantal typen gaan gelden. De regering stelt de leden van de VVD-fractie voor hun visie te betrekken bij de beoordeling van het ontwerp voor het Besluit kwaliteit leefomgeving dat aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

[3.5] De leden van de PvdA-fractie zien graag een aanscherping van de experimenteerbepaling en willen dat een experiment bij tegenvallende resultaten bijgestuurd kan worden. De regering onderschrijft het standpunt van deze leden (en van diverse fracties) dat de experimenteerbepaling voldoende waarborgen moeten bevatten voor de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Monitoring en evaluatie zijn daarbij van essentieel belang om te kunnen leren van het experiment en om (tussentijds) de feitelijke bijdrage aan de bescherming van de fysieke leefomgeving vast te kunnen stellen.

De onderzoekers van de RUG constateren dat de procedurele waarborgen aanzienlijk zijn versterkt doordat ook in de wettekst een monitorings- en evaluatiebepaling is opgenomen. Zij doen twee aanbevelingen om de bepalingen over monitoring in het wetsvoorstel aan te scherpen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen en de vragen van uw Kamer heeft de regering de bepalingen voor monitoring en evaluatie op twee onderdelen verder aangevuld via de tweede nota van wijziging. In het wetsvoorstel is nu bepaald dat de monitoring en evaluatie mede worden uitgevoerd met het oog op de beoogde bijdrage aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt meer richting gegeven aan de monitoring en evaluatie. Ten tweede zijn in artikel 23.3 bepalingen opgenomen die gericht zijn op bijsturing van het experiment als op basis van de resultaten van de monitoring of de evaluatie blijkt dat dit nodig is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De bijsturing kan op verschillende manieren worden ingevuld. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij degene die het experiment uitvoert. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het experiment kan aanwijzingen geven tot het treffen van maatregelen om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tot slot kan het experiment voortijdig worden beëindigd door de Minister van Infrastructuur en Milieu als de maatregelen niet toereikend blijken te zijn om het experiment bij te sturen. Deze wettelijke grondslag voor een combinatie van monitoring en bijsturing komt materieel overeen met de oplevertoets die door de leden van fractie van de PvdA wordt voorgesteld.

[3.6] De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat het niet wenselijk is dat onder het mom van de experimenteerbepaling honderden projecten worden gestart waarbij van normen wordt afgeweken. De regering onderschrijft het standpunt van genoemde leden dat de experimenteerbepaling niet lichtvaardig mag worden toegepast. Het moet gaan om uitzonderingen. Daar waar landelijke regels in een concreet gebied of concrete situatie knellend zijn voor vernieuwende initiatieven vanuit de

samenleving en technologische ontwikkelingen, zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe materialen, biedt het wetsvoorstel ruimte binnen de bij deze regels aangegeven begrenzing. De experimenteerbepaling is niet bedoeld als extra «ontsnappingsclausule» ten opzichte van deze mogelijkheden.

Bovendien moet een experiment altijd beogen bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De toepassing van de experimenteerbepaling is daarom ingeperkt tot de aanhef en onderdeel a van de maatschappelijke doelen van de wet (artikel 1.3), inclusief de besluitvorming daarover. Er kan geen experiment voor een ontwikkeling worden gestart dat uitsluitend gericht is op het benutten van de fysieke leefomgeving zonder dat dat experiment beoogt een bijdrage te leveren aan de verbetering daarvan.

Het verder inperken van de reikwijdte op wetsniveau past niet bij het karakter van de experimenteerbepaling. De kenmerken van toekomstige innovatieve ontwikkelingen zijn immers niet op voorhand te identificeren. De regering wil mogelijke innovatie ook niet inperken tot een bepaald onderdeel van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Uiteraard vindt concrete duiding van het beoogde doel van het experiment wel plaats bij het opstellen van de experimenteer-AMvB. Daar wordt de reikwijdte van het experiment afgebakend, bijvoorbeeld tot een concreet gebied of project.

Daarnaast zijn er enkele procedurele waarborgen voor het vaststellen van de experimenteer-AMvB die er voor zorgen dat het toepassingsbereik beperkt blijft. Het ontwerp van de AMvB wordt voorgehangen bij uw Kamer. Ook vindt verplichte advisering plaats door de Afdeling advisering van de Raad van State. Elk afzonderlijk experiment wordt daarmee dus zowel beleidsinhoudelijk, politiek als juridisch beoordeeld.

Doordat het toepassingsbereik beperkt is en door de procedurele waarborgen voor de totstandkoming van de experimenteer-AMvB is het uitzonderingskarakter van de experimenteerbepaling volgens de regering voldoende gewaarborgd.

[3.7] De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de rechtsbescherming geregeld is voor degene die niet profiteert van de extra omgevingskwaliteit bij een groot project maar wel de negatieve gevolgen ervaart. Het kan inderdaad voorkomen dat bij grote projecten de kwaliteit van de fysieke leefomgeving per saldo wordt verhoogd, maar op onderdelen of voor enkelen een zekere vermindering inhoudt. Individuele belangen van de burger moeten soms wijken voor een groter algemeen belang. De projecten waarop de vraag doelt zullen in veruit de meeste gevallen hun basis vinden in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit. De rechtsbescherming in de vorm van beroepsmogelijkheden tegen die besluiten is in het wetsvoorstel niet anders dan de daarmee vergelijkbare besluiten onder de huidige wetgeving. Degene die van opvatting is dat de verslechtering van zijn persoonlijke situatie op een onvoldoende wijze is meegewogen in de besluitvorming, kan die opvatting aan de rechter ter beoordeling voorleggen. De regering neemt aan dat de genoemde leden met hun vraag mede doelen op de situatie dat de rechter tot het oordeel komt dat het besluit op goede gronden tot stand is gekomen en er sprake is van een evenwichtige belangenafweging, dus een rechtmatig besluit. Dan is de vraag of en op welke wijze een of enkele burgers die materieel of financieel worden getroffen door zo'n besluit in aanmerking kunnen komen voor financiële compensatie. De regering kan daarover het volgende opmerken. Rechtmatige overheidsbesluiten leiden in de praktijk regelmatig tot nadeel. Dat valt niet te voorkomen. Het is in ons recht een algemeen aanvaard beginsel dat degene die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen, daarvoor een vergoeding kan ontvangen. Dit beginsel wordt aangeduid

als het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten of het égalitébeginsel. De hoogte van de compensatie moet in zo'n geval redelijk zijn. Op dit moment bestaan er uiteenlopende regelingen voor nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten voorziet in één algemene regeling – in elk geval voor de algemene aspecten – door een aanvulling van de Awb. Het is nog een punt van nader onderzoek of deze algemene regeling nog verbijzonderd zou moeten worden in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De inhoud van dat hoofdstuk is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, maar zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

[3.8] De leden van de PvdA-fractie vinden dat burgers in gebieden waar op onderdelen de normen worden overschreden van bijvoorbeeld geluidsregels, hierover actief moeten worden geïnformeerd. Dit geldt ook voor plattelandswoningen die gebruik maken van de regeling plattelandswoningen.

Voor situaties waarin ten gevolge van een specifiek besluit al dan niet tijdelijk een lager beschermingsniveau geldt (bijvoorbeeld voor geluidsbelasting, in een transformatiegebied, voor een plattelandswoning) zal in de uitvoeringsregelgeving worden geregeld dat die informatie voor dat gebied of object zal worden opgenomen in of bij het omgevingsplan. Voor de informatie aan burgers over de staat en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat de regering daarnaast het volgende voor ogen. De regering blijft uitgaan van een eigen verantwoordelijkheid van burgers als het gaat om het vergaren van informatie die zij bij het nemen van persoonlijke besluiten nodig hebben. Waar die gewenste informatie betrekking heeft op de fysieke leefomgeving is het beleid erop gericht dat deze op een laagdrempelige manier openbaar toegankelijk wordt gemaakt en dus ter beschikking wordt gesteld: belanghebbenden hebben recht op toegang tot informatie over hun fysieke leefomgeving, zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie. Dergelijke informatie komt tot stand via monitoring: het doen van metingen en berekeningen om de toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen, en door het verzamelen van informatie bij bronhouders zoals bedrijven en beheerders.

Het digitale stelsel van de Omgevingswet zal toegang verschaffen tot voor besluiten met rechtsgevolgen over de fysieke leefomgeving. Informatie over de geldende rechtstoestand (zoals de geldende regels, genomen besluiten) zal hier onderdeel van uitmaken. Die informatie is onder meer nodig voor het vaststellen van de rechtstoestand bij de verkoop van onroerende zaken. Het wetsvoorstel biedt de basis voor die voorziening waarmee een ieder online kennis kan nemen van documenten over de rechtstoestand.

[3.9] De leden van de PvdA-fractie vragen, naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal van de Raad van State over meldingenstelsels, hoe daarmee binnen de Omgevingswet wordt omgegaan. Meer specifiek vragen deze leden naar de mening van de regering over de wenselijkheid van opname van een uniforme rechtsbescherming bij meldingen, inclusief de mogelijkheid tot beroep.

In de afgelopen tijd hebben, zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven, verschillende rechtsvragen rondom meldingenstelsels gespeeld. Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak geoordeeld dat de acceptatie van een melding, of het uitblijven daarvan, onder omstandigheden moet worden gelijkgesteld met een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. De Afdeling maakt, in navolging van het advies van de staatsraad advocaat-generaal van de Raad van State, onderscheid in verschillende typen meldingenstelsels. De

uitspraak had betrekking op een type meldingenstelsel, waarbij na het melden naar aanleiding van een inhoudelijke beoordeling de gemelde activiteit door het bevoegd gezag alsnog bij beschikking kan worden verboden.

In de Omgevingswet is nadrukkelijk niet voor een dergelijk meldingenstelsel gekozen. Artikel 4.4, eerste lid van het wetsvoorstel bepaalt, dat algemene regels een verbod kunnen inhouden om een activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om een activiteit, die (uiteraard onder het voldoen aan overige in de algemene regels gestelde voorschriften) alleen mag plaatsvinden na het doen van de melding en het verstrijken van de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden. In de memorie van toelichting (blz. 469) is ingegaan op de argumenten om een meldingsplicht op te nemen en op eventuele acties die het bevoegd gezag naar aanleiding van de melding kan verrichten. Een mogelijkheid om de activiteit na een melding alsnog te verbieden biedt het wetsvoorstel niet. Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag naar aanleiding van een melding constateert, dat na het starten van de activiteit niet aan de algemene regels zal worden voldaan. Uiteraard ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag in dat geval degene die de activiteit wil uitvoeren daarop wijst. Dit moet echter niet worden opgevat als een beschikking inhoudende een verbod. Immers, wanneer niet wordt voldaan aan de algemene regels, mag de activiteit ook zonder een dergelijke reactie van het bevoegd gezag niet op die manier worden uitgevoerd.

In de memorie van toelichting is ook aangegeven dat het bevoegd gezag vrij is in de keuze hoe het met de melding omgaat. Een reactie naar degene die de activiteit uitvoert vereist het wetsvoorstel niet, maar het zenden van een ontvangstbevestiging of het (schriftelijk) kenbaar maken van een mening over de juistheid van de melding is mogelijk. Mocht de melding zoals die in het wetsvoorstel is vormgegeven door het bevoegd gezag uitdrukkelijk «geaccepteerd» worden, ondanks het feit dat de regeling in het wetsvoorstel niet tot een dergelijke acceptatie noodzaakt, dan moet worden aangenomen dat aan die acceptatie juridisch geen betekenis toekomt. Als aan de algemene regels (inclusief de verplichting tot melden) wordt voldaan is de gemelde activiteit toegestaan; wordt niet aan een of meer vereisten voldaan, dan is de activiteit op die wijze niet toegestaan. Het al dan niet reageren door het bevoegd gezag op de melding kan daar niets aan veranderen.

De keuze voor het hiervoor beschreven meldingenstelsel heeft de regering gemaakt omdat ze degene die de activiteit uitvoert de zekerheid wil bieden, dat de activiteit mag worden verricht als aan de algemene regels (inclusief een eventuele specifieke zorgplicht, indien van toepassing) wordt voldaan. De algemene regels bieden daarbij aan het bevoegd gezag wel de mogelijkheid tot het bij beschikking stellen van maatwerkvoorschriften, maar deze mogelijkheid is niet afhankelijk van het al dan niet moeten doen van een melding, en ook niet gekoppeld aan het moment van de melding. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, kunnen de maatwerkvoorschriften ook niet zo ver gaan, dat de activiteit daardoor alsnog onmogelijk wordt. Tegen een beschikking, waarmee een maatwerkvoorschrift wordt opgelegd, is beroep mogelijk. Ook kunnen zowel degene die de activiteit uitvoert als andere belanghebbenden om het stellen van een maatwerkvoorschrift verzoeken.

Gelet op het voorgaande, en in lijn met de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ziet de regering geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en een uniforme regeling voor rechtsbescherming bij reacties op meldingen in het wetsvoorstel op te nemen. Het meldingenstelsel onder de Omgevingswet is namelijk al uniform, gelet op deze jurisprudentie: een acceptatie van een melding of

het uitblijven daarvan, levert onder de Omgevingswet geen beschikking op en er kan dus ook geen bezwaar en beroep tegen worden ingesteld.

[3.10] De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe kan worden voorkomen dat cumulatie van alle «kleine» ontwikkelingen leidt tot verslechtering van de omgevingskwaliteit, mogelijk mede als gevolg van het breder toepassen van het principe «niet in betekenende mate». Zij veronderstellen dat het voor burgers niet mogelijk is om op basis van monitoringsresultaten een programma of programmatische aanpak af te dwingen als er geen sprake is van (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Gelet op de nauwe samenhang van deze twee vragen beantwoordt de regering die gebundeld.

Activiteiten in de samenleving die op zichzelf beschouwd best acceptabel zijn of die voldoen aan de voor de afzonderlijke activiteiten gestelde regels, kunnen door cumulatie leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet voldoet aan wat de maatschappij ervan verwacht. Ook het toepassen van vuistregels, zoals het principe van «niet in betekenende mate» zou er toe kunnen leiden dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving sluipenderwijs verslechtert ten gevolge van een cumulatie van «onbetekenende» emissies, hinder, risico's of wijzigingen. Dat verschijnsel kennen we ook onder de huidige wetgeving. Het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zal het bestuursorgaan of de instantie die belast is met de monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving evenals de methode en frequentie van die monitoring aanwijzen. Daarbij wordt een aansluiting bij de huidige regelgeving nagestreefd. Artikel 20.2 van het wetsvoorstel bevat ook een grondslag voor het stellen van dergelijke regels voor normen die niet zijn vastgelegd als een omgevingswaarde, zoals voor geur. In artikel 2.26, tweede lid, van het wetsvoorstel is het *beginsel van geen achteruitgang* een uitgangspunt voor beleid voor de onderwerpen die in dat artikel zijn opgenomen. Voor de meeste van de in dat artikellid opgenomen aspecten, zoals lucht- en waterkwaliteit, zullen omgevingswaarden worden vastgesteld. Dat laatste geldt niet voor het aspect geluid, maar ook daarvoor zal in monitoring worden voorzien.

Voor lang niet alle aspecten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, stelt het wetsvoorstel een programma verplicht als – al dan niet door sluipende kleine ontwikkelingen – een bepaald normatief niveau wordt benaderd of overschreden. Zo kan zich door tal van kleinere ontwikkelingen of activiteiten van burgers in de gebouwde omgeving een verrommeling manifesteren waardoor de kwaliteitsambities van de gemeente niet worden gerealiseerd. Het zou te ver gaan als het Rijk dan een programmaplicht zou voorschrijven. Dat geldt ook voor andere lokale «bedreigingen» van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die door cumulatie een zekere acceptatiegrens overschrijden, zoals voor geur veroorzaakt door verkeer, een oliebollenkraam en dergelijke. De regering gaat ervan uit dat de politieke mechanismen binnen gemeenten als democratisch gelegitimeerd algemeen bestuur robuust genoeg zijn om voor kwaliteitsaspecten waarvoor op rijksniveau geen omgevingswaarden zijn gesteld, zelf tot het oordeel te komen of een vraagstuk de acceptatiegrens overschrijdt en erin te voorzien dat een pakket maatregelen wordt vastgesteld om de kwaliteit te verbeteren. Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het vraagstuk bij de desbetreffende bestuursorganen aan de orde stellen.

Het wetsvoorstel biedt aan de verantwoordelijke bestuursorganen een breed palet aan mogelijkheden om cumulatie die een acceptatiegrens overschrijdt, te voorkomen of terug te dringen. Voor het preventieve aspect wijst de regering op het omgevingsplan: cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving moet de aandacht krijgen bij het toedelen van functies aan locaties. Een evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels, moet

immers ook zijn gericht op het waar mogelijk voorkomen van ongewenste cumulatieve gevolgen. Dat kan de vorm krijgen van gebiedsgerichte maatwerkregels in het omgevingsplan. Dergelijke maatwerkregels kunnen ook in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Ook gemeentelijke gebiedsgerichte omgevingswaarden voor bepaalde aspecten zijn mogelijk, in combinatie met daaraan gekoppelde programma's als de omgevingswaarden overschreden dreigen te worden. Specifieke maatwerkvoorschriften gericht op concrete activiteiten zijn ook mogelijk als het Rijk of de provincie over die activiteiten algemene regels hebben gesteld en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is opengesteld. Ook de aanscherping van vergunningvoorschriften of andere (effectgerichte) maatregelen zijn denkbaar. Over cumulatie van geluid merkt de regering nog het volgende op. Voor geluidsbelasting zal, door middel van de aanvullingswet geluid en een separaat besluit tot aanvulling van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, een specifieke regeling worden opgenomen voor de monitoring van geluid door verkeer en het treffen van maatregelen als bepaalde waarden worden overschreden, bijvoorbeeld door een toename van het verkeer. Dit zal zoveel als mogelijk gecombineerd worden met de verplichtingen uit de artikelen 20.17 respectievelijk 3.5, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel waarin de karterings- en actieplanverplichtingen uit de richtlijn omgevingslawaai zijn geïmplementeerd. In haar brief van 28 maart 2013¹² heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu ter uitvoering van de motie-Samsom¹³ toegezegd dat voor cumulatie van geluid van meerdere bronnen wordt gezien op welke wijze het mogelijk is de huidige regeling in de Wet geluidhinder voor cumulatie aan te scherpen. Dit is een complex vraagstuk, zowel methodisch als wat betreft de beoordeling van de uitvoerbaarheid. Bij de uitwerking hiervan in het besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving zal in de nota van toelichting worden toegelicht welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

[3.11] De leden van de SP-fractie vragen om een nadere verduidelijking van de instructieregels als bedoeld in artikel 2.29 van het wetsvoorstel. Zij willen weten hoe een instructieregel de veiligheid en de gezondheid kan waarborgen. Zij vragen zich af of het Rijk gaat bepalen hoe een provincie en gemeente invulling moeten gaan geven aan de uitvoering en hoe een instructieregel uitwerkt op een doelstelling die niet van nationaal belang is.

De regering verstaat deze vraag zo, dat de leden vragen naar het verschil tussen de benadering van regionale luchthavens van nationale betekenis en regionale luchthavens van regionale betekenis.

Artikel 2.29 verplicht tot het stellen van de instructieregels die nu op grond van de Wet luchtvaart, het Besluit burgerluchthavens en de luchthaven(indelings)besluiten gelden voor het geven van bestemmingen aan gronden behorend tot het luchthavengebied en het beperkingengebied daaromheen en de regels voor gebruiksbeperkingen voor die gebieden. Die regels zullen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen en gaan gelden voor de wijziging van een omgevingsplan, het vaststellen van een projectbesluit of het besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Daarnaast zullen in het genoemde besluit ook regels worden gesteld over de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied behorend bij de in dat artikel genoemde luchthavens. Deze regels worden gesteld met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidsbelasting door het vliegverkeer. De materiële wetgever gaat dus dwingende beperkingen

¹² Kamerstukken 2012/13, 32 252, nr. 52.

¹³ Kamerstukken 2010/11, 32 252, nr. 37.

opleggen aan de wijze van toedeling van functies aan locaties in deze gebieden.

Voor regionale luchthavens met een luchthavenbesluit zijn er beperkingen nodig in verband met geluid, externe veiligheid en vliegveiligheid. Het Rijk acht het doelmatig en doeltreffend om voor deze categorie luchthavens landelijk uniforme instructieregels te geven; voor de vliegveiligheid is dat overigens noodzakelijk in verband met de verdrag van Chicago. De provincie bepaalt de toegestane omvang van het luchtverkeer bij dergelijke luchthavens en daarom ook de noodzakelijke omvang van het beperkingengebied dat ingesteld wordt rond deze luchthavens. Deze werkwijze komt overeen met de huidige regeling (landelijk Besluit burgerluchthavens en provinciale luchthavenbesluiten).

[3.12] De leden van de SP-fractie missen enige vorm van begrenzing en de wijze van doorwerking van de regels in de AMvB's die de regering zich heeft voorgenomen. De invulling van de ruime delegatiemogelijkheden in het wetsvoorstel kan niet worden beoordeeld zonder een inzicht in die AMvB's.

Waar het wetsvoorstel een verplichte of mogelijke uitwerking bij AMvB regelt, biedt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering telkens een inzichtelijk kader waartoe, waarover en onder welke voorwaarden die regels kunnen worden gesteld. In het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [1.4] is daarop ingegaan. De sturing door wet en parlement op de inhoud van de AMvB's is daarmee sterk. Ook is voorzien in een brede voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal en een regeling voor publieksparticipatie bij ontwerpregelgeving. Die wordt gevolgd bij de eerste totstandkoming en bij latere wijzigingen daarvan. De regering geeft dan ook de verzekering dat het parlement betrokken blijft bij de totstandkoming en wijziging van de regels in de AMvB's. De ontwerpAMvB's zullen tegelijk met de Invoeringswet Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Dat betekent dat het parlement als medewetgever invloed uitoefent op de inhoud van de voorgenomen AMvB's voordat deze in werking kunnen treden. Het biedt de Kamer de mogelijkheid om het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving in samenhang te beoordelen.

[3.13] De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de visie deelt dat de rechtszekerheid verder vergroot kan worden als de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden in de wet wordt neergelegd. De regering is het met deze leden eens dat het van belang is dat helder is welk orgaan, welke bevoegdheden heeft. Dat is van belang zowel voor de onderlinge bevoegdheidsverdeling als voor burgers en bedrijven, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning. De rechtszekerheid is ermee gediend dat vooraf helder en kenbaar is welk orgaan bevoegd is. Het nieuwe stelsel zal daarin voorzien. Ook zal het gebruiksgemak worden bevorderd door digitale voorzieningen als het omgevingsloket. De leden van de CDA-fractie lijken van mening te zijn dat de kenbaarheid het beste kan worden gediend met een regeling in de formele wet. De regering deelt die visie niet. Uit rechtsstatelijk oogpunt en voor de toegankelijkheid en kenbaarheid is het van belang dat de hoofdlijnen en grondslagen van bevoegdhedenregelingen op wetsniveau worden geregeld. Daarin is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, voorzien. De voorgestelde regeling geeft bijvoorbeeld meer duidelijkheid op wetsniveau over de bevoegdheidsverdeling dan de huidige regeling in de Wabo. Gezien de hoeveelheid en diversiteit van de taken en bevoegdheden binnen de fysieke leefomgeving, vormt de uitwerking een omvangrijke regeling. Een voorbeeld daarvan vormt (de bijlage bij) het huidige Besluit omgevingsrecht. De onderzoekers van de RUG merken in dit verband op: «Mocht het

advies van de Raad van State daadwerkelijk inhouden dat alle aspecten van de bevoegdheidsverdeling in de wet geregeld zouden moeten worden, dan zou het opvolgen van dat advies ten koste gaan van de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van de voorgestelde Omgevingswet (blz. 46).»

Regeling bij AMvB biedt ook de mogelijkheid om de bevoegdhedenregeling op maat te maken bij de implementatie van een EU-richtlijn. Als in die gevallen (ook voor een beperkte bijstelling) altijd een formele wetsprocedure moet worden doorlopen, betekent dat – gezien de doorgaans korte implementatietermijnen – dat het risico op niet tijdige implementatie en ingebrekestellingen zou worden vergroot ten opzichte van de bestaande regelgeving. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Met de stelselherziening wordt juist beoogd het omgevingsrecht beter toekomstbestendig te maken – en zo dicht mogelijk bij de Europese regelgeving te laten aansluiten.

[3.14] De leden van de fractie van het CDA vernemen graag de visie van de regering op de constatering van de fractie dat niet bij alle instrumenten in het wetsvoorstel in één besluit alle betrokken belangen worden afgewogen.

De regering merkt op dat het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat bij besluiten en bij de uitoefening van taken alle betrokken belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in samenhang worden betrokken. Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 3:2 Awb en verder uitgewerkt in artikel 2.1, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel. Een aantal taken en besluiten is echter op slechts een deel van de belangen van de fysieke leefomgeving gericht. In dat geval geeft het wetsvoorstel aan tot welke aspecten of belangen deze taken of besluiten zijn begrensd.

Voorbeeld: in het omgevingsplan wordt bepaald welke functies op een locatie zijn toegestaan. Bij de vaststelling van het omgevingsplan door de gemeenteraad worden alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving in één besluit in samenhang betrokken. De aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit die in het omgevingsplan past, wordt echter beoordeeld aan de hand van de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken, en de algemene rijksregels voor de bouwactiviteit. Op dat moment wordt dus niet opnieuw een brede belangenafweging gedaan over de toelaatbaarheid van een bouwwerk met een bepaalde functie en omvang op die locatie, maar wordt slechts getoetst of de kwaliteit van het bouwwerk zelf voldoet aan de gestelde eisen. Betreft de bouwactiviteit een monument, dan wordt de activiteit apart beoordeeld in het licht van het behoud van cultureel erfgoed. Gebeurt de bouwactiviteit op een waterkering, dan wordt de activiteit apart beoordeeld door de waterbeheerder in het licht van het beheer van watersystemen. De aanvrager kan de verschillende «activiteiten» tegelijk aanvragen of los van elkaar in aparte aanvragen. Door de specifieke beoordelingsregels weten de aanvrager en andere belanghebbenden waaraan de aanvraag wordt beoordeeld. Dit maakt de uitkomst van de beoordeling door het bevoegd gezag voorspelbaar en daarmee rechtszeker.

De regering is, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, niet voornemens een overkoepelend toetsingskader voor de omgevingsvergunning op te nemen. De Afdeling advisering stelt in haar voorlichting over de stelselwijziging van het omgevingsrecht¹⁴ dat vergaande materiële integratie niet in het belang is van de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid. Ook de onderzoekers van de RUG

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 17–18.

onderschrijven deze lijn (blz. 67). Zij stellen dat op basis van ervaringen uit het verleden met een integraal toetsingskader, geconcludeerd moet worden dat dit tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de afweging en daarmee tot rechtsonzekerheid leidt. De onderzoekers noemen een aantal mogelijkheden om binnen de systematiek van specifieke beoordelingskaders samenhang aan te brengen. Allereerst wordt aanbevolen om in navolging van de Wabo aan te geven dat voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden op grond van de specifieke beoordelingskaders, inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. Dit zorgt er voor dat vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften worden geconfronteerd. Het huidige recht bevat een dergelijke verplichting in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo. De afstemming moet zo zijn, dat daardoor het beste resultaat voor de fysieke leefomgeving in zijn geheel wordt bereikt. Dit is in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in meer algemene zin geregeld in artikel 2.1, tweede lid, dat inhoudt dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. De regering acht het opnemen in het wetsvoorstel van een meer specifieke bepaling zoals in de Wabo daarom niet nodig.

Een ander beschreven alternatief betreft het omgevingsplan als toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt bezien in hoeverre bepaalde soorten regels van het omgevingsplan deel uit zullen maken van de beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit. Gedacht wordt aan regels uit het omgevingsplan die specifiek betrekking hebben op de milieubelastende activiteit. Ook hiermee kan, binnen de systematiek van specifieke beoordelingsregels, samenhang worden aangebracht tussen de beoordeling van vergunningplichtige activiteiten.

[3.15] De leden van de CDA-fractie vragen waarom de geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn, en of de regering de gedachte deelt, dat de mate van afwijking dient te stroken met de omvang van de procedurele waarborgen. In haar antwoord onderscheidt de regering twee categorieën van algemeen verbindende voorschriften: algemene regels die zijn gericht tot burgers en bedrijven voor het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving enerzijds en regels die gericht zijn tot bestuursorganen voor de uitoefening van hun wettelijke taken of bevoegdheden anderzijds. Wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften over activiteiten bevat de wet een drietal instrumenten: de regeling van gelijkwaardigheid (artikel 4.7 van het wetsvoorstel), de maatwerkvoorschriften (artikel 4.5) en de maatwerkregels (artikel 4.6). Op de noodzaak van deze instrumenten is de regering uitgebreid ingegaan in onderdeel 4.3 van de nota naar aanleiding van het verslag. Kort gezegd voorziet de regeling van gelijkwaardigheid in de mogelijkheid om daar waar algemene regels specifieke maatregelen voorschrijven, andere maatregelen te nemen als deze gelijkwaardig zijn. Dit vergroot flexibiliteit voor initiatiefnemers, en stimuleert ook ontwikkeling van nieuwe, betere maatregelen. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn een nuttig en soms met het oog op Europese regels ook een noodzakelijk instrument. Het gaat dan om de gevallen waarin wordt onderkend dat een deel van de activiteiten binnen een categorie van activiteiten een individuele benadering vraagt, maar waarbij op voorhand niet in objectieve criteria kan worden uitgedrukt welk deel dat is. Met inzet van die instrumenten kan worden voorkomen, dat alle activiteiten vergunningplichtig moeten worden gemaakt, terwijl maar incidenteel een individuele benadering gewenst is. Het voorbeeld in paragraaf 4.3.4 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 106–107) illustreert de noodzaak van een individuele benadering. In datzelfde onderdeel van de nota naar aanleiding van het

verslag wordt onder het kopje «Meer inzet van maatwerkregels» (blz. 108) ingegaan op de voordelen, die werken met maatwerkregels ten opzichte van maatwerkvoorschriften biedt.

In algemene zin deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie, dat de mate van ingrijpendheid van een besluit moet stroken met de omvang van procedurele waarborgen. Dat leidt in het wetsvoorstel echter niet tot een getrapte regeling, waarbij de procedure bij afwijken zou verschillen afhankelijk van de ingrijpendheid van dat afwijken. Bij maatwerkregels, die onderdeel zijn van het omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, maakt het wetsvoorstel geen onderscheid in procedures afhankelijk van het soort of ingrijpendheid van de regel. Bij maatwerkvoorschriften en beschikkingen is op dit moment geen bijzondere regeling voorzien, en zal dus bij de Awb worden aangesloten.

Bij gelijkwaardigheid biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in bepaalde bij AMvB aan te wijzen gevallen gelijkwaardigheid toe te staan zonder voorafgaande instemmende beschikking, in afwijking van de hoofdregel dat wel zo'n beschikking vereist is. In lijn met het betoog van de leden van de CDA-fractie ligt een dergelijke beperking van procedurele waarborgen alleen voor de hand in situaties met een beperkt risico voor de fysieke leefomgeving. Naar verwachting zal deze inperking van procedurele waarborgen in de uitvoeringsregelgeving zeer beperkt worden toegepast. Op dit vraagstuk wordt nader ingegaan in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het monitoren van gelijkwaardigheid in gevallen dat geen meldplicht of instemmende beschikking zou gelden [3.34].

Over de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften die zijn gericht tot bestuursorganen en de procedurele waarborgen kan de regering het volgende antwoorden.

Heel veel regels die gericht zijn tot bestuursorganen – instructieregels – kennen nu al een zekere mate van discretionaire ruimte ofwel bestuurlijke afwegingsruimte. Een grotere mate van beslissingsruimte in de instructieregels die selectief zal worden ingebouwd in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, hoeft niet te leiden tot meer of andere procedurele waarborgen. Dat geldt ook in de gevallen dat een ander bestuursorgaan een ontheffing van een instructieregel verleent; die ontheffing volgt de procedurele waarborgen voor het besluit waarop de instructieregel ziet. De regering meent dat de Awb en het wetsvoorstel een goed en evenwichtig pakket aan procedurele regels bevatten met voldoende democratische waarborgen en toereikende voorzieningen voor beroeps-mogelijkheden voor de belanghebbenden. Als een aanvrager van een besluit of daarbij betrokken belanghebbenden het niet eens zijn met het besluit staat de weg naar de rechter open. Die zal toetsen of de inhoudelijke en procedurele regels juist zijn toegepast. Blijft een bestuursorgaan bij zijn besluiten binnen de bandbreedte van de instructieregel, dan is er in formele zin geen afwijking van het algemeen verbindende voorschrift. Voor een specifieke categorie van situaties zal het genoemde besluit aan bestuursorganen de mogelijkheid bieden om (al dan tijdelijk) af te wijken van een instructieregel. Mogelijkheden zoals die nu bestaan onder de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad-en-milieubenadering worden daarmee geïntegreerd in het nieuwe wettelijke stelsel en procedureel vereenvoudigd. Vooralsnog opteert de regering niet voor het treffen van nieuwe of andere procedurele waarborgen dan die welke de huidige wetgeving kent. Door het stellen van heldere, zo nodig inhoudelijke verzwaarde motiveringseisen is dat ook niet nodig.

[3.16] De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders doorwerkt in de rechtsbescherming en handhaving. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om hier meer duidelijkheid in te brengen.

Zoals ook in de reactie op onderdeel E van het rapport van de RUG is beschreven, zal de regeling van handhaving en rechtsbescherming via de Invoeringswet Omgevingswet worden gecompleteerd. Hierbij zal – nog meer dan in het huidige omgevingsrecht het geval is – worden aangesloten bij algemene wetten als de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Op wetsniveau zal hierdoor meer duidelijkheid ontstaan over onder meer de wijze van handhaving. De opvatting van de leden van de fractie van het CDA zou opgaan als het nieuwe stelsel geen of slechts beperkt materiële normen of toetsingskaders zou bevatten. Dat is echter niet het geval. Binnen het stelsel zullen die per onderwerp op maat worden uitgewerkt en in regels worden vervat. Dit geschiedt grotendeels bij AMvB, op basis van daartoe strekkende wetsbepalingen, zoals de artikelen 4.20 e.v. en 5.17 e.v. Bij de totstandkoming van deze algemeen verbindende voorschriften dienen het toezicht en de rechtsbescherming evenzeer te worden geborgd. Het niveau van de normstelling dient niet verward te worden met de duidelijkheid of de mate van rechtsbescherming of toezicht. Bij de totstandkoming van die regels zullen de wijze en effecten voor toezicht en handhaving daarvan onderdeel zijn. De door de leden van de CDA-fractie gevraagde duidelijkheid zal er dan ook zijn op het moment dat het nieuwe stelsel is gecompleteerd met uit- en invoeringsregelgeving.

[3.17] De leden van de CDA-fractie menen dat normen niet zó ruim mogen worden gesteld dat de rechter een juiste toepassing daarvan niet kan toetsen. Regels moeten zo luiden dat ze handhaafbaar zijn maar ook weer niet te gedetailleerd. Zij vragen de regering aan te geven hoe zij deze afweging maakt.

De vraag van deze leden leest de regering mede in relatie tot de vorige vraag [3.16]. De regering neemt aan dat die leden met hun vraag doelen op de regels voor overheidsorganen die sturend zijn voor de door die organen te nemen besluiten (instructieregels en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen als een meer specifieke vorm daarvan). De vraag van leden van de CDA-fractie betreft een van de kernopgaven voor de stelselherziening. De opgave is om in de instructieregels mogelijkheden te bieden voor uitvoerende bestuursorganen om een kwalitatief betere besluitvorming te bewerkstelligen, maar dat niet zo ruim of vaag te formuleren dat de uitvoeringspraktijk daar weinig houvast aan heeft, de besluitvorming minder voorspelbaar wordt en de burgers of bedrijven ook niet goed weten waar ze aan toe zijn en de rechterlijke macht bij beroepszaken voor moeilijke opgaven wordt gesteld. De regering ziet binnen de instructieregels in de huidige wet- en regelgeving een zeer grote variëteit. De inhoudelijke instructieregel dat een bestemmingsplan moet strekken tot een goede ruimtelijke ordening is als «zeer ruim» te kwalificeren; er wordt een zeer grote mate van discretionaire afwegingsruimte geboden. Die zeer algemene instructieregel is in de loop der jaren door steeds meer instructieregels geconcretiseerd en ingekaderd. Het betreft eisen aan bestemmingsplannen vanuit het oogpunt van de veiligheid (te denken is aan de gedetailleerde besluiten voor de externe veiligheid, luchtvaartveiligheid, waterveiligheid), bescherming van gezondheid (te denken is aan regels ter bescherming tegen geluidsoverlast) of andere specifieke belangen (behoud van cultureel erfgoed, landschappelijke waarden, natuur, enzovoort). Het gaat hier om vele honderden, soms heel directieve, strakke regels. Bij het stellen van al die instructieregels heeft het Rijk verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken en heeft het in meer of mindere mate de mogelijkheden voor bestuursorganen beperkt om zelf afwegingen te maken. Zoals ook in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld, komt het in de praktijk zeer regelmatig voor dat het beoogde effect van al die instructieregels niet wordt bereikt; er wordt een suboptimale besluitvorming «voorgeschreven». De opgave bij de

inhoudelijke vormgeving van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is om die verantwoordelijkheid deels weer terug te geven aan decentrale overheden, en wel in die situaties waarin één of meer landelijke regelingen niet goed passen. Dat moet leiden tot een betere kwaliteit van de besluitvorming en daarmee tot een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De regering is het geheel eens met de leden van de CDA-fractie dat de herijking van die instructieregels er niet toe mag leiden dat deze de uitvoerende bestuursorganen of de rechter geen houvast meer bieden. Duidelijkheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtszekerheid zijn belangrijke eisen waaraan ook de toekomstige instructieregels moeten blijven voldoen. Waar de huidige instructieregels een hoog detailniveau kennen, zoekt de regering naar mogelijkheden voor een vereenvoudiging zonder dat er een gevaar is dat het achterliggende doel minder goed zal worden gerealiseerd. Dat geschiedt met inschakeling van de koepelorganisaties en door middel van «botsproeven» met de ontwerpen van de voorgenomen AMvB's.

Voor de instructieregels die het kader vormen voor de verlening van omgevingsvergunningen is de opgave in algemene zin dezelfde. Hier is wel een nuancering op z'n plaats. De aanvrager moet op voorhand tot op zekere hoogte weten waaraan zijn aanvraag zal worden getoetst. Dat houdt in dat de beoordelingsregels, waar dat gelet op de aard van de aangevraagde activiteit kan, stellig en helder moeten worden geformuleerd. Hier streeft de regering niet naar meer afwegingsruimte voor het vergunningverlenend gezag (die ruimte is vaak al voldoende), maar zij wil ondubbelzinnig de gronden formuleren waarop de vergunning kan worden verleend of geweigerd.

[3.18] De leden van de fractie van het CDA pleiten ervoor dat de experimenteerbepaling geen ontsnappingsroute wordt van ongemakkelijke voorschriften, maar een vangnet voor gewenste ontwikkelingen. De regering ondersteunt dit en wijst voor een verdere toelichting op de reikwijdte van de experimenteerbepaling op het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hierover [3.6]. Genoemde leden vragen ook of voor de aanwijzing van experimenten niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb kan worden gevolgd. Dit is niet aan de orde omdat voor experimenten een AMvB wordt opgesteld. Aan de voorbereiding van een AMvB zijn andere procedurele eisen verbonden, zoals advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en een voorhang bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Verder kent het wetsvoorstel de verplichting tot internetpublicatie van ontwerpAMvB's op grond van de Omgevingswet, waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om opmerkingen te maken. Dat geldt ook voor een AMvB over experimenten. Voor zover voor het experiment ook besluiten moeten worden genomen, zullen die in beginsel de voorbereidingsprocedure volgen die op het desbetreffende besluit van toepassing is. Afhankelijk van het besluit zal dit de uitgebreide of reguliere procedure zijn.

[3.19] De leden van de CDA-fractie vragen of het behalen van de doelstellingen van omgevingswaarden voldoende zijn geborgd, nu niet is gekozen om de standstill-periode hierop van toepassing te verklaren. De regering veronderstelt dat de leden van de CDA-fractie doelen op het uitgangspunt van standstill dat momenteel is opgenomen in de regeling in artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer ten aanzien van milieukwaliteitseisen. Die regeling houdt in dat op plaatsen waar de kwaliteit van het milieu beter is dan de geldende wettelijke milieukwaliteitseis voorschrijft, die betere feitelijke kwaliteit in de plaats treedt van de wettelijke eis. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk de vraag overwogen of dit element ook als onderdeel van de regeling van

de omgevingswaarden in het wetsvoorstel zou moeten terugkeren. Om een aantal redenen is daar niet toe besloten.

In de eerste plaats is veel gewicht toegekend aan het beginsel van rechtszekerheid. In gebieden met een betere milieukwaliteit zouden de laatste bekende monitoringsgegevens direct in de plaats treden van de wettelijke omgevingswaarde. Los van formeel juridische bezwaren (de monitorende instantie stelt dan van plaats tot plaats vast wat de toepasselijke norm is) zou dit tot veel rechtsonzekerheid leiden.

In de tweede plaats zou de toepassing van dit beginsel bij omgevingswaarden tot een ongewenste starheid leiden met onvoorspelbare economische gevolgen. Elke activiteit met een nadelig gevolg voor de ter plaatse aanwezige (milieu)kwaliteit, hoe gering ook, zou daarmee onmogelijk worden.

In de derde plaats kan worden vastgesteld dat aan de standstill-regeling uit de Wet milieubeheer – mede vanwege de verstrekkende consequenties – geen absolute betekenis moet worden toegekend. Dat vindt een ondersteuning in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee dat artikel werd geïntroduceerd in de Wet milieubeheer¹⁵. Daar is bijvoorbeeld beschreven dat de standstill-bepaling niet zou moeten gelden in de situatie dat de kwaliteit beter is dan de geldende streefwaarde; er zou geen dwingende reden zijn om «verslechtering» tot streefwaardeniveau te voorkomen. De tweede volzin van artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid om de regeling bij AMvB buiten toepassing te verklaren. Van deze mogelijkheid wordt op dit moment steeds gebruik gemaakt (zie artikel 17, tweede lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, artikel 9 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en artikel 13 van het Besluit externe veiligheid transportroutes).

In de vierde plaats zou het standstillbeginsel een nationale «kop» vormen op de kaderrichtlijn water. Die richtlijn laat immers toe dat de kwaliteit van waterlichamen enigszins achteruit mag gaan, zo lang de grens van de toestandsklasse niet wordt overschreden. Het standstillbeginsel speelt hier dus wel een rol, maar niet op niveau van individuele omgevingswaarden, maar op het niveau van de toestandsklasse, die wordt bepaald door diverse omgevingswaarden en parameters.

De regering meent stellig dat de doelen van de omgevingswaarden adequaat zijn geborgd met de wijze waarop de regeling van de omgevingswaarden in het wetsvoorstel is vorm gegeven en de wijze waarop deze zal worden geconcretiseerd in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

[3.20] De leden van de fractie van het CDA vragen een toelichting op wat er gebeurt als een gemeente geen omgevingsplan opstelt. Zij vragen ook of de situatie kan ontstaan dat een deel van een omgevingsplan niet actueel is.

Het antwoord op deze vraag ligt in de eerste plaats besloten in de wettelijke plicht uit artikel 2.4 van het wetsvoorstel, op grond waarvan de gemeenteraad een omgevingsplan moet vaststellen. Het omgevingsplan moet op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, voor het gehele grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels geven met het oog daarop. Dit werkt door als een gemeentelijke verantwoordingsplicht voor in een omgevingsplan opgenomen regels of juist de niet daarin opgenomen regels. Belanghebbenden kunnen gemeenten hier op aanspreken en verzoeken tot vaststelling van een omgevingsplan. Niet uit het oog verloren moet worden dat voor het gehele grondgebied van een gemeente nu al één of meer bestemmingsplannen moeten gelden. De bedoeling is dat die bestemmingsplannen door middel van het overgangsrecht bij de

¹⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 48.

inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch aangemerkt worden als het omgevingsplan. Welbeschouwd beschikken gemeenten dus met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel over één, het gehele grondgebied van de gemeente dekkend, omgevingsplan. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 161 e.v.), is het vervolgens aan gemeenten om er voor te zorgen dat het omgevingsplan wordt uitgebouwd tot de gemeentelijke regeling waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn gebundeld.

In de nota naar aanleiding van het nader verslag is toegelicht dat het wetsvoorstel, net zoals dat voor andere verordeningen gebruikelijk is, het uitgangspunt hanteert dat een omgevingsplan actueel is. Dat is een voortdurende zorg voor gemeenten. Daarnaast geldt dat een omgevingsplan uiterlijk binnen vijf jaar in overeenstemming moet worden gebracht met een verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die leidt tot een blijvende inbreuk met voortdurende werking. Verder wordt bij het geven van instructieregels in een provinciale verordening of een AMvB of een instructie (bij afzonderlijk besluit), een termijn gesteld waarbinnen het omgevingsplan daarop moet zijn aangepast.

Als een gemeente niet aan deze verplichtingen voldoet, is er sprake van taakverwaarlozing en geldt dat het generieke instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet toepasbaar is. De provincies zijn belast met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering door gemeenten van medebewindstaken op grond van de Omgevingswet.

[3.21] De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering voornemens is om met de Invoeringswet Omgevingswet een bestemmingsplan gelijk te stellen aan een omgevingsplan. Gevraagd wordt of het daarbij ook de bedoeling is dat de inhoud van deze plannen kan worden omgezet in een omgevingsplan, zonder dat een dergelijk besluit appellabel is. Deze leden vragen ook of de regering kan toelichten hoe dan moet worden omgegaan met aspecten als de «Ladder voor duurzame verstedelijking» maar ook situaties waarin beleid is gewijzigd, maar nog steeds sprake is van onbenutte bouw mogelijkheden.

In antwoord op deze vragen bevestigt de regering dat zij voornemens is er met de Invoeringswet Omgevingswet voor te zorgen dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen binnen een gemeente bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet samen het omgevingsplan gaan vormen. Voor zover dat beeld mocht bestaan, is het dus niet de bedoeling dat elk afzonderlijk bestemmingsplan als apart omgevingsplan wordt aangemerkt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt elke gemeente automatisch over één omgevingsplan, dat het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat en dat bestaat uit de binnen dat gebied geldende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Zoals ook al in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 161–163) is opgemerkt, is dit ene omgevingsplan in het begin nog slechts een juridische werkelijkheid. Het is aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht.

Telkens als er in het proces waarin de gemeente toewerkt naar één consistent en samenhangend omgevingsplan, een besluit tot vaststelling (met inbegrip van wijziging) van het omgevingsplan wordt genomen, is dat besluit volledig appellabel. Bestaande regels die daarbij niet worden gewijzigd en ook niet opnieuw deel gaan uitmaken van een vaststellingsbesluit (of besluit tot wijziging van het omgevingsplan) maken geen deel uit van een appellabel besluit. Dat neemt niet weg dat een ieder bij de voorbereiding van zo'n besluit een zienswijze kan indienen over het ontwerpbesluit. Belanghebbenden kunnen beroep instellen tegen het definitief vastgestelde besluit. Daarbij kan de inhoud van dat besluit ter

discussie worden gesteld. Daarbij kan ook worden aangevoerd dat regels ten onrechte geen deel uitmaken van het besluit.

Voor instructieregels, zoals de «ladder voor duurzame verstedelijking», betekent de nieuwe opzet van het omgevingsplan zonder generiek actualiseringsritme dat mogelijk een andere formulering moet worden gekozen. Als het onwenselijk wordt geacht dat toebedeelde functies en daarmee verbonden bouw- of gebruiksmogelijkheden gedurende een bepaalde termijn onbenut blijven, kan in de instructieregel worden bepaald dat na verloop van die termijn de desbetreffende mogelijkheden uit het omgevingsplan moeten worden heroverwogen of geschrapt. Ook binnen de nieuwe systematiek, waarin de aandacht voor actualisering gericht blijft tot die delen van een omgevingsplan waar actualisering nodig wordt geacht, blijven de provinciale en rijksbelangen belangen goed te behartigen met instructieregels.

[3.22] De leden van de fractie van het CDA maken zich zorgen over de beoordelingscapaciteit en snelheid van gemeenten. Veel plannen blijven vaak lang op bureaus liggen en dat kost vaak handen vol geld. Deze leden vragen of het wellicht wenselijk is om dwingend de afdoening binnen termijnen in de vooroverlegfase voor te schrijven.

De regering kan zich de zorg van de leden van de fractie van het CDA weliswaar voorstellen, maar acht het stellen van afdoeningstermijnen voor de voorbereidingsfase van besluiten over vaststelling van het omgevingsplan geen effectief middel. Zaken zoals ideevorming, beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming laten zich slecht in dwingende termijnen plooiën. Daarbij moet ook bedacht worden dat in de nieuwe opzet van het omgevingsplan de aandacht van gemeenten zich niet langer hoeft te richten op het in een ritme van elke tien jaar herzien van complete bestemmingsplannen. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 163–164) is toegelicht, kan de aandacht, capaciteit en inzet gericht zijn op onderdelen waar actualisering nodig is. Dit maakt het actueel houden van het omgevingsplan beter beheersbaar dan het actueel houden van de vele bestemmingsplannen onder het huidige wettelijke stelsel. Daarbij geldt verder dat initiatiefnemers die een concrete activiteit willen verrichten waartegen het omgevingsplan zich verzet, een aanvraag om omgevingsvergunning kunnen indienen. Voor dergelijke concrete initiatieven schrijft het wetsvoorstel wel beslistermijnen voor.

[3.23] De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze waarop een attitudeverandering bewerkstelligd wordt en hoe een cultuurverandering geborgd kan worden bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers. Het veranderen van de attitude van alle spelers in de uitvoeringspraktijk is van belang om de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht te behalen. Dit is bovendien een kernpunt van de benodigde cultuurverandering. Net als in de decentralisaties in het sociale domein gaat het in het fysieke domein om zowel een transitie als een transformatie. Transitie in de zin dat er een nieuw juridisch stelsel moet worden ingevoerd en dat daarop werkprocessen, organisatie en kennis van mensen moet worden aangepast. Transformatie in de zin dat het gaat om een langdurig traject van gedragsverandering waarin de verbeterdoelen centraal staan. Het bereiken van de attitudeverandering en borgen van de cultuurverandering doet de regering door de implementatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep zelf te leggen en door nu al te beginnen. Want met veel van de werkwijzen van de wet, zoals integraal werken of brede burgerparticipatie, kan nu al begonnen worden. Dit ondersteunt de regering met het programma «Houd het eenvoudig, maak het beter». De Minister voor Wonen en Rijksdienst stelt in het kader daarvan een expertteam beschikbaar die gemeenten en bouwsector helpt om te komen tot versnelling van gebiedsontwikkeling juist door een attitude te bewerkstelligen die is gericht op «doen wat kan» in plaats van «kijken wat

mag». Een goed voorbeeld is de gemeente Ede waar voor de kern Wekerom ontwikkelaars en bewoners zelf een uitbreidingsplan hebben opgesteld. De gemeente heeft dit gefaciliteerd door het aantal beleidsnota's terug te brengen van 70 naar 4, waardoor een veel inzichtelijker beleidskader ontstaan is.

De transformatie en transitie naar een eenvoudig beter stelsel is niet gebaat bij een «*one size fits all*»-benadering. Evenmin is het een verandering die van de ene dag op de andere plaatsvindt. Daarom wordt het implementatieprogramma van onderop opgebouwd, afgestemd op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. En er wordt samengewerkt met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om ook daar te komen tot een attitudeverandering. Met IPO, VNG en UvW worden daarom rond de zomer van 2015 afspraken gemaakt waarbij de koepels een belangrijke regisserende rol vervullen richting hun achterban. Het implementatieprogramma zal zowel ondersteuning voor de transitie omvatten, zoals trainingen en een helpdesk, als ondersteuning van de transformatie. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het opzetten van «*living labs*» waarin in aanloop naar de inwerkingtreding al geïmplementeerd wordt met zowel de transitie als de transformatie. Binnen de koepelorganisaties is veel enthousiasme om de transitie en transformatie van de Omgevingswet op te pakken.

Tot slot komt er in het kader van de implementatie een meerjarige monitor voor de uitvoering van de wet. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Zowel de voortgang van de transitie als de transformatie worden gemonitord. Ook levert de monitor informatie op over de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk. Deze informatie wordt benut bij het vormgeven van het implementatieprogramma.

[3.24] De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren waarom alleen voor de tracébesluiten de voorkeursbeslissing bij AMvB verplicht zal worden voorgeschreven.

De indruk lijkt bij deze leden te bestaan dat voor andere ingrijpende besluiten een voorkeursbeslissing niet wenselijk wordt geacht. Dat is onterecht. De voorkeursbeslissing heeft volgens de regering juist een grote meerwaarde bij projecten waarbij vele oplossingsrichtingen worden getrechterd naar één voorkeursoplossing. Ook voor andere besluiten dan de huidige grote tracébesluiten kan een voorkeursbeslissing dus wenselijk zijn. Bij die andere besluiten is er echter lang niet altijd sprake van een project met veel oplossingsrichtingen. Het verplicht voorschrijven van de voorkeursbeslissing zou daarom leiden tot een disproportionele lastenverzwaring. In die gevallen waarin de verplichting niet bij AMvB is voorgeschreven, kan het bevoegd gezag zelf afwegen wanneer de voorkeursbeslissing wenselijk is. Zou er bijvoorbeeld bij een dijkversterkingsproject maar één reële oplossing zijn, dan heeft een voorkeursbeslissing geen meerwaarde. Zijn er meerdere alternatieven in beeld, dan kan die beslissing bijdragen aan de trechtering van alternatieven en het draagvlak voor de keuze van één uit te werken alternatief. Voor de grote tracébesluiten is het naar het oordeel van de regering – op basis van de opgedane ervaringen met de Tracéwet – op voorhand wel wenselijk om een verplichting tot het nemen van voorkeursbeslissingen op te nemen. Voor deze projecten is daarom wel gekozen voor een continuering van de bepalingen uit de Tracéwet ter implementatie van de adviezen over de «sneller en beter»-aanpak.

[3.25] De leden van de fractie van het CDA merken op dat het huidige voorbereidingsbesluit één jaar geldig is en vragen waarom dat wordt verlengd naar twee jaar. Zij wijzen op het gevaar dat gemeenten onnodig te veel tijd nemen waardoor burgers en ondernemers te lang met hun

initiatieven moeten wachten. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie van gelijke strekking [3.1].

[3.26] De leden van de fractie van het CDA hebben vragen gesteld over de bevoegdheid voor de gemeenteraad om de vaststelling van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Gevraagd wordt waarom het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan en daarmee, als onderdeel van het omgevingsplan, appellabel is. De leden van de CDA-fractie wijzen op het gevolg hiervan, namelijk dat er lange tijd rechtsonzekerheid zal bestaan over de rechtmatigheid van het delegatiebesluit dat belangrijke consequenties heeft voor grondeigenaren en andere belanghebbenden. In antwoord hierop merkt de regering op dat de delegatiebevoegdheid voor het omgevingsplan identiek is vormgegeven als de delegatiebevoegdheid voor de waterschappen en de provincies voor respectievelijk de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Het delegatiebesluit maakt geen deel uit van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De reden hiervoor is dat het uitsluitend een overdracht van bevoegdheid betreft van het algemeen bestuur (gemeenteraad) aan het dagelijks bestuur (het college van burgemeester en wethouders). Daarmee gaat het in feite slechts om een interne bestuursaangelegenheid zonder burgerbindende elementen. Het voor derde-belanghebbenden relevante rechtsgevolg ontstaat pas eerst op het moment dat van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. In dat opzicht is de regeling in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waar de delegatiebesluiten als onderdeel van het bestemmingsplan appellabel zijn, bijzonder van aard. Delegatiebesluiten, ook als deze onderdeel zijn van wetten of verordeningen, zijn gewoonlijk in het generieke bestuursrecht niet appellabel.

De regering is van mening dat de rechtszekerheid voor burgers niet op de meest doelmatige en transparante wijze is gediend met de huidige constructie uit de Wro, waarbij de delegatiebesluiten onderdeel zijn van het appellabele bestemmingsplan. Het huidige stelsel dwingt een rechtzoekende burger om twee maal in beroep op te komen tegen het zelfde onderwerp van regeling. De eerste keer, procederend tegen het bestemmingsplan, moet hij opkomen tegen de door hem ongewenste uitwerkings- of wijzigingsbevoegdheden. De tweede keer tegen de gebruikmaking van die uitwerkings- en wijzigingsbevoegdheden zelf. Daarbij speelt altijd de vraag wanneer welk argument in geding moet worden gebracht. Procederend tegen de in het bestemmingsplan opgenomen uitwerking- of wijzigingsbevoegdheid, speelt de discussie dat de beroepsgronden pas later bij de vaststelling van het uitwerkings- of wijzigingsplan moeten worden aangevoerd. In beroep tegen het vastgestelde uitwerkings- of wijzigingsplan, is het gevaar dat argumenten »te laat« zijn aangevoerd omdat de uitgangspunten van het uitwerkings- of wijzigingsplan onherroepelijk vastliggen in het bestemmingsplan. Ook voor het raadplegen van de regels die gelden op een locatie is de situatie onder de Wro weinig transparant. Op een locatie gelden zowel regels uit het zogenoemde «moederplan», als het afzonderlijke uitwerkings- of wijzigingsplan. Het gevaar bestaat daarbij dat de regels in de verschillende plannen ook niet goed op elkaar aansluiten of zelfs conflicteren.

De regering hecht sterk aan het belang van rechtszekerheid en rechtsbescherming en kiest mede uit dit oogpunt voor een transparanter stelsel. Met artikel 2.8 van het wetsvoorstel wordt een vrijere delegatieregeling voorgesteld waarin de gemeenteraad, als democratisch meest gelegiti-meerd orgaan, de generieke bevoegdheid wordt gegeven om te bepalen onder welke voorwaarden en beperkingen de delegatie plaatsvindt. Artikel

2.8 van het wetsvoorstel stelt alleen de eis dat de delegatie moet zien op delen van het omgevingsplan. Niet is toegestaan de bevoegdheid het hele omgevingsplan vast te stellen te delegeren. Een praktisch voorbeeld is dat de gemeenteraad in het delegatiebesluit bijvoorbeeld één of meer locaties aanwijst waarvoor het college van burgemeester en wethouders de daarop betrekking hebbende onderdelen van het omgevingsplan mogen of moeten vaststellen. Er bestaat dan geen twijfel over de rechtmatigheid van de delegatie, de aanwijzing van locaties is evident conform artikel 2.8 van het wetsvoorstel, omdat voldaan wordt aan de (duidelijke) eis dat niet het hele omgevingsplan mag worden gedelegeerd. Het is daarom ook geen probleem dat het delegatiebesluit eerst bij gebruikmaking van de gedelegeerde bevoegdheid ter discussie kan worden gesteld bij de bestuursrechter. Samenvattend staat de regering om meerdere redenen afwijzend tegen het pleidooi om de systematiek van delegatie zoals die onder de Wro bestaat, in het wetsvoorstel over te nemen.

[3.27] De leden van de D66-fractie vragen naar de reikwijdte van de experimenteerbepaling. Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie die eerder in dit hoofdstuk zijn beantwoord [3.6].

[3.28] De leden van de D66-fractie vragen de regering om een verduidelijking van de term «zoveel mogelijk» in de passage van de nota naar aanleiding van het verslag waarin is verwoord dat de regering streeft naar «zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving». In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 87–93) is de regering uitgebreid ingegaan op het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft namens de regering op verschillende wijzen tot uitdrukking gebracht dat er bepaalde spanningsvelden bestaan tussen de verbeterdoelen van de stelselherziening, zoals die in paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting zijn verwoord, en de uitgangspunten voor het ontwerpen van de wet en de uitvoeringsregelingen, zoals verwoord in paragraaf 2.4 van die memorie, waarvan gelijkwaardige bescherming er één is. Het uitgangspunt om een gelijkwaardige bescherming te realiseren is zo bewust geformuleerd, omdat de doelen van de stelselherziening niet kunnen worden bewerkstelligd als alle bestaande regels zonder enige wijziging zouden worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. De voorbeelden in de desbetreffende passages van de nota naar aanleiding van het verslag laten dat ook zien. De regering deelt met de leden van de D66-fractie de ambitie om de bestaande bescherming van de veiligheid en gezondheid in stand te houden. De randvoorwaarde voor de stelselherziening is dan ook dat deze óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig resultaat die belangen beschermt. In de toelichting bij de voorgenomen AMvB's zal de regering verantwoording afleggen over wat de effecten zijn van de te stellen regels met «gelijkwaardige bescherming» als meetlat. Dat biedt de beide Kamers de mogelijkheid om de voorstellen in dat licht te beoordelen.

[3.29] De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de zorg deelt dat de rechter minder goed in staat is om bij te sturen of te controleren vanwege de flexibiliteitsbepalingen die zijn opgenomen in de wet. De regering deelt deze zorg niet. Er hoeft geen enkele twijfel te bestaan dat de rechter op juiste wijze weet om te gaan met de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels, ongeacht of de rechtsvraag zal gaan over de toepassing van procedurele regels, de uitoefening van gebonden bevoegdheden of de beoordeling van een besluit, waarbij aan het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid is toegekend. Dat blijkt

ook uit de wijze waarop de rechterlijke macht omgaat met de grote aantallen flexibiliteitsbepalingen of discretionaire bevoegdheden van de huidige omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving. Elk van de flexibiliteitsbepalingen in de Omgevingswet is procedureel ingeperkt – als algemeen verbindend voorschrift of beschikking – en is dus kenbaar en toetsbaar voor de rechter. In veel gevallen is er ook een beroepsmogelijkheid bij het inzetten van flexibiliteitsbepalingen, zodat de rechter kan toetsen of een bestuursorgaan de flexibiliteitsbepaling al of niet in strijd met het recht heeft ingezet.

De genoemde leden vragen ook naar het mogelijke effect voor de rechtszekerheid van de burger. In antwoord daarop is de regering van mening dat de rechtszekerheid van burgers niet in het geding is. Die zou in het geding komen wanneer de beroepsmogelijkheden tegen besluiten, genomen ter uitvoering van de Omgevingswet, zouden worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 6.2 is verwoord, sluit de regering bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep zoveel mogelijk aan bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als deze met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting is daar per rechtsfiguur ruime aandacht aan gegeven. Eerder in dit hoofdstuk is de strekking daarvan kort weergegeven [3.3].

Mogelijk doelen de genoemde leden met hun vraag ook op de voorspelbaarheid van besluiten van bestuursorganen in gevallen waarin aan hen een (ruimere) discretionaire bevoegdheid wordt toegekend. Er is een balans tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk, dat in de AMvB's die ter uitvoering van de Omgevingswet zullen worden vastgesteld, gestalte moet krijgen. Over de wijze waarop dat gebeurt is eerder in dit hoofdstuk op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie een antwoord gegeven [3.17]. Een belangrijk uitgangspunt bij die balans is de keuze voor een gelijkwaardig beschermingsniveau, waarop in het antwoord op de vorige vraag van de leden al is ingegaan [3.28].

[3.30] De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering de zorg deelt dat een aanzienlijk groter beroep zal worden gedaan op de rechter om te bepalen of er geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de afwijkingsruimte. De bestuursrechter heeft een belangrijke rol bij het toetsen van de rechtmatigheid van besluiten. De regering kan zich voorstellen dat de duidelijkheid van het voorgestelde nieuwe wettelijke stelsel als gevolg heeft dat belanghebbenden de toepassing van een flexibiliteitsbepaling voorleggen aan de rechter, terwijl zij de werking van vergelijkbare bepalingen in het huidige recht onvoldoende inzien en daardoor afzien van hun beroepsmogelijkheden. Dat zou ten gunste komen van de mogelijkheden voor rechtsbescherming. Het gebruik maken van nieuwe mogelijkheden, waarbij aan bestuursorganen een ruimere discretionaire beslissingsruimte wordt geboden, kan ertoe leiden dat het bestuursorgaan binnen die beslissingsruimte tot een ander besluit komt dan belanghebbenden graag hadden willen zien. Zo'n verschil van inzicht over het genomen besluit kan aan de rechter voorgelegd worden. De regering acht het niet waarschijnlijk dat dit zal leiden tot een «aanzienlijk» groter aantal besluiten die uitsluitend als gevolg van de toegekende ruimere beslissingsruimte worden voorgelegd aan de rechter.

De genoemde leden vragen verder of de regering de zorg deelt dat er een verhoogde kans is op het ontstaan van jurisprudentie waarmee een tegenovergesteld effect wordt bereikt ten opzichte van wat de wetgever heeft beoogd. De regering deelt die zorg niet. Het wetsvoorstel kent bij

flexibiliteitsbepalingen steeds discretionaire beslissingsruimte toe aan een bestuursorgaan, binnen algemene beperkingen (de regering verwijst in dit verband ook naar het antwoord bij een eerdere vraag van deze leden [1.4]). Vervolgens gelden er procedurele waarborgen. De inzet van flexibiliteitsmogelijkheden bij omgevingsplannen en verordeningen wordt immers democratisch geborgd door vaststelling door de volksvertegenwoordiging bij het decentraal bestuur. Bij inzet van flexibiliteitsmogelijkheden in beschikkingen is er een beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden. Bij het omgevingsplan gelden zelfs beide waarborgen. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een besluit waarbij het bestuursorgaan een discretionaire beslissingsruimte heeft, of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing). Ook bij de toepassing van flexibiliteitsbepalingen in het huidige recht blijkt niet dat de rechter deze via jurisprudentie beperkt, tenzij er sprake is van strijd met internationale verplichtingen. In beginsel kan de jurisprudentie wettelijke flexibiliteitsbepalingen niet opzij zetten en dus geen tegenovergesteld effect bereiken ten opzichte van de bedoeling van die regelingen.

Tot slot merkt de regering op dat de toepassing van flexibiliteitsbepalingen ook kan leiden tot vermindering van procedures omdat het juridische regime beter op de specifieke situatie kan worden toegesneden. Zo kan meer flexibiliteit voor de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan de mogelijkheid bieden om rekening te houden met onevenredige gevolgen van een instructieregel voor perceelseigenaren, zonder dat het belang dat wordt gediend met die regel wordt geschaad.

[3.31] De leden van de D66-fractie vragen of het stellen van algemene regels niet ten koste gaat van de rechtsbescherming van belanghebbenden.

Voor de algemene rijksregels en de algemene regels in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening verschilt de rechtsbescherming bij het stellen van algemene regels inderdaad van de andere mogelijke wijze van reguleren van activiteiten: de individuele beschikkingen, in het bijzonder de omgevingsvergunning. Tegen de algemene regels is, anders dan tegen de omgevingsvergunning, geen beroep mogelijk. Dit verschil in rechtsbescherming geldt zowel voor diegenen die de activiteiten uitvoeren, als voor andere belanghebbenden. Het is ook conform de generieke lijn van de Awb over appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften. Voor diegenen die de activiteiten uitvoeren staat tegenover het ontbreken van individuele rechtsbescherming bij vaststelling van de algemene regels het voordeel dat activiteiten sneller kunnen starten en dat de regels voorspelbaarder zijn. Wanneer met betrekking tot de algemene regels maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld en van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, geldt wel rechtsbescherming voor beschikkingen. Bezwaar en beroep is mogelijk tegen zowel de beschikking waarmee het maatwerkvoorschrift wordt gesteld, als tegen een afwijzing van het verzoek om een maatwerkvoorschrift te stellen. Bij het voorgaande kan nog worden opgemerkt, dat wat betreft de rijksregels de overgang van vergunningen naar algemene regels al in belangrijke mate heeft plaatsgevonden door het stapsgewijs substantieel uitbreiden van de werkingssfeer van de algemene milieuregels van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de toenemende inzet van algemene regels bij het beschermen van het oppervlaktewater, de bodem en rioolstelsels. Ook daarbij is geen beroep tegen algemene regels mogelijk. Wel is er op het gebied van de bescherming van milieu en water een brede mogelijkheid tot indienen van zienswijzen over het ontwerp van de algemene regels, die in de Staatscourant worden gepubliceerd. Naar aanleiding van die zienswijzen vindt zo nodig een overleg plaats met belangenorganisaties over aanpassingen van het besluit, waarbij majeure

punten – al dan niet aan de hand van de inbreng van die belangenorganisaties – uiteindelijk veelal ook in uw Kamer worden besproken. Ook onder de Omgevingswet geldt voor de AMvB's een verplichte internetconsultatie en voorhang bij beide Kamers van de Staten-Generaal.

Voor algemene regels in het omgevingsplan geldt een bijzondere regeling, waarbij tegen alle regels van het omgevingsplan beroep mogelijk is. Ook kan van alle regels van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden afgeweken. Dit verschil is toegelicht in de memorie van toelichting (blz. 91–92) en heeft in belangrijke mate te maken met het karakter van de regels.

Ten slotte geeft de regering ook nog aandacht aan het peilbesluit en de legger. Het peilbesluit en de legger, waarvoor de grondslagen in afdeling 2.6 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, hoeven niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen omdat deze geen burgerbindende regels bevatten. Het peilbesluit bepaalt de waterhuishoudkundige inrichting van een bepaald gebied. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is echter ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken. Voor de beroepsmogelijkheden tegen een besluit tot vaststelling van een peilbesluit wordt daarom aangesloten bij de bestaande beroepsmogelijkheid voor peilbesluiten op grond van de Waterwet. Dat wil zeggen dat beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De legger is een document waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen en is grotendeels niet op rechtsgevolg gericht. Onder de huidige Waterwet is de legger deels appellabel, namelijk voor zover daarin de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone wordt vastgesteld. Ook voor de legger zal in het nieuwe stelsel worden aangesloten bij de bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming.

[3.32] De leden van de D66-fractie vragen verder, waarom de regering niet heeft gekozen voor een uniforme beroepsregeling voor beschikkingen die betrekking hebben op meldingen, inclusief de acceptatie daarvan. Voor antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het eerder gegeven antwoord op de vraag over hetzelfde onderwerp van de leden van de fractie van de PvdA [3.9].

[3.33] De leden van de D66-fractie vragen of het onderzoek naar de gevolgen van het inzetten van alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen in één gebied al mogelijk is, nu de regering de contouren van de uitvoeringsreggeving heeft doen toekomen aan uw Kamer. De regering acht een dergelijk onderzoek in deze fase van de ontwikkeling van de uitvoeringsreggeving nog niet mogelijk. Hoewel er contouren gegeven kunnen worden, is de inhoudelijke invulling van de regels nog gaande. Een dergelijk onderzoek vereist juist een grote mate van concreetheid van de concept-regels, waarbij bijvoorbeeld bepaald is in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van flexibiliteitsbepalingen. Er kan pas gedetailleerd invulling worden gegeven aan flexibiliteitsbepalingen als de basisbepalingen, waarop de flexibiliteit van toepassing is, in concept gereed zijn. Zoals te doen gebruikelijk zullen de nota's van toelichting bij de AMvB's ter uitvoering van de Omgevingswet de resultaten beschrijven van de uitvoerbaarheid van de te stellen regels en de neveneffecten daarvan. Zie in dit verband ook het onderstaande antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie [3.37].

[3.34] De leden van de D66-fractie stellen vragen over het monitoren van gelijkwaardigheid in gevallen dat geen meldplicht of instemmende beschikking zou gelden.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving is geconstateerd, dat voor de meeste algemene rijksregels het vereiste van voorafgaande instemming bij inzet van gelijkwaardigheid gewenst lijkt. In onderdeel 4.3.3 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 105–106) is aangegeven, dat het afwijken van het vereiste van instemmende beschikking aan de orde kan zijn daar waar nu al gelijkwaardigheid zonder instemmende beschikking toegepast wordt, vooral bij niet omgevingsvergunningplichtige bouwwerken. Zoals in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is aangegeven, wordt gelijkwaardigheid bij de omgevingsvergunning voor het bouwen preventief getoetst als onderdeel van de afhandeling van het bouwplan. Voor eenvoudiger bouwplannen die niet omgevingsvergunningplichtig zijn, volstaat repressief toezicht. Het monitoren van de toepassing van gelijkwaardigheid bij deze eenvoudiger bouwplannen wordt door de regering vanwege de beperkte veiligheids- en gezondheidsrisico's niet noodzakelijk geacht.

Als tweede categorie, waarbij voorafgaande toestemming niet nodig hoeft te zijn, werden in de nota naar aanleiding van het verslag situaties genoemd, waarbij de gevolgen voor de fysieke leefomgeving beperkt zijn en de toepassing van gelijkwaardige maatregelen eenvoudig omkeerbaar is, zodat indien nodig snel en zonder hoge kosten op de voorgeschreven maatregel kan worden overgeschakeld. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving bestaat vooralsnog de indruk, dat aan deze categorie geen invulling zal worden gegeven. In dergelijke situaties met beperkt risico is veelal helemaal niet voor inzet van rijksregelgeving met uitgewerkte maatregelen gekozen, waardoor toetsing van gelijkwaardigheid dus niet aan de orde komt.

[3.35] De leden van de D66-fractie vrezen dat de keuze voor beroep in twee instanties de tijdswinst voor versnelling aan de voorkant teniet zal doen bij projecten met een bovengemiddelde complexiteit en/of impact op de omgeving. De leden vragen de visie van de regering op dit punt, met name ten aanzien van projecten in het kader van duurzame ontwikkeling zoals de ontwikkeling van windenergie. Verder vragen de leden van de D66-fractie of er een evaluatie heeft plaatsgevonden naar de invoering van beroep in twee instantie en zo nee, of een dergelijke evaluatie op korte termijn kan worden uitgevoerd. Tot slot vragen zij of de regering bereid is om categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor slechts beroep in één instantie open staat en of er andere mogelijkheden zijn om onnodige vertraging te voorkomen.

De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat het uitgangspunt voor rechtsbescherming onder de Omgevingswet beroep in twee instanties is. Er wordt daarmee aangesloten bij de hoofdregel van de Awb. Ook wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van rechtsbescherming tegen vergunningen op grond van de Wabo en de Waterwet. In de literatuur¹⁶ wordt een aantal functies toegekend aan beroep in twee instanties. Het gaat daarbij om de herkansingsfunctie (het bieden van een tweede kans aan partijen), de controlefunctie (de toetsing van rechterlijke bevoegdheidsuitoefening) en de rechtseenheidsfunctie (rechtsvorming door jurisprudentie). Een ander belangrijk argument om beroep in twee instanties open te stellen heeft te maken met de grote aantallen zaken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zou zwaar overbelast raken als alle zaken in eerste en in enige instantie bij de Afdeling terecht zouden komen. Ook het element van geografische nabijheid speelt een rol. De rechtbanken zijn veelal dichterbij dan de Afdeling bestuursrecht-

¹⁶ R.J.G.M. Widdershoven, R.J.N. Schlossels, F.A.M. Stroink, e.a., Hoger beroep, Algemene wet bestuursrecht 2001, Den Haag; BJU 2001, paragraaf 2.2.

spraak in Den Haag. De genoemde functies en argumenten zijn voor de regering aanleiding om de hoofdregel uit de Awb van beroep in twee instanties als uitgangspunt te nemen. Terecht wijzen de leden van de D66-fractie erop dat er soms aanleiding is om een uitzondering te maken op die hoofdregel. In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is door de regering aangegeven dat van de hoofdregel wordt afgeweken als het vaststellen van de rechtmatigheid van een besluit voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. In dat geval kiest de regering voor beroep in één instantie. Dan is een snellere route nodig. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het omgevingsplan, op basis waarvan omgevingsvergunningen worden verleend. Ook is daarvan sprake bij projectbesluiten en, in de huidige wetgeving, voor enkele specifieke besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. De regering kiest er – in de woorden van de leden van de D66-fractie – dus voor om inderdaad categorieën van projecten aan te wijzen waarvoor slechts beroep in één instantie open staat. Voor het beroep tegen omgevingsplannen en projectbesluiten sluit deze lijn aan bij keuzes die onder de huidige wetgeving zijn gemaakt bij de rechtsbescherming tegen vergelijkbare rechtsfiguren. De regering kiest er echter voor om één rechtsregime te introduceren voor de omgevingsvergunning. Het zou in de ogen van de regering niet «eenvoudig beter» zijn om binnen de categorie omgevingsvergunningen twee rechtsregimes te introduceren. Overigens geldt voor de projecten die door de leden van de D66-fractie worden genoemd (bovengemiddeld complexe projecten met veel impact op de omgeving) dat daaraan vaak een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan aan ten grondslag zal liggen. In die gevallen zal als gezegd sprake zijn van beroep in één instantie. De regering ziet gelet op het voorgaande geen noodzaak tot het uitvoeren van een evaluatie. Verder wijst de regering erop dat de afgelopen jaren diverse wettelijke maatregelen zijn getroffen om het bestuursprocesrecht te stroomlijnen en slagvaardiger te maken en een effectievere geschillenbeslechting mogelijk te maken. Dit is onder meer gebeurd met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

[3.36] De leden van de D66-fractie vragen waarom de voorwaarden voor bestuurlijk overleg voorafgaand aan een proactieve aanwijzing op grond van de Wet ruimtelijke ordening niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie.

De instructie vormt de opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Waterwet. Ook vervangt de instructie de aanwijzingen tot een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Monumentenwet 1988. Op blz. 109 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat voorafgaand aan het geven van een instructie met het bestuursorgaan tot wie de instructie wordt gericht ambtelijk en bestuurlijk overleg moet worden gevoerd en dat dit bestuurlijke overleg bij AMvB zal worden geregeld. De bestuurlijke overlegverplichtingen in de Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en Monumentenwet 1988 zijn op verschillende wijze vorm gegeven. Het bestuurlijk overleg, waarop de vraag doelt, zal in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden voorgeschreven. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de voorwaarden die aan een aanwijzing op grond van de artikelen 3.12 en 3.13 van de Waterwet zijn gesteld.

[3.37] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering onderzoek wil laten doen naar de gevolgen van cumulatie van de flexibiliteitsbepalingen voor het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de rechtszekerheid en de resultaten daarvan op te leveren bij de Kamer.

De regering kan daarop bevestigend antwoorden. Er zijn verschillende toetsen voorzien die de gevolgen van de AMvB's in kaart brengen en waar deze vraag in meegenomen wordt. Het gaat onder meer om de milieueffectentoets door het Planbureau voor de Leefomgeving en een onderzoek naar de rechtsbescherming door de Raad van de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De regering zal de uitkomsten daarvan aan uw Kamer doen toekomen.

[3.38] De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over het toetsen van andere belangen bij gelijkwaardigheid, met name of er geen mogelijkheid is om deze andere belangen bij de toets op gelijkwaardigheid toch beter te beschermen vanuit het principe «voorkomen van achteruitgang» in die gevallen dat die achteruitgang substantieel is. De regering acht het niet noodzakelijk om, in aanvulling op wat al mogelijk is, voor deze andere belangen een bijzondere regeling te treffen. Zoals in paragraaf 4.3.3 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 105–106) is aangegeven moet bij gelijkwaardigheid worden voldaan aan de geldende regels voor die andere belangen. In de meeste gevallen zullen de concrete regels voor die belangen er al aan in de weg staan, dat sprake kan zijn van een substantiële achteruitgang. Mochten dergelijke concrete regels niet zijn gesteld, dan geldt de specifieke zorgplicht. Ook kunnen daarnaast – zo nodig gelijktijdig met de beschikking over gelijkwaardigheid – bij maatwerkvoorschrift regels over die andere belangen worden gesteld. Naar het oordeel van de regering bieden deze mogelijkheden in samenhang voldoende bescherming, ook voor de andere belangen.

[3.39] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of een experiment dat geregeld is in een AMvB nog via een concreet besluit moet worden toegestaan en of daarmee dus exceptieve toetsing van de AMvB mogelijk is.

De regering vat de vraag van deze leden zo op dat zij zich afvragen of er altijd een concreet besluit is waarbij exceptieve toetsing kan plaatsvinden. Dat is afhankelijk van de aard van het experiment. In het ene geval volgt er na vaststelling van de AMvB wel een concreet besluit en in het andere geval kan het experiment worden uitgevoerd onder algemene regels, dus zonder besluit. Bij beroep tegen zo'n concreet besluit kan de rechter de inhoud van de AMvB bij wijze van exceptieve toetsing beoordelen. Dit is bij de experimenteer-AMvB overigens niet anders dan bij een andere AMvB.

Verder wordt een experiment bij AMvB mogelijk gemaakt. Het ontwerp daarvan wordt voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal en er vindt verplichte advisering plaats door de Afdeling advisering van de Raad van State. Hiermee wordt ook geborgd dat de AMvB niet wordt vastgesteld in strijd met artikel 23.3 van de Omgevingswet, internationaal-rechtelijke verplichtingen of algemene rechtsbeginselen.

[3.40] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen door wie en op basis van welke informatie wordt bepaald of een experiment succesvol is en of tegen een besluit tot verlenging van het experiment totdat de regelgeving is aangepast, beroep openstaat.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een besluit nemen tot verlenging van het experiment. Aan de hand van de gegevens uit de monitoring en evaluatie kan worden bepaald of met het experiment voldaan wordt aan het doel van het experiment en dat is van belang om te bepalen of het experiment succesvol is. Tegen het besluit tot verlenging van het experiment kan een belanghebbende bezwaar maken. Eventueel kan hij vervolgens beroep en hoger beroep instellen.

4 Omgevingskwaliteit

[4.1] De leden van de fractie van de VVD vragen de regering een nadere toelichting te geven op de mogelijkheid om in een omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen. Gevraagd wordt waar, wat de regering betreft, de kaders liggen.

Het nieuwe wettelijke stelsel van omgevingsrecht heeft onder meer als ambitie om een uitgebalanceerd instrumentarium te bieden, waarmee de uitdagingen van de komende decennia in het omgevingsrecht kunnen worden aangepakt. Vanuit de gemeentelijke praktijk is de veel gehoorde wens dat een bestemmingsplan meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een bestemmingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis voor het beoordelen of concrete zich aandienende initiatieven aanvaardbaar zijn. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een bestemmingsplan nog vaak een exact en gedetailleerd «keurslijf» is, op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Deze opzet, met gesloten normstellingen, lijkt een hoge mate van rechtszekerheid en voorspelbaarheid te bieden. De praktijk is echter vaak weerbarstiger. Ontwikkelingen vinden geregeld anders plaats dan ze van te voren zijn bedacht. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken. Bestemmingsplannen bieden hierdoor vaak niet meer dan schijnrechtszekerheid. Tegelijkertijd belemmert dit de planningsfunctie van het bestemmingsplan.

Met het omgevingsplan zoekt de regering nadrukkelijk naar mogelijkheden om de regeling voor het bebouwen en gebruiken van gronden minder gedetailleerd «dicht te timmeren» en als «keurslijf» in te richten. De regels in een omgevingsplan zouden daarvoor een meer open normstelling moeten kunnen bevatten. Open normen leggen minder in detail vast en scheppen meer ruimte voor zelfregulering door partijen zelf. Het werken met open normen, als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening, biedt voor het bevoegd gezag meer beoordelingsruimte. Het omgevingsplan kan daarmee beter functioneren als bestendig beoordelingskader voor ontwikkelingen die zich aandienen. De regels in een omgevingsplan moeten daarvoor de mogelijkheid voor een nadere afweging kunnen bieden. De functie van de vergunning, als instrument om de toelaatbaarheid van activiteiten te kunnen beoordelen en afwegen, kan daardoor worden geoptimaliseerd. Door te werken met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel kan het omgevingsplan worden geflexibiliseerd en kunnen onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening en beperkt worden tot de concrete activiteit die men wil gaan verrichten. De vraag of een bepaalde functie zonder meer aan de in het plan opgenomen randvoorwaarden voldoet, zal daarbij wel pas in het stadium van de verlening van de vergunning volledig beantwoord kunnen worden.

De vraag of en in hoeverre gewerkt kan worden met open normen zal mogelijk afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden op een locatie, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die internationale verplichtingen hiertoe laten. Momenteel wordt in het kader van de uitvoeringsregelgeving bezien of het mogelijk is om de grenzen van de mogelijkheden om in een omgevingsplan te werken met open normstellingen te verduidelijken. In het huidige recht bestaan er meerdere belemmeringen om in bestemmingsplannen te werken met open normstellingen. Een van die belemmeringen ligt in het huidige stelsel van planshade, waarbij als uitgangspunt

de hoogte van de toe te kennen vergoeding niet afhankelijk wordt gesteld van de werkelijk geleden schade, maar bepaald wordt aan de hand van de maximale ruimtelijke invulling die een bestemmingsplan op een locatie biedt. Ook lijkt de rechtspraak over bestemmingsplannen terughoudend in het toestaan van regels die een nader afwegingsmoment mogelijk maken. In het kader van de uitvoeringsregelgeving wordt bezien of en hoe die belemmeringen kunnen worden verminderd.

Een belangrijk instrument in het bestuursrecht is de mogelijkheid om te werken met zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels, die opgesteld kunnen worden ten behoeve van de uitleg van wettelijke voorschriften. In het ruimtelijk bestuursrecht is het werken met dergelijke beleidsregels echter geen gemeengoed. Momenteel wordt getracht meer inzicht te krijgen in de redenen hiervoor. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar andere delen van het bestuursrecht, waarin bijvoorbeeld het werken met open normen in verordeningen en interpreterende beleidsregels meer gemeengoed is.

Het uitgangspunt is om het omgevingsrecht zoveel mogelijk «te normaliseren» en te laten aansluiten bij het generieke bestuursrecht en de daarin gehanteerde uitgangspunten en mogelijkheden. Bezien wordt in hoeverre de kaders hiervoor in de uitvoeringsregelgeving verduidelijkt kunnen worden. Een belangrijk aanknopingspunt lijkt hierbij te kunnen zijn het onderscheid in de vraag of een bepaalde functie op een locatie mogelijk is en de vraag hoe, onder welke voorwaarden, een functie kan worden verwezenlijkt. Het omgevingsplan zou in die mogelijke opzet bij de vaststelling tenminste helderheid moeten scheppen in de vraag welke functies op een locatie toelaatbaar zijn. De randvoorwaarden (bijvoorbeeld op milieugebied) kunnen in het plan worden opgenomen. De vraag of initiatieven voldoen aan de in het plan opgenomen randvoorwaarden, kan in het latere stadium van het verlenen van de vergunning worden beantwoord. De bedoeling is dat de onderliggende regelgeving hier meer duidelijkheid in gaat scheppen. Ook de wijze waarop later, als onderdeel van de Invoeringswet Omgevingswet, de regeling voor planschade vorm zal krijgen, is hiervoor van wezenlijk belang.

[4.2] De leden van de fractie van de VVD wijzen op het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de door de gemeente gestelde regels over de fysieke leefomgeving moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. In verband met de mogelijkheid om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarvoor die verplichting niet geldt, wordt gevraagd een overzicht te geven van regels uit lokale verordeningen die moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze vraag wordt in samenhang beantwoord met vragen van de leden van de fractie van D66 [4.19]. Deze leden vragen in dit verband of niet het gevaar dreigt dat het aantal uitzonderingen op verplichte opname van regels in één omgevingsplan zo talrijk en onvoorspelbaar zal zijn, dat de uitzonderingen de regel gaan vormen in plaats van andersom. Gevraagd wordt of dit niet ten koste zou gaan van de efficiëntie en effectiviteit van het wetsvoorstel. Ook wordt gevraagd om te reflecteren op een opmerking van de VNG dat het effectiever zou zijn om bij AMvB niet de regels te noemen die niet opgenomen hoeven of mogen te worden, maar juist de regels te noemen die wel opgenomen zouden moeten worden.

Eerst wordt aangegeven dat momenteel nog gewerkt wordt aan een afspraak uit het met de VNG gesloten afsprakenkader om in kaart te brengen welke regels het precies betreft. Daarvoor is een werkgroep samengesteld waarin naast medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ook vertegenwoordigers van de VNG en het IPO, aangevuld met vertegenwoordigers uit gemeentelijke en provinciale kringzitting hebben. Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNO-NCW zijn vertegenwoordigd in de werkgroep. Op dit moment bestaat een behoorlijk beeld over regels die een gemeente stelt

over de fysieke leefomgeving. Vastgesteld is echter dat er, gelet op de vrijheid die gemeenten op dit punt toekomt, nooit een volledig en uitputtend overzicht kan bestaan van dit soort regels. Binnen de werkgroep bestaat inmiddels brede consensus over die regels waarvan er meerwaarde bestaat om deze op te nemen in het omgevingsplan en de regels waarvan dit juist niet in de rede ligt.

Onderwerpen die regulering van het gedrag van personen in de openbare ruimte betreft, die een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksgerelateerd) karakter hebben die mede een motief hebben de openbare orde en veiligheid te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden gereguleerd. Denk hierbij onder meer aan wildplassen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, maatregelen ter bestrijding van heling van goederen, drugsoverlast, bestuurlijke ophouding, toezicht op speelgelegenheden, bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en horecawet en toezicht op openbare inrichtingen. Veelal betreft het hier ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet beoogd om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht en het omgevingsplan te trekken. Ook bij regels die betrekking hebben op subsidies en leges ligt het niet voor de hand om te bepalen dat deze in een omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het in het omgevingsplan brengen van dergelijke specifieke regels zou juist kunnen leiden tot een desintegratie van verordeningen waarin dergelijke onderwerpen nu samenhangend zijn gereguleerd.

Bij onderwerpen die wel voor opname in het omgevingsplan in aanmerking komen, kan gedacht worden aan regels over de veiligheid op de weg, de bruikbaarheid van de weg, de bescherming van het milieu en natuurschoon, de zorg voor het uiterlijk van de gemeente, het innemen van ligplaatsen en het havenbeheer. Ten aanzien van enkele onderwerpen bestaat het beeld dat slechts de locatiespecifieke of zaaksgebonden onderdelen geregeld moeten worden in het omgevingsplan. De openbare orde aangelegenheden blijven in de algemene plaatselijke verordening. Hierbij wordt gedacht aan locaties voor het afsteken van vuurwerk, het houden van evenementen, het houden van markten en het innemen van standplaatsen.

Door de werkgroep zal er een overzicht opgeleverd worden van onderwerpen die niet in het omgevingsplan zouden moeten worden gereguleerd, onderwerpen waarvan gemeenten de vrije keuze hebben om het in het omgevingsplan te reguleren en ten slotte de onderwerpen die wel in het omgevingsplan behoren te worden gereguleerd. Die laatste categorie komt naast de onderwerpen die al op grond van het wetsvoorstel zelf in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de regels die voortvloeien uit de gemeentelijke taken die op grond van de artikelen 2.16 van het wetsvoorstel bij het gemeentebestuur berusten, regels die verband houden met het op grond van artikel 2.11, 3.14 en 3.15 van het wetsvoorstel in het omgevingsplan opnemen van omgevingswaarden en aanwijzen van programma's, zogenoemde maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6 die gemeenten kunnen stellen op grond van een provinciale verordening of een AMvB en de regels als bedoeld in artikel 4.2 van het wetsvoorstel die nodig zijn in verband met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Tot die laatste categorie behoren de regels met een plaatsgebonden karakter die nu nog worden gesteld in bijvoorbeeld het bestemmingsplan of de monumentenverordening. Echter ook andere locatiespecifieke regelingen, zoals de regels voor het innemen van ligplaatsen met een woonboot, vallen binnen deze categorie.

Het is de bedoeling om in goed overleg met de VNG en de andere betrokken partijen tot consensus te komen over de onderwerpen waarvan

het wordt verplicht deze op te nemen in het omgevingsplan en de onderwerpen waarvan het niet wordt toegestaan om deze in het omgevingsplan te reguleren. Het uitgangspunt moet zijn dat de praktijk hierover zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven en dat discussies worden vermeden over het eventueel (on)verbindend zijn van een regel, louter vanwege de plaatsing daarvan in het omgevingsplan of juist niet. In dit verband wil de regering nu op voorhand nog niet de conclusie trekken dat de opzet zoals vormgegeven in de artikelen 2.4 en artikel 2.7 van het wetsvoorstel niet geschikt of toereikend is om dat doel te bereiken. Eerst wil de regering de resultaten afwachten van de werkgroep en consensus bereiken over een goede afbakening van onderwerpen die wel en niet in het omgevingsplan behoren te worden geregeld. Leidend is om tot een heldere en inzichtelijke afbakening te komen. Dit krijgt vorm in de uitvoeringsregelgeving, in samenhang met het in de Invoeringswet Omgevingswet te reguleren overgangsrecht.

[4.3] De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt gewaarborgd dat het eindbeeld van één consistent en coherent omgevingsplan, ook daadwerkelijk tot minder regels en dus minder administratieve lasten voor de bewoners van een gemeente gaat leiden. Hoewel vermindering van regeldruk en administratieve lasten een van de ambities van de stelselherziening is, moet in antwoord op deze vraag erkend worden dat hier voor het gemeentelijke niveau niet of nauwelijks wettelijke waarborgen of verplichtingen zijn te geven. Het wetsvoorstel deelt gemeenten weliswaar een aantal taken voor de fysieke leefomgeving toe. Daartoe behoort ook het vaststellen van een omgevingsplan, waarin de regels die de gemeente stelt over de fysieke leefomgeving bij elkaar worden gebracht. De inhoud en hoeveelheid van die regels bepalen gemeenten echter primair zelf. Gemeenten beschikken nu eenmaal over grote vrijheid om regels te stellen in het belang van de fysieke leefomgeving. Dat is inherent aan het staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel, zoals dat ook tot uiting komt in artikel 2.3 van het wetsvoorstel, op grond waarvan de gemeente het eerst verantwoordelijke bestuursorgaan is. Het proces waarin regels bij elkaar worden gebracht kan alleen op goede wijze plaatsvinden als wordt samengewerkt door betrokken vakafdelingen en specialisten op de betrokken deelonderwerpen. Samenwerking is één van de sleutels tot succes van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel bevat daarvoor voldoende prikkels. Waar regels nu nog geïsoleerd van elkaar tot stand kunnen komen, leidt het samenbrengen van regelingen in één omgevingsplan automatisch tot afstemming en waar mogelijk tot integratie. Eventuele dubbelingen in regels vallen direct op en kunnen worden voorkomen. Onderwerpen kunnen samenhangend en daardoor effectiever worden geregeld. Daarnaast heeft de regering er vertrouwen in dat de operatie om tot één omgevingsplan te komen, door veel gemeenten tegelijk wordt aangegrepen om te bezien of onderwerpen eenvoudiger kunnen worden gereguleerd en of overbodige regels geschrapt kunnen worden. Dat vertrouwen is mede gebaseerd op het grote enthousiasme dat onder gemeenten bestaat om, vooruitlopend op de Omgevingswet, als experiment onder de Crisis- en herstelwet een omgevingsplan vast te stellen. Al bijna tien procent van de gemeenten is hiermee actief. Daarnaast zal de invoering van de Omgevingswet worden ondersteund met een traject van invoeringssupport en begeleiding. Samen met de VNG wordt daartoe een implementatieprogramma opgesteld, waarin juist ook de doelen van de wet, zoals het verminderen van regeldruk, tot uiting moeten komen. Bovendien hoeft daarvoor niet gewacht te worden tot de Omgevingswet er is, daar kunnen we nu al mee beginnen. Daarom is het kabinet, samen met Bouwend Nederland, het programma Houd het eenvoudig, maak het beter gestart. De Minister voor Wonen en Rijksdienst stelt in het kader daarvan een expertteam «versnellen» beschikbaar, die gemeenten en ontwikkelaars helpt om te komen tot versnelling van

gebiedsontwikkeling, juist door kritisch te kijken naar regels op gemeentelijk niveau. Dit bouwt voort op de ervaringen van het expertteam «ontslakken». Ook omvat het programma een database met goede voorbeelden. Deze voorbeelden bieden inspiratie voor overheden om nu al in de geest van de Omgevingswet te gaan werken.

Met al deze maatregelen wordt er op vertrouwd dat gemeenten bij de vaststelling van het omgevingsplan, met behulp van de nodige ondersteuning, inspiratie opdoen en hun bijdrage leveren in de vermindering van regeldruk.

[4.4] De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over het meenemen van (nog) niet wetenschappelijk onderbouwde risico's. De regering wijst erop dat in de tweede nota van wijziging een nieuw artikel is ingevoegd dat bepaalt dat in een omgevingsvisie onder andere rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel (artikel 3.2a). Wanneer risico's (nog) niet gedefinieerd zijn of wetenschappelijk onderbouwd vallen deze onder het voorzorgsbeginsel en zijn er geen instructieregels. Gemeenten zijn niet verplicht om risico's waarvoor geen instructieregels zijn gegeven mee te nemen in het omgevingsplan. Als een gemeente hiervoor wel kiest, biedt het omgevingsplan hiervoor mogelijkheden, net als nu het huidige bestemmingsplan. De gemeente kan vanuit een integrale visie functies toewijzen aan een gebied, inclusief eventuele beperkingen. Daarin kunnen ook onzekere risico's worden meegenomen. De gemeente neemt in haar afweging hierover vanzelfsprekend de algemene rechtsbeginselen van redelijkheid en billijkheid mee. Het is daarbij aan het bevoegd gezag of gebruik wordt gemaakt van vrijwillige beslissingsondersteunende instrumenten als het beoordelingskader Gezondheid en Milieu.

[4.5] De leden van de fractie van de VVD vragen naar de pilots voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Het kennis- en leertraject rond negen pilots voor de omgevingvisie is in oktober 2014 gestart. Zij worden in een Community of Practice intensief gevolgd en begeleid. De negen pilots wisselen onderling kennis uit in een Network of Practice. Wegens de ruime belangstelling is besloten om ook de – in eerste instantie – niet geselecteerde 19 indieners te betrekken bij kennisactiviteiten. Hiervoor is een parallel kennis- en leertraject opgezet. Intussen hebben zich daar nog zo'n tien organisaties bij aangesloten die overwegen een omgevingsvisie te gaan opstellen.

Het precieze aantal bestuursorganen dat buiten het kennis- en leertraject ervaring heeft met het opstellen van een omgevingsvisie, is onbekend. Wel zijn er verschillende voorbeelden bekend, zoals de provincies Overijssel en Gelderland en gemeenten Ommen, Hellendoorn en Harderwijk die een vastgestelde omgevingsvisie hebben.

De ervaringen die bekend zijn laten zien:

- dat het bevoegd gezag over het algemeen de doelen in plaats van de te reguleren functies centraal stelt, waardoor er meer ruimte is voor initiatiefnemers om met ideeën te komen; de omgevingsvisies zijn dus in grote mate uitnodigend;
- dat de omgevingsvisies zonder uitzondering in grote samenspraak zijn opgesteld met de belanghebbenden, waardoor het beleid kan rekenen op een groter draagvlak;
- dat in de omgevingsvisies sectorale doelstellingen geïntegreerd worden waardoor het beleid voor de fysieke leefomgeving van het bevoegd gezag eenduidiger is voor initiatiefnemers en belanghebbenden;
- dat met in de omgevingsvisie gemaakte keuzes sectorale uitvoering (bijvoorbeeld van geluidsplannen) makkelijker wordt omdat afstemming met andere doelstellingen al heeft plaatsgevonden.

De regering is graag bereid de bevindingen uit de pilots met uw Kamer te delen in een rapportage later dit jaar, zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [12.22].

[4.6] De leden van de fractie van de VVD vragen wat de regering van het idee van een omgevingsrapportage vindt. De regering heeft deze vraag in samenhang met de vragen over de mer beantwoord bij een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie [5.3].

[4.7] De leden van de fractie van de VVD stellen vast dat gemeenten ook onder de Omgevingswet een commissie voor welstand kunnen instellen die «redelijke eisen van welstand» hanteert. Deze leden vragen wat de regering verstaat onder «redelijke eisen van welstand» en hoe deze kwalificatie zich verhoudt tot de doelstelling van de stelselherziening namelijk sneller, eenvoudiger en inzichtelijker omgevingsrecht. Zij vragen hoe de advisering door derden wordt vormgegeven en wat de voordelen zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 218–220) is toegelicht, is het een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht¹⁷, dat het welstandstoezicht geheel in het omgevingsplan zal opgaan. Er zal op wetsniveau geen sprake meer zijn van een regel dat omgevingsvergunningplichtige bouwplannen moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand. Evenmin zal er op wetsniveau een regel worden gesteld dat bestaande bouwwerken niet ernstig in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand. Net als de overige regels die aan bouwwerken worden gesteld, zullen gemeenten de regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan opnemen.

Het is aan gemeenten om te bepalen op welk detailniveau er regels aan bouwwerken worden gesteld. Bestemmingsplannen bevatten nu veelal regels over de precieze plaatsing, omvang en vormgeving van bouwwerken. Aanvullend op deze regels geldt nu nog het wettelijk vastgelegde welstandsvereiste. Gemeenten dienen dit vereiste te concretiseren met de welstandsnota, waar in de vorm van beleidsregels de criteria moeten zijn gegeven voor de beoordeling of een te bouwen bouwwerk niet in strijd is met redelijke eisen van welstand en of een bestaand bouwwerk niet ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand. Ook onder de Omgevingswet blijft het aan gemeenten om te bepalen op welk detailniveau regels worden gesteld over bouwwerken. Als een gemeente dat nodig acht, kunnen daarbij ook regels worden gesteld aan het uiterlijk van bouwwerken. Daarbij is het op zich zelf niet nodig om een vage term zoals «redelijke eisen van welstand» te hanteren. Door de regels samen te brengen met de overige bebouwingsregels, kunnen de regels over het uiterlijk beter afgestemd worden op de specifieke bouw mogelijkheden en toegespitst worden op de ruimtelijke kenmerken van een locatie.

Een sneller, eenvoudiger en inzichtelijker omgevingsrecht hoeft overigens niet in het geding te komen als gemeenten eisen stellen aan het uiterlijk van bouwwerken. Voor het geval de in de regels gebruikte begrippen over het uiterlijk van bouwwerken interpretatie vereisen, geldt op grond van artikel 4.19 van het wetsvoorstel de eis dat de gemeenteraad beleidsregels vaststelt voor de beoordeling. Daarmee is gewaarborgd dat de regels over het uiterlijk van bouwwerken transparant en voorspelbaar zijn.

Gelet op de wijze waarop regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan integreren met de andere bebouwingsregels, is het de vraag of er nog behoefte zal bestaan aan het instellen van een adviescommissie die zich louter richt op het uiterlijk van een bouwwerk. Eerder lijkt het aannemelijk dat er onder omstandigheden behoefte zou kunnen bestaan aan advies over aspecten die over de volle breedte bepalend zijn

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

voor de ruimtelijke kwaliteit bij het bebouwen en inrichten van locaties. Het is echter aan gemeenten zelf om te bepalen of, wanneer, waarover en aan wie advies wordt gevraagd. De op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel in te stellen adviescommissie kan hierin mede een taak worden gegeven, maar dat hoeft dus niet. Dat betekent dat in het geval een gemeente toch advies wil vragen over de welstandsaspecten van een bouwplan, daartoe niet langer uitsluitend bij een daartoe ingestelde welstandscommissie of daartoe benoemde stadsbouwmeester benaderd hoeft te worden. Advies kan desgewenst gevraagd worden aan de op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel benoemde adviescommissie of een andere persoon, instantie of bureau.

Ten opzichte van de huidige situatie zullen er dus op wetsniveau geen bijzondere regels meer worden gegeven over welstandsadvisering. Dat sluit aan op andere delen van het ruimtelijke bestuursrecht, waarin dat soort regels over advisering ook niet worden gegeven. Het staat de gemeente straks dan ook vrij om desgewenst aan derden advies te vragen. Hoe die advisering wordt vormgegeven is primair een zaak van de gemeente zelf.

Samenvattend is het aan gemeenten om te bepalen of er regels moeten gelden voor het uiterlijk van bouwwerken en of over de toepassing daarvan in concrete gevallen advies wordt gevraagd. Deze regels zullen net als de andere regels voor bouwwerken, sterk locatieafhankelijk zijn. Gelet hierop kan het niet aan de regering zijn om zich generiek een inhoudelijke opvatting te vormen over wat wordt verstaan onder «redelijke eisen van welstand».

[4.8] De leden van de PvdA-fractie vragen of instructieregels gesteld krachtens artikel 2.26, tweede lid, ook de verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving ten doel kunnen hebben. De regering kan die vraag bevestigend beantwoorden: de regels die krachtens het genoemde artikel door het Rijk worden opgesteld over verplichte programma's kunnen mede strekken tot een verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo zullen bijvoorbeeld de actieplannen voor geluid of de waterprogramma's juist gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit waar die onvoldoende is. Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven strekt het tweede lid van artikel 2.26 ertoe om op wetsniveau het beginsel van het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving te implementeren. Dit beginsel is in verschillende richtlijnen (in uiteenlopende vorm) vastgelegd, zoals in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Dat instructieregels ook kunnen strekken tot de verbetering van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving volgt uit de toepasselijkheid van artikel 1.3. Dat artikel is op grond van artikel 2.1, eerste lid, bepalend voor de wijze van uitoefening van bevoegdheden op grond van de wet.

[4.9] De leden van de PvdA-fractie vragen wie toezicht houdt op de mogelijke cumulatie van gevolgen van activiteiten, in het bijzonder als het geen omgevingswaarde betreft, en op basis van welke informatie aanvullende maatregelen moeten worden genomen. De regering verwijst voor het antwoord hierop naar de antwoorden op de door dezelfde leden ingebrachte vraag over cumulatie van kleine ontwikkelingen [3.10].

[4.10] De regering is het met de leden van de PvdA-fractie eens, dat het wenselijk is dat gemeenten ook een omgevingsvisie maken. Een omgevingsvisie maakt een effectieve en gecoördineerde beleidsinzet op alle deelterreinen van het beleid voor de fysieke leefomgeving mogelijk. Dit voordeel kan een stimulans zijn om een omgevingsvisie vast te stellen. In paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting (blz. 114 e.v.) en in paragraaf 8.3.5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 174) heeft

de regering dit ook aangegeven. Daarbij merkt de regering op dat een wettelijke verplichting niet automatisch leidt tot het daadwerkelijk vaststellen van een omgevingsvisie, zoals ook de praktijk ten aanzien van de verplichting in de Wet ruimtelijke ordening tot het opstellen van een structuurvisie laat zien. Ook zegt een verplichting weinig over de kwaliteit van het in de visie geformuleerde beleid. De regering verwacht dat gemeenten – als deze doordrongen zijn van de voordelen van een omgevingsvisie – geneigd zullen zijn om een visie op te stellen. De regering is terughoudend met het opleggen van verplichtingen als deze. Het streven naar lastenverlichting is juist een uitgangspunt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goed omgevingsbeleid en het is aan de gemeenteraad om dat te controleren.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of (kleinere) gemeenten ook gezamenlijk een omgevingsvisies kunnen maken, kan de regering bevestigend beantwoorden. Gemeenten kunnen, in het kader van co-acterschap, ervoor kiezen om samen omgevingsvisies vast te stellen. Het wetsvoorstel maakt dit uitdrukkelijk mogelijk (in artikel 2.2, tweede lid, van het wetsvoorstel). Zie hiervoor ook de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.2 Bestuursorganen werken samen, blz. 74) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 153). Overigens bestaat deze mogelijkheid van co-acterschap niet alleen voor de vaststelling van een omgevingsvisie, maar bijvoorbeeld ook voor een programma.

[4.11] Het verheugt de regering te lezen, dat de leden van de CDA-fractie met de regering van mening zijn, dat een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie niet strikt noodzakelijk is. De leden van deze fractie delen de opvatting van de regering dat van iedere overheid verwacht mag worden dat deze een omgevingsvisie heeft. De leden van de CDA-fractie merken wel op, dat er een stok achter de deur moet zijn voor het geval een overheidsorgaan toch geen omgevingsvisie wil opstellen. De regering is van mening dat – zoals ook bij de beantwoording van vragen van de PvdA-fractie is aangegeven [4.10] – het hebben van een omgevingsvisie voordelen heeft voor een gemeente en dat die voordelen een stimulans vormen om een omgevingsvisie op te stellen. De gemeenteraad heeft hierin controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders moet over het te voeren omgevingsbeleid immers verantwoording afleggen in de gemeenteraad. Dat ziet de regering als stok achter de deur. Verder kunnen burgers, bedrijven en andere belanghebbenden een gemeente om een omgevingsvisie vragen.

[4.12] De leden van de D66-fractie vragen de regering te reflecteren op de vraag of de provincie de aangewezen bestuurslaag kan zijn om aan te sturen op verduurzaming, en dat deze daarin gebruik kan maken van de instructiebevoegdheden om dit te realiseren. Deze leden vragen ook in hoeverre dit verschilt met de huidige situatie. Naast de wettelijke taken die de provincies moeten behartigen hebben de provincies zelfstandige beleidsruimte bij het bepalen van de belangen die zij aan zich trekken. Of verduurzaming een belang is dat een provincie aan zich trekt, is dus een afweging die provinciale staten van de desbetreffende provincie maken. Die afweging is afhankelijk van de lokale en bestuurlijke context op een bepaald moment. In paragraaf 7.2.1 van de nota naar aanleiding van het verslag is onder het kopje «provinciaal en nationaal belang» in algemene zin verhelderd wanneer de provincie een bepaald belang als provinciaal belang kan kwalificeren. Als provinciale staten van oordeel zijn dat verduurzaming een belang is dat als provinciaal belang door de provincie moet worden behartigd en dit toereikend gemotiveerd is, moet vervolgens worden bepaald met welke beleidsinstrumenten dat belang in de desbetreffende provincie het beste kan worden behartigd. Daarvoor zijn meer instrumenten beschikbaar dan alleen de bevoegdheden tot het

stellen van instructieregels of het geven van een instructiebesluit. Dit kunnen communicatieve of informatieve instrumenten (bijvoorbeeld voorlichting), financieel-economische instrumenten (bijvoorbeeld subsidies), faciliterende instrumenten (bijvoorbeeld het bevorderen van gewenst gedrag) en juridische instrumenten op grond van de Omgevingswet of andere wetten zijn. De juridische instrumenten op grond van de Omgevingswet zijn breder dan de bevoegdheden tot het geven van instructieregels of het nemen van een instructiebesluit richting gemeenten. Ook kan de provincie in haar omgevingsverordening algemene regels stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving of met een projectbesluit op verduurzaming gerichte projecten realiseren. Het verschil met de huidige situatie is dat het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel meer dan voorheen erop stuit dat bevoegdheden op het meest geschikte niveau worden toegepast. Als provinciale staten ervoor kiezen om verduurzaming als een provinciaal belang aan te merken en een juridisch instrument uit de Omgevingswet willen inzetten, dan moet dat belang voor derden kenbaar zijn via een voorafgaand beleidsdocument of voor zover de wet daarover niets bepaalt bij de inzet van dat juridische instrument zelf. Daarnaast moet op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel duidelijk worden gemotiveerd dat dat belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur of de gemeentebesturen binnen de provincie kan worden behartigd, waarom de desbetreffende provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is en waarom het gebruik en de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is. De provincies zullen in de toekomstige situatie nog meer dan nu het geval is, terughoudend met de inzet van bevoegdheden moeten omgaan. Deze lijn is door de VNG en het IPO ook bevestigd. De motiveringsplicht op grond van artikel 2.3 is overigens niet van toepassing op de provincie als de inzet van dat juridische instrument door de provincie al volgt uit een wettelijke regeling, bijvoorbeeld een verplichting in de energiewetgeving om het projectbesluit van de Omgevingswet in te zetten voor windturbineparken van een bepaalde omvang. In dat geval berust de plicht tot motivering overeenkomstig het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij de opsteller van die regeling, in dit geval het Rijk. De provincie hoeft dan niet te bepalen dat een duurzame energieopwekking een provinciaal belang is. De provincie mag dat overigens wel doen, het komt immers regelmatig voor dat verschillende overheden gezamenlijke belangen hebben.

[4.13] De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op de opmerking van de regering, dat de omgevingsvisie een kerninstrument is bij het bereiken van duurzame ontwikkeling. Hoe verhoudt zich dit tot het niet verplicht stellen van een gemeentelijke omgevingsvisie, zo vragen deze leden.

De regering benadrukt, dat bij het bereiken van de duurzame ontwikkeling de omgevingsvisie inderdaad een kerninstrument is. In de omgevingsvisie kan aan het doel om een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen, vorm worden gegeven door de samenhang van verschillende domeinen te beschrijven aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelbeeld voor de langere termijn en daaraan concrete beleidsdoelen en –maatregelen. Ook kan in de omgevingsvisie worden ingegaan op de sturingsfilosofie, waaronder het type in te zetten instrumenten en de eigen rol daarbij (zie ook de memorie van toelichting, blz. 117). Dat geldt ook voor de gemeentelijke omgevingsvisie. Van iedere overheid mag verwacht worden, dat deze een omgevingsvisie vaststelt en dus op die manier ook invulling geeft aan duurzame ontwikkeling (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA [4.10] en het CDA [4.11]). Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van deze fractie heeft de regering er inmiddels voor gekozen om in het wetsvoorstel te bepalen dat

in een omgevingsvisie – of nu gaat om een nationale, provinciale of gemeentelijke visie – rekening moet worden gehouden met de beginselen van het EU-milieubeleid. Het gaat dan om het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Zie daarvoor de tweede nota van wijziging, waarin artikel 3.2a met een deze strekking wordt toegevoegd. Met deze bepaling wordt de sturing van deze beginselen op het beleid voor de fysieke leefomgeving en daarmee de betekenis van de omgevingsvisie voor duurzame ontwikkeling duidelijk. In dit verband verwijst de regering ook naar het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie over de beginselen [6.4].

Uiteraard is de omgevingsvisie niet het enige instrument dat van betekenis is voor de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Duurzame ontwikkeling wordt juist geholpen door het samenstel aan instrumenten en mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Gemeenten, provincies en rijk beschikken over meer kerninstrumenten die hieraan uitdrukking geven. Ook deze zijn in het wetsvoorstel integraal vormgegeven om samenhang in beleid aan te brengen. Duurzaam handelen wordt zo immers het beste bevorderd (zie ook paragraaf 2.3 van de nota naar aanleiding van het verslag over de paradigmawisseling). Voorbeelden daarvan zijn het omgevingsplan en het projectbesluit, maar ook een integrale verkenning, een vroegtijdige participatie om belangen vroegtijdig in beeld te brengen en ruimte voor innovatieve oplossingen (zie ook paragraaf 5.7 Duurzaamheid van de memorie van toelichting). Daarnaast bepalen overheidsinvesteringen, feitelijk gedrag van burgers en bedrijven en overeenkomsten tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties ook de mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt. De omgevingsvisie is dus een belangrijk instrument voor het bereiken van duurzame ontwikkeling, naast andere mogelijke instrumenten (zie ook paragraaf 3.3 duurzame ontwikkeling, blz. 35 van de nota naar aanleiding van het verslag).

[4.14] De leden van de D66-fractie vragen de regering verder of zij bereid is te kijken naar andere mogelijkheden om meer waarborgen aan te brengen in de wet als het gaat om duurzame ontwikkeling.

Sturing op het abstracte concept «duurzame ontwikkeling» verloopt via de maatschappelijke doelen van de wet, die fungeren als algemene opdracht aan bestuursorganen. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 34) vereist duurzame ontwikkeling uitwerking in de omgevingsvisie. Daarin wordt het vertaald in concrete beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten, waaronder zo nodig het vaststellen van regelgeving.

Langs die weg komt duurzame ontwikkeling tot uitdrukking in de regels voor concrete aspecten daarvan. De regelgeving die zal worden ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet bevat op dit moment tal van waarborgen voor concrete aspecten van duurzame ontwikkeling. Deze regels zijn in de afgelopen decennia tot stand gekomen als gevolg van nationale en internationale beleidsontwikkeling. De regering is in beginsel bereid om op grond van nieuw beleid waarborgen aan te brengen voor concrete aspecten van duurzame ontwikkeling in de AMvB's. Dergelijke waarborgen moeten echter voortkomen uit een samenhangend beeld van de beleidsdoelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving en de beleidsinstrumenten die daarvoor ingezet worden. De nationale omgevingsvisie is bij uitstek de plaats om die keuzes te maken.

[4.15] De leden van de fractie van D66 vragen een toelichting op de manier waarop of de risico's voor natuur en milieu die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft benoemd afgedekt zijn nu de contouren

van de uitvoeringsregelgeving naar de Kamer zijn gestuurd. De risico's worden volgens het PBL vooral veroorzaakt door de flexibiliteit in het wettelijke stelsel. De regering is zich bewust van dit risico en heeft ook steeds benadrukt dat het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een belangrijk doel is dat bij de opstelling van de in voorbereiding zijnde AMvB's wordt betrokken. Tegelijk is, zoals het PBL ook aangeeft, het laten aansluiten van de normen bij de lokale omstandigheden ook een kans voor een goede en volwaardige afweging van natuur- en milieubelangen tegenover andere belangen. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet op hoofdlijnen aangegeven hoe zij deze balans tussen flexibiliteit en waarborgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wil vormgeven. Uitgangspunt hierbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau, waarop de regering in het vorige hoofdstuk is ingegaan naar aanleiding van een vraag van de genoemde leden over het zoveel mogelijk op gelijkwaardige wijze bieden van bescherming [3.28]. Een nadere uiteenzetting hoe dat in detail vorm zal krijgen, is op dit moment nog niet te geven omdat de aangekondigde AMvB's in voorbereiding zijn.

De ontwerpAMvB's zullen, zoals eerder aangegeven, ook worden voorgelegd aan het PBL. In de lijn van de vraag van de leden van de fractie van D66 zal de regering het PBL vragen de uitkomsten van de voorziene milieueffectentoets voor de uitvoeringsregelgeving af te zetten tegen de eerdere uitkomsten van het onderzoek naar het beschermingsniveau van het wetsvoorstel.

[4.16] De leden van de D66-fractie vragen zich af waarop de regering het vertrouwen baseert dat het bevoegd gezag op goede gronden een keuze zal maken ten aanzien van het inwinnen van een toetsingsadvies van de Commissie voor de mer bij een project-mer. De regering merkt hierover op dat deze keuzemogelijkheid is ingegeven door de visie van de regering dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van besluitvorming. Daarnaast is deze verwachting ook gebaseerd op de ervaring met de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze wet voorziet al in de mogelijkheid voor projecten die vallen onder de werkingssfeer van deze wet om af te zien van het verplichte toetsingsadvies door de Commissie voor de mer. Daarnaast biedt deze wet de mogelijkheid om af te zien van alternatievenonderzoek in het MER. De Chw is inmiddels tweemaal geëvalueerd, in maart 2012¹⁸ en in april 2014¹⁹. In het laatstgenoemde rapport bleek dat ongeveer in de helft van de gevallen het bevoegd gezag geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om af te zien van toetsingsadvies of alternatievenonderzoek. Overwegingen die daarbij een rol speelden waren het belang van draagvlak voor de besluitvorming en het voorkomen van vertraging door onvoldoende kwaliteit van de besluitvorming. Als reden om wel gebruik te maken van de bepalingen van de Chw werd bijvoorbeeld genoemd dat er binnen het project «niets te kiezen was», en onderzoek naar alternatieven overbodig was. De jaarlijkse voortgangsrapportages bevestigen het beeld uit de evaluaties dat het bevoegd gezag verstandig omgaat met de mogelijke verlichting. Bovendien is uit die rapportages niet gebleken dat toepassing van de Chw tot kwaliteitsverlies van de genomen besluiten heeft geleid.

[4.17] De leden van de fractie van D66 vragen of het doel van milieueffectrapportage, namelijk het bepalen in welke mate voorgenomen projecten effect hebben op het milieu, niet steeds moeilijker wordt doordat op projectniveau mag worden afgeweken van algemene regels of van omgevingswaarden.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160, bijlage.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 200, bijlage.

In het voorgenomen Omgevingsbesluit worden projecten aangewezen waarvoor een mer(boordelings)plicht geldt. Daarmee is geborgd dat als voor een bepaald project een MER gemaakt moet worden, altijd een voorafgaand besluit, zoals een omgevingsvergunning, wordt genomen. Alleen wanneer het MER alle relevante effecten op het milieu vanwege het project deugdelijk en juist beschrijft kan een besluit over dat project worden genomen. Het MER wordt daarbij door het bevoegd gezag gebruikt in de afweging van de betrokken belangen bij het nemen van een besluit over het project. Dan kan ook de vraag aan de orde komen of voor dat besluit gebruik wordt gemaakt van flexibiliteitsbepalingen, zoals de bevoegdheid om af te wijken van normstelling bij de beoordeling van een omgevingsvergunning. Flexibiliteitsbepalingen ondergraven dus niet de doelstelling van de mer om de gevolgen voor het milieu, in de brede Europese betekenis, in kaart te brengen. Omgekeerd is een MER ondersteunend bij de besluitvorming over het project, waarbij inbegrepen de onderbouwing van de keuze van het bevoegd gezag over de inzet van een flexibiliteitsbepaling.

[4.18] De leden van de fractie van D66 hebben vragen over de tariefstelling van de Commissie voor de mer. Deze leden willen weten hoe de regering er voor kan zorgen dat een negatieve werking van de verandering van de kostenstructuur voor het inwinnen van vrijwillige adviezen bij de Commissie uitblijft. De verandering van de kostenstructuur voor de adviezen van de Commissie voor de mer is per 1 juli 2014 ingegaan, met het in werking treden van de Wet van 14 mei 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) (Stb. 2014, 173). De vergelijking van de cijfers voor de adviezen van 2014 met die van 2013 duiden niet op een afname van vrijwillige adviezen. Ten opzichte van het totaal aantal uitgebrachte adviezen is het aantal vrijwillig gevraagde adviezen in absolute en relatieve aantallen juist toegenomen. Wel kent 2014 een afname van het aantal verplichte adviezen ten opzichte van 2013. Dit is verklaarbaar omdat in 2013 veel bestemmingsplannen voor het buitengebied gemaakt moesten worden, met de bijbehorende plan-MER. Voor deze plannen is een toetsingadvies verplicht. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven (blz. 188) zijn de eventuele gevolgen van deze wijze van bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen op dit moment nog niet in te schatten. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft, ook om die reden, aan uw Kamer toegezegd²⁰ om in 2016 een evaluatie uit te laten voeren naar twee randvoorwaarden: de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie voor de mer.

[4.19] De leden van de fractie van D66 stellen vragen over de verplichte opname van regels in het omgevingsplan. Deze vragen zijn al beantwoord bij vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie [4.2].

[4.20] Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks wat bedoeld is met de passage in de nota naar aanleiding van het verslag dat de bindende kracht van de normstelling niet verandert, kan de regering antwoorden dat voor de juridische werking van een regel geen verschil bestaat tussen een regel die in een wet in formele zin is opgenomen of die welke in de materiële wetgeving is geformuleerd. Dit wordt op blz. 31 van het onderzoeksrapport van de RUG onderschreven. De genoemde leden menen verder dat de Europese normen het resultaat zijn van een politieke afweging tussen de verschillende lidstaten en dat er dus Europese normen zijn die vanuit wetenschappelijk oogpunt strenger zouden behoren te zijn, zoals de norm voor fijnstof. Zij vragen in het licht daarvan

²⁰ Handelingen II 2013/14, nr. 45, item 13, blz. 4.

of de Omgevingswet het mogelijk maakt dat er in Nederland strengere milieunormen kunnen worden gesteld dan de Europese normen. Net zoals in Nederland waar bij de totstandkoming van wetgeving uiteenlopende belangen en opvattingen worden afgewogen, is ook de Europese wetgeving de uitkomst van een democratisch proces van belangenafweging. Zowel in Nederland als Europa spelen bij de totstandkoming van normen niet alleen wetenschappelijke inzichten een rol maar ook economische en sociale inzichten en andere factoren. Bij het stellen van milieunormen spelen wetenschappelijke inzichten in effecten van stoffen op de gezondheid een belangrijke rol. Maar zelfs dan kunnen tegenstrijdige belangen spelen. Bepaalde medicijnen kunnen voor de gezondheid uiterst belangrijk zijn terwijl de residuen schadelijk kunnen zijn voor andere organismen. Ook hier is dus sprake van een politieke weging. Het wetsvoorstel als zodanig verzet zich er niet tegen dat in Nederland regels worden gesteld die verder gaan dan de Europese wetgeving. Maar of daartoe daadwerkelijk wordt of kan worden besloten hangt in de eerste plaats af van de Europese wetgeving. Daarop volgend moet op rijksniveau worden afgewogen of het wenselijk is verder te gaan dan de Europese wetgeving. De lijn van de regering is dat, voor wat de EU-richtlijnen regelen, in de wetgeving voor de fysieke leefomgeving op rijksniveau niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. In paragraaf 3.7.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven welke ruimte zij ziet voor decentrale overheden om verder te gaan dan op rijksniveau is vastgelegd ter implementatie van de desbetreffende EU-richtlijnen.

[4.21] De leden van de fractie van GroenLinks vragen in het kader van een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van het publiek hoeveel tijd het publiek krijgt om bij de internetconsultatie van de ontwerpAMvB's hun zienswijze kenbaar te maken. De internetconsultatie maakt deel uit van de formele procedure. De regering heeft er voor gekozen om naast de formele procedure al tijdens het opstellen van de AMvB's veelvuldig het contact te zoeken met de betrokken stakeholders. Dit acht de regering van belang voor zowel het vergroten van de kwaliteit van de regelgeving als het verkrijgen van voldoende draagvlak. Er is veelvuldig overleg met onder andere de bestuurlijke koepels, natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven en andere belangenorganisaties. Ook worden in de zogenaamde botsproeven specifieke onderdelen uit de ontwerpAMvB's getoetst met mensen uit de praktijk. De formele procedure met onder andere de internetconsultatie is het sluitstuk van het proces. In artikel 23.4 is bepaald dat een ieder gedurende minimaal vier weken opmerkingen kan maken. Te zijner tijd zal bezien worden welke termijn passend is bij de internetconsultatie van de vier ontwerpAMvB's.

[4.22] De leden van de fractie van GroenLinks vragen uit hoeveel pagina's en artikelen de AMvB's zullen bestaan. Door het verbeteren van de ordening, de stroomlijning en de harmonisatie van de regels die nu in 62 AMvB's te vinden zijn, waaruit in eerste instantie zo'n 2.000 artikelen overgaan naar de uitvoeringsregelgeving, zal het aantal artikelen afnemen. Voor het precieze aantal is ook de verhouding tussen de AMvB's en de ministeriële regelingen van belang. Mogelijk worden regels die nu in ministeriële regelingen zijn opgenomen, in het nieuwe stelsel opgenomen in de AMvB's. Dit leidt vanzelfsprekend tot meer artikelen op AMvB-niveau, maar tot beperktere ministeriële regelingen. De uitwerking hiervan vindt nu plaats. Wanneer de ontwerpAMvB's gereed zijn, worden deze in voorhang aan uw Kamer voorgelegd. Dan is ook zichtbaar uit hoeveel pagina's en artikelen de AMvB's zullen bestaan.

[4.23] In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de AMvB sectoraal wordt ingedeeld, kan de regering antwoorden dat de voorgenomen AMvB's van de stelselherziening primair een andere indeling krijgen dan een sectorale indeling. Een sectorale indeling past niet goed bij de samenhangende benadering die met de stelselherziening wordt beoogd. Daarnaast wordt – zoals ook is aangegeven in de kabinets-brief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet – aangesloten bij de wens van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag om de regels per doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) bij elkaar te brengen. Een sectorale indeling voldoet niet aan deze wens. In plaats daarvan zullen het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving (de AMvB's die vooral voor bedrijven van belang zijn) worden opgebouwd aan de hand van de verschillende activiteiten waarvoor op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel algemene rijksregels worden gesteld. Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving wordt naar verwachting ingedeeld in (in ieder geval) hoofdstukken over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en monitoring. In de opbouw van het voorgenomen Omgevingsbesluit staan de instrumenten van het wetsvoorstel centraal, met onder andere hoofdstukken over de omgevingsvergunning, de projectprocedure, grondexploitatie en procedures. Binnen de hoofdstukken van iedere AMvB zal een nadere indeling op verschillende niveaus worden aangebracht. Voor de regels over milieubelastende activiteiten in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wordt bijvoorbeeld gekeken naar een nadere indeling in herkenbare categorieën bedrijven. Als het voor de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regels voor de gebruiker handig is om een indeling naar beleidsterrein te maken, dan zal de regering dat niet nalaten. Zo is het voorstelbaar dat binnen de instructieregels over omgevingsplannen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een nadere indeling wordt gemaakt aan de hand van de onderwerpen waarborgen van de veiligheid, beschermen van de gezondheid en het milieu, beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, behoud van cultureel erfgoed, natuurbescherming, enzovoort. Zo'n nadere sectorale indeling zal zeker niet in alle gevallen nodig of wenselijk zijn.

[4.24] De leden van de fractie van GroenLinks vragen een verduidelijking van de woorden «aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving» op blz. 80 van de nota naar aanleiding van het verslag.

De vraag betreft een passage waarin wordt aangegeven dat de regering voornemens is om in de voorgenomen AMvB's zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming te bieden «tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving» als de huidige wet- en regelgeving. Gedoeld wordt op bescherming tegen aantasting van alle belangen op gehele terrein van de fysieke leefomgeving, waaronder belangen op het gebied van het beschermen van het milieu, het beschermen van landschappelijke waarden en de natuurbescherming. Artikel 2.1, derde lid, biedt op meta-niveau een overzicht van de essentiële belangen die er zijn op het gebied van de fysieke leefomgeving. Voor elk van die belangen is de inzet er dus op gericht dat de bescherming gelijkwaardig blijft.

[4.25] De leden van de GroenLinks-fractie constateren terecht dat de beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen niet worden omgebouwd tot één integraal kader. Voor de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving specifieke beoordelingsregels gegeven. Die beoordelingsregels zijn gericht tot het bevoegd gezag en bepalen wanneer het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de aangevraagde activiteit mag of

moet verlenen of weigeren. Dit betekent dat voor de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten (bouwactiviteit, afwijkactiviteit, rijksmonumentenactiviteit, ontgrondingsactiviteit, milieubelastende activiteit, enzovoort) door het bevoegd gezag een bij die activiteit passende afweging wordt gemaakt. Als een initiatief bestaat uit verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten, dan zullen die te onderscheiden activiteiten worden getoetst op grond van de beoordelingsregels die daarop van toepassing zijn. Als bijvoorbeeld het wijzigen van een rijksmonument ook een afwijking van het omgevingsplan betekent, omvat dit de toetsing aan de beoordelingsregels voor de afwijkactiviteit en de toetsing aan de beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit. De uitkomst van de beoordeling van het bevoegd gezag moet voor het toestaan van het initiatief voor alle te onderscheiden omgevingsvergunningplichtige activiteiten positief zijn. Pas dan is het initiatief in zijn totale omvang toegestaan. De uitkomsten van de toetsing van de verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn, anders dan deze leden vrezen, dus niet onderling uitwisselbaar.

[4.26] De leden van de fractie van GroenLinks merken over het omgevingsplan op dat er geen concrete bestemming meer wordt toegekend aan locaties. Het plan zal, zo merken deze leden op, wel omgevingswaarden en regels bevatten. De omgevingswaarden kunnen volgens de artikelen 2.9 en 2.10 van het wetsvoorstel betrekking hebben op: de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Daarbij kunnen de aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en bijbehorende verplichtingen worden bepaald. Gevraagd wordt of gebruikers van de fysieke leefomgeving op dezelfde manier als nu rechten kunnen ontleen aan en verplichtingen afleiden uit het omgevingsplan. Bijvoorbeeld: kan iemand een stuk grond kopen waarvan uit het omgevingsplan blijkt of er een gebouw geplaatst kan worden, of er binnen 100 m een bedrijventerrein komt, of dat er al dan niet geboord mag worden naar schaliegas? Voorts vragen deze leden welke consequenties het omgevingsplan heeft voor de nadeelcompensatieregeling. In antwoord op deze opmerkingen en vragen wordt opgemerkt dat een omgevingsplan uitsluitend regels bevat. Het kan daarbij gaan om regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (zie artikel 4.1, eerste lid, van het wetsvoorstel) en om regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid). Met deze laatste regels wordt ook aangegeven op welke wijze deze functies kunnen worden verwezenlijkt. Daarbij worden regels gesteld over het oprichten van bouwwerken, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruiken van gronden en bouwwerken en andere activiteiten die al dan niet mogen plaatsvinden. Ook de bepaling van een lokale omgevingswaarde wordt als een regel in het omgevingsplan opgenomen. Net als het bestemmingsplan, is het omgevingsplan bepalend voor welke activiteiten onder welke voorwaarden op een locatie mogen worden verricht. Iemand die voornemens is om grond aan te kopen, zal in de toekomst dus in het omgevingsplan kunnen zien wat daarop gebouwd mag worden en welke andere activiteiten daar mogelijk zijn en welke lokale regels daarop van toepassing zijn. Een omgevingsplan kan nadelige gevolgen hebben voor gebruikers van de fysieke leefomgeving. Of dat nadeel ook tot schade leidt die de overheid behoort te vergoeden, wordt nog niet geregeld in het voorliggende wetsvoorstel. Voor schade is hoofdstuk 15 van de Omgevingswet gereserveerd. Dat hoofdstuk zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Bij het voorbereiden van dat wetsvoorstel zal worden nagegaan welke gevolgen de introductie van het omgevingsplan heeft voor de mogelijkheden van nadeelcompensatie.

[4.27] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de aan programma's met programmatische aanpak gekoppelde wettelijke eis om in dat programma een beschrijving te geven van de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt. De laatste mogelijkheid achten deze leden rechtsonzeker, vooral ook omdat het programma fungeert als direct toetsingskader voor besluiten. Zij verzoeken de regering om deze laatste mogelijkheid te schrappen.

De beweegreden van de regering bij het bieden van de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak te laten eindigen bij een bepaalde mate van doelbereik komt voort uit de wens tot het bieden van flexibiliteit aan het bestuursorgaan, dat het programma vaststelt. Het wetsvoorstel biedt ook waarborgen om dit moment via de monitoring te bepalen en ervoor te zorgen dat kennis wordt gegeven van dat moment. Met de leden van GroenLinks is de regering echter van mening, dat rechtszekerheid op dit punt voorop staat. Om die reden wordt in de tweede nota van wijziging de mogelijkheid tot het doen eindigen van een programma met programmatische aanpak bij een bepaalde mate van doelbereik in artikel 3.16, onder b, van het wetsvoorstel geschrapt. Daarbij neemt de regering ook in ogenschouw, dat de huidige en in voorbereiding zijnde programma's met programmatische aanpak (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en Programmatische Aanpak Stikstof) worden vastgesteld voor een bepaalde periode. Een noodzaak voor de eerdere alternatieve mogelijkheid is nog niet nodig gebleken.

[4.28] De leden van de fractie van de SGP stellen vragen over het delegatiebevoegdheid bij de vaststelling van het omgevingsplan. De regering verwijst voor de beantwoording naar vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie [3.26].

5 Milieueffectrapportage

[5.1] De leden van de VVD-fractie vragen of de mer-verplichting toegelicht kan worden en of hiermee alle activiteiten met een mer-plicht gedekt zijn. In reactie hierop geeft de regering aan dat de mer-richtlijn niet over «activiteiten» maar over «projecten» spreekt. Om beter aan te sluiten bij de mer-richtlijn spreekt het wetsvoorstel daarom ook over «projecten». Voor projecten kent de milieueffectrapportage twee verschijningen: mer-plicht en mer-beoordelingsplicht. Voor mer-plichtige projecten, projecten die zeker aanzienlijke milieugevolgen hebben, moet een milieueffectrapport worden gemaakt. Daarnaast zijn er ook mer-beoordelingsplichtige projecten. Voor die projecten wordt eerst beoordeeld of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Als dat het geval is geldt een mer-plicht. Als aanzienlijke milieueffecten echter zijn uit te sluiten, geldt er geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapport. De mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten worden aangewezen overeenkomstig de systematiek van de mer-richtlijn. Hiermee zijn alle projecten afgedekt die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn.

[5.2] De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met dat het MER «in de plaats kan komen van andere aanvraagvereisten». Een van de ambities bij de stelselherziening van het omgevingsrecht is het verminderen van (onderzoeks)lasten. Een mogelijke oplossing daarvoor is om te voorkomen dat tweemaal dezelfde informatie aangeleverd moet worden bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Er zal onderzocht worden waar het MER mogelijk andere onderzoeken die nodig zijn voor de beoordeling van een vergunningaanvraag kan vervangen, daar waar het dezelfde gegevens betreft. Het gaat dan om aanvraagvereisten die volgen uit de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. In dat geval kan dan aan

de aanvraagvereisten worden voldaan via het MER. Voor bijvoorbeeld een project dat valt onder de richtlijn industriële emissies geldt dat de informatie die moet worden overgelegd bij het indienen van de vergunningaanvraag voor een groot deel overeenkomt met de in een MER verzamelde informatie. In zo'n geval kan worden volstaan met de in het MER verstrekte informatie, en hoeft deze niet opnieuw of in een andere vorm te worden ingediend. In welke gevallen dit kan, zal in de uitvoeringsregelgeving nader worden uitgewerkt. De leden van de VVD-fractie vragen ook om een concreet voorbeeld op welke wijze hiermee een verkorting van procedures teweeg wordt gebracht. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 196) is vermeld, gaat het hier om het voorkomen van dubbel werk. Deze aanpak is niet in eerste instantie gericht op verkorting van de procedure.

[5.3] De leden van de fractie van de PvdA zouden de milieueffectrapportage graag verbreden naar een omgevingseffectrapportage en vernemen graag de visie van de regering daarop. De regering is geen voorstander van het verbreden van de milieueffectrapportage naar een omgevingseffectrapportage. Het doel van de mer is om de informatie over het milieu, in de brede betekenis van de EU-richtlijn, in beeld te brengen. Aspecten die deze leden graag zouden willen betrekken bij de mer zoals gezondheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur vallen onder deze brede definitie. Ze worden meegenomen als ze relevant zijn voor het project of plan en de besluitvorming daarover. Een omgevingseffectrapportage suggereert echter dat de rapportage zou moeten gaan over de effecten op de maatschappelijke doelen voor de fysieke leefomgeving; deze zijn breder dan de effecten op alleen «milieu» in de brede Europese betekenis. Ook effecten op het benutten van de fysieke leefomgeving maken deel van uit van effecten op de fysieke leefomgeving. Door in het MER ook andere belangen te betrekken, zoals belangen op het gebied van het benutten van de fysieke leefomgeving of financiële belangen, kan niet goed worden voldaan aan de doelstelling van mer.

Verder is uitdrukkelijk gekozen om zowel voor de benaming als ook voor de inhoudelijke vereisten voor de mer dicht bij de Europese regelgeving aan te sluiten, in dit geval dus bij de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Die keuze sluit aan op het vaste uitgangspunt voor de stelselherziening dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Dat verhoudt zich niet goed tot een wettelijke verplichting tot inhoudelijke verbreding van de mer. Met een omgevings-effectrapportage komen er ook meer onderzoekslasten. Dat gaat in tegen de keuze om onderzoekslasten zoveel mogelijk te beperken. Om deze redenen acht de regering een verbreding van de mer naar een omgevingseffectrapportage niet gewenst.

[5.4] Over de juridische borging van de watertoets vragen de leden van de SP-fractie of de regering bereid is de huidige koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting in stand te houden. De regering merkt hierover het volgende op. Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat een verplichting tot overleg met onder andere de waterbeheerder (artikel 3.1.1) en verplichting om te motiveren op welke op welke wijze in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding (artikel 3.1.6, eerste lid, onder b). Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 65–66) worden beide verplichtingen vervangen door een inhoudelijke verplichting. Met de beoogde instructieregel in het voorgenen Besluit kwaliteit leefomgeving worden twee vliegen in een klap geslagen. De bepaling dient namelijk ter vervanging van de huidige gekoppelde bepalingen. De juridische bescherming van de waterbelangen wordt hierdoor sterker inhoudelijk geformuleerd. Het waterbelang wordt een

belang waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een besluit. Daarbij dient de gemeenteraad, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan te betrekken, dat is belast met het beheer van die watersystemen. Het nu vereiste contact tussen de waterbeheerder en het bevoegd gezag voor het omgevingsplan blijft dus geborgd.

[5.5] De regering is verheugd met de steun van de leden van de ChristenUnie-fractie om de implementatie van de mer-richtlijn apart voor te bereiden zodat gezorgd kan worden voor tijdige implementatie. Dit biedt de ruimte om zorgvuldig afwegingen te maken over de daarbij te maken keuzes. Om doorkruising hiervan te voorkomen loopt het nu voorliggende wetsvoorstel voor de Omgevingswet niet vooruit op de keuzes die worden gemaakt in het kader van deze implementatie. Om die reden is het evenmin wenselijk om in het wetsvoorstel al in te gaan op de gevolgen van de in de mer-richtlijn genoemde scheiding van bevoegdheden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich daarbij af of ten aanzien van de bepalingen over het alternatievenonderzoek de regering hierop een uitzondering maakt en wel vooruitloopt op de nieuwe mer-richtlijn. De regering kan hierop antwoorden dat hierbij geen uitzondering is gemaakt. Zoals ook in de memorie van toelichting (blz. 222 e.v.) is aangegeven, is deze keuze ingegeven door de visie van de regering dat het onderzoeken van de effecten van alternatieven een wezenlijk onderdeel is van de mer. Deze keuze is dus niet gemaakt naar aanleiding van de nieuwe mer-richtlijn.

[5.6] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet over de hele linie van mer-projecten een verplichte participatie in een vroeg stadium (reikwijdte en detailniveau) is opgenomen. Hiermee kan volgens deze leden ook worden voorkomen dat derden pas invloed hebben op het MER bij publicatie van het ontwerpbesluit. Allereerst onderstreept de regering dat participatie van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak bij besluitvorming, maar vooral ook voor het vroegtijdig in kaart brengen van aspecten en betrokken belangen. Participatie is dan ook essentieel voor de kwaliteit van besluitvorming. Om twee redenen is de regering echter geen voorstander van een koppeling van participatie-eisen aan de milieueffectrapportage, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen. Ten eerste is de mer bedoeld om de milieueffecten van een besluit in beeld te brengen, zodat deze goed kunnen worden meegewogen. Om in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de mer ondersteunend is aan de besluitvorming zijn de procedure-eisen voor de mer zoveel mogelijk geïntegreerd in de procedure van het besluit waarvoor een MER wordt opgesteld. Dit versterkt de doelstelling van de mer. Het verbinden van aparte procedurele eisen aan de mer zou hieraan afbreuk doen. Daarnaast heeft de mer geen betrekking op alle maatschappelijke doelen voor de fysieke leefomgeving. De mer heeft immers tot doel om die belangen in beeld te brengen die zien op de bescherming van het milieu in de brede betekenis. Mer heeft geen betrekking op de andere doelen van de fysieke leefomgeving, met name het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Voor deze belangen kan participatie eveneens van belang zijn. De regering deelt het standpunt dat het genoemde voorbeeld van veehouderij door belanghebbenden lokaal als ingrijpend kan worden ervaren. De regering acht de mer-plicht echter geen goed criterium. Een voorbeeld is de reconstructie van een winkelgebied in een stad. Een dergelijk project hoeft weinig gevolgen te hebben voor de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar kan toch ingrijpend zijn voor omwonenden. In dat geval is participatie wenselijk. Participatie kan alle maatschappelijke doelen van de fysieke leefomgeving

betreffen. Daarom is «uthoeken» van een deel van die belangen door een koppeling aan een mer-plicht niet gewenst.

De visie van de regering is dat participatie vooral gericht moet zijn op het besluit dat wordt genomen. Als in het kader van dat besluit participatie op een goede wijze wordt ingericht, wordt ook vroegtijdig informatie verkregen die van belang is voor het MER, zoals voor de vraag welke alternatieven moeten worden beschouwd. Hiermee kan worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Voor het projectbesluit is dat al geregeld in artikel 5.49 van het wetsvoorstel. Voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan zal een dergelijk motiveringsvereiste worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving. Voor de omgevingsvergunning wordt daar een aanvraagvereiste opgenomen. Op deze vereisten wordt nog nader ingegaan in de beantwoording van vragen van leden van de VVD-fractie [10.1]. Hiermee bevordert het wettelijke stelsel vroegtijdige participatie bij alle belangrijke besluiten, waarmee ook vroegtijdig informatie wordt verkregen die van belang is voor het MER.

Door de leden van de ChristenUnie-fractie wordt een verplichting voorgesteld om gelegenheid te bieden voor zienswijzen bij de notitie reikwijdte en detailniveau. Op deze wijze kan burgers de gelegenheid worden geboden tot participatie. Dit zou volgens de regering echter leiden tot een wettelijk voorgeschreven keurslijf van de wijze waarop participatie moet worden ingericht. In paragraaf 6.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering betoogd waarom in het wetsvoorstel niet de vorm van vroegtijdige maatschappelijke participatie wettelijk wordt vastgelegd. Participatie kan immers vele andere vormen aannemen die vaak beter zullen passen bij het desbetreffende project. Ook om deze reden zou participatie niet gekoppeld moeten worden aan onderdelen van de mer. De regering verwijst verder naar de antwoorden op de andere vragen over participatie in hoofdstuk 10 van deze nota.

[5.7] De leden van de ChristenUnie-fractie hebben diverse vragen gesteld die zien op de plan-mer- en project-mer-plicht van algemene regels, waaronder algemene rijksregels, instructieregels en de omgevingsverordening. De Omgevingswet dient naast de in het wetsvoorstel genoemde plannen en programma's, ook rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-mer-plichtig, zo menen deze leden.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, volgt de plan-mer-plicht uit de smb-richtlijn. Op grond van deze smb-richtlijn geldt de plan-mer-plicht voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige toestemmingen voor de in bijlagen I en II bij de mer-richtlijn genoemde projecten. Algemene rijksregels (zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012), instructieregels (zoals beoordelingsregels voor vergunningen of het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en de omgevingsverordening zijn geen plan-mer-plichtige plannen. De reden hiervoor is dat dit besluiten zijn met regels van algemene strekking. Zo kunnen er in de algemene rijksregels regels gesteld worden voor alle tankstations in Nederland. Plannen en programma's, zoals een omgevingsvisie, programma, voorkeursbeslissing of omgevingsplan kunnen wel een beleidskader bieden voor het uitvoeren van projecten, zoals het aanwijzen van concrete locaties voor projecten. De regering zet de huidige lijn voort dat besluiten van algemene strekking zoals algemene rijksregels voor activiteiten, instructieregels en verordeningen niet het karakter hebben van kaderstellende plannen in de zin van de smb-richtlijn, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie stellen.

Hetzelfde onderscheid tussen «wetgeving» enerzijds en plannen en programma's anderzijds geldt ook voor het SEA-protocol²¹ (onderdeel van het verdrag van Espoo²²). De vereisten in het protocol gelden op dezelfde manier als in de smb-richtlijn voor plannen en programma's.

De leden van de ChristenUnie-fractie veronderstellen dat de provincie de gemeente bij omgevingsverordening kan verplichten mee te werken aan de realisatie van een windmolenpark door de aanwijzing van locaties. Dit illustreert volgens deze leden dat een omgevingsverordening een plan-mer-plichtig plan zou kunnen zijn als bedoeld in de smb-richtlijn. De omgevingsverordening is niet bedoeld voor de aanwijzing van locaties voor een windmolenpark. Voor de aanwijzing van dergelijke locaties kunnen instrumenten zoals de omgevingsvisie, een programma, of een voorkeursbeslissing bij de projectprocedure worden ingezet. Het besluit over de concrete realisatie van een windmolenpark vindt vervolgens plaats via een projectbesluit (of bij kleine projecten via een omgevingsvergunning). Mocht in een omgevingsverordening toch onverhoopt een locatie zijn aangewezen voor een windmolenpark, dan heeft dit besluit op dat onderdeel eigenlijk niet meer het karakter van een verordening met regels van algemene strekking. In dat geval zal toch een plan-MER moeten worden gemaakt. Hierin voorziet het wetsvoorstel. In artikel 16.32, tweede lid, is aangegeven dat een omgevingsvisie, programma, voorkeursbeslissing of omgevingsplan in ieder geval onder de reikwijdte van de regeling voor de plan-MER vallen (paragraaf 16.4.1). Doordat «in ieder geval» is opgenomen en voor de aanwijzing van de plan-mer-plicht in het eerste lid van artikel 16.32 rechtstreeks wordt aangesloten bij de smb-richtlijn, zou in dit geval de plan-mer-plicht van toepassing zijn op de omgevingsverordening. Zoals gezegd betreft de aanwijzing van een locatie voor een project in een omgevingsverordening een uitzonderings-situatie. Omdat de regering vertrouwt op een juiste inzet van instrumenten, ziet de regering geen aanleiding om iedere omgevingsverordening op voorhand als plan-mer-plichtig aan te wijzen.

[5.8] De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat het voorbeeld van het omgevingsplan uitwijst dat niet helder is wat wel of niet onder de plan-mer-plicht valt. Hierover merkt de regering op dat het omgevingsplan ten opzichte van de andere plannen een bijzonder karakter heeft. Op onderdelen heeft het plan het karakter van een plan-mer-plichtig plan, doordat locaties worden aangewezen waar project-mer-plichtige projecten zijn toegestaan. Anderzijds kan het omgevingsplan een directe bouwtitel opleveren voor project-mer-plichtige projecten waardoor het ook project-mer-plichtig is. Om die reden wordt het omgevingsplan als enig instrument aangewezen als plan-mer-plichtig plan en als project-mer-plichtig besluit. Dit is vergelijkbaar met het huidige bestemmingsplan en in lijn met de mer-richtlijn en de smb-richtlijn.

[5.9] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nader in te gaan op de vraag hoe de regering waarborgt dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, dit in relatie met de door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag vermelde mogelijkheden voor het meewegen van cumulatie van effecten bij activiteiten die worden gereguleerd door algemene (rijks) regels.

In antwoord op deze vraag wordt allereerst benadrukt dat algemene regels en de maatwerkmogelijkheden daarbinnen slechts één van de instrumenten zijn die kunnen worden ingezet om onaanvaardbare

²¹ Het op 21 mei 2003 in Kiev tot stand gekomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 2005, 13).

²² Het op 25 februari 1991 in Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving tegen te gaan. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over cumulatie van kleine ontwikkelingen [3.10] is al aangegeven dat bij het voorkomen dat onaanvaardbare cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreedt in beginsel alle instrumenten uit de beleidscyclus een rol kunnen spelen. Cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving vraagt allereerst aandacht bij het formuleren van een visie op het gebruik van de fysieke leefomgeving, en het in vervolg op die visie toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan. Aandacht voor cumulatieve gevolgen vormt daarmee een onderdeel van de evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels. Wanneer overschrijding van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving dreigt of zelfs aan de orde is, is een programma het aangewezen instrument (en in het geval van omgevingswaarden ook verplicht). Binnen een programma wordt bezien, welke activiteiten in betekenende mate bijdragen aan de (dreigende) overschrijding, en kunnen de meest effectieve maatregelen worden geïdentificeerd om de overschrijding te voorkomen of ongedaan te maken. Die maatregelen kunnen ook bestaan uit het stellen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften binnen algemene regels, als voor het beperken van cumulatieve effecten ook een bijdrage van activiteiten die onder algemene (rijks-)regels vallen nodig is. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag in het onderdeel Maatwerk en cumulatie (blz. 108–109) is aangegeven, zouden in een omgevingsplan bijvoorbeeld maatwerkregels over de afvoer van regenwater vanuit activiteiten die onder algemene rijksregels vallen kunnen worden gesteld, om bij hevige neerslag te voorkomen dat water op straat komt te staan en schade aan bijvoorbeeld woningen of winkels optreedt. Wanneer lozen van regenwater plaatsvindt in samenhang met activiteiten die niet door het Rijk worden gereguleerd, kunnen dergelijke regels ter voorkoming van cumulatieve effecten van lozen van regenwater vanuit verhardingen uiteraard ook in het omgevingsplan worden opgenomen.

[5.10] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat de vergunningplicht verdwijnt voor projecten die onder de mer-richtlijn vallen. Voor de aanwijzing van de vergunningplicht van activiteiten wordt de mer-richtlijn als een van de randvoorwaarden meegenomen. Dit zal bij AMvB worden uitgewerkt en hiervan kan niet bij decentrale algemene regels worden afgeweken. Dat voor andere aspecten daarnaast algemene decentrale regels van toepassing kunnen zijn (denk aan regels in de omgevingsverordening of de waterschapsverordening) doet hier niets aan af. Hiermee wordt geborgd dat voor een mer-plichtig project altijd een voorafgaande beoordeling is gegarandeerd omdat daarvoor een vergunningplicht geldt. In het besluit over deze vergunning worden de resultaten van een MER meegewogen.

[5.11] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de praktijk gebaat zou zijn met een indicatie van de wetgever inzake kleine gebieden en kleine gevallen. De regering merkt hierover op dat een nadere invulling van dit criterium, bijvoorbeeld met een lijst van gevallen niet gewenst is, juist omdat het criterium «klein gebied op lokaal niveau» in de context van het «omliggende» gebied moet worden gezien. Op grond van de smb-richtlijn moeten ook meerdere ontwikkelingen van nabijgelegen kleinere gebieden in samenhang worden bekeken om ook inzicht te krijgen in de effecten van cumulatie van die ontwikkelingen. De mer-praktijk is bij projecten al vele jaren gewend aan het uitvoeren van mer-beoordelingen. Ook daar zijn er verschillen in uitvoering, maar deze zorgen wel voor een optimale invulling van de mer-verplichtingen: namelijk alleen een mer-verplichting waar er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn.

[5.12] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de gevolgen van de paragraaf over functiescheiding in de wijzigingsrichtlijn mer. Voor het antwoord hierop wordt in procedurele zin verwezen naar het antwoorden op eerdere vragen van deze leden over de wijzigingsrichtlijn mer [5.5]. De inhoudelijke gevolgen van deze functiescheiding zijn nog onbekend, en hangen samen met de wijze waarop het bevoegd gezag dit zal invullen.

[5.13] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de tariefstelling van de Commissie voor de mer. Hiervoor verwijst de regering naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 [4.18]. Genoemde leden vragen daarnaast nog naar een evaluatie van het in 2012 gewijzigde Besluit milieueffectrapportage. Vermoedelijk wordt bedoeld op de wijziging van 1 april 2011, die tegemoet kwam aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie²³. Hierover heeft een evaluatie plaatsgevonden, deze is in zomer 2013 aan uw Kamer gezonden.²⁴ Deze evaluatie heeft overigens geen betrekking op het al dan niet vrijwillig vragen van adviezen.

[5.14] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om verduidelijking ten aanzien van de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven, met name of dit het volledige speelveld van alle milieuvriendelijkere oplossingsrichtingen behelst. De regering beantwoordt deze vraag als volgt. De huidige regelgeving schrijft voor dat het MER de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven moet beschrijven. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de redelijke alternatieven in het MER moeten worden beschreven. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de huidige regelgeving, maar wordt dichter bij de richtlijn aangesloten. Wel hecht de regering er aan te benadrukken dat uit «redelijke alternatieven» volgt dat niet alle alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar slechts die alternatieven die van belang zijn voor de besluitvorming. Alternatieven die op voorhand niet haalbaar zijn hoeven niet uitgewerkt te worden. Dat geldt ook voor alternatieven die niet onderscheidend zijn op de milieueffecten. Voor deze te beschrijven alternatieven moeten ook de verschillende milieugevolgen in kaart worden gebracht. Om herhaling van onderzoek te voorkomen, is in het wetsvoorstel aanvullend geregeld dat als voor een project al een locatie of tracé in een plan is aangewezen waarvoor ook een plan-MER is opgesteld, alternatieven voor die locatie of dat tracé niet opnieuw hoeven te worden onderzocht. Daarmee is door de regering beoogd het onderzoek te beperken tot de aspecten waarover nog geen alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden. In de passage (blz. 189 van de nota naar aanleiding van het verslag) waarnaar door deze leden wordt verwezen, wordt de vraag beantwoord of het wetsvoorstel de ruimte laat om alternatieven bij project-mer niet in beschouwing te nemen als deze slechts globaal in het plan-mer zijn beschreven. In het antwoord maakt de regering duidelijk dat dit op grond van de vereisten aan het alternatievenonderzoek bij project-mer niet kan. Globaal alternatievenonderzoek, zoals in een plan opgenomen zoekgebieden, komt niet (deels) in de plaats van de redelijke alternatieven die in het MER voor een project moeten worden beschreven.

[5.15] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de scope van de mer in relatie tot de in de nota naar aanleiding van het verslag genoemde casus van de Binckhorst. Eerder heeft de regering aangegeven geen voorstander te zijn van de verplichte uitbreiding van de milieueffectrapportage naar een omgevingseffectrapportage [5.3]. Dat betekent echter

²³ HvJ 15 oktober 2009, C-255/08, (Commissie/Nederland).

²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 31 755, nr. 45.

niet dat de regering van mening is dat een omgevingseffectrapportage niet zinvol kan zijn. De casus van de Binckhorst past binnen deze visie: de milieueffectrapportage is een apart onderdeel van de omgevingsrapportage en behoudt daarmee haar eigen doel. Voor een complexe casus als de Binckhorst heeft de brede aanpak van een omgevingseffectrapportage een toegevoegde waarde, dat zal echter niet altijd het geval zijn. Deze leden vragen verder of de regering de mening deelt dat mer en de daarbij behorende alternatievenvergelijking eerder sturend dan toetsend is. De regering onderschrijft dit standpunt van deze leden. Het MER beschrijft immers objectief de gevolgen van de te beschouwen alternatieven. Hiermee heeft mer invloed op de belangenafweging in de besluitvorming. Mer is daarmee geen toetsingskader waarbij wordt beoordeeld of aan de normstelling wordt voldaan.

[5.16] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom zij alleen onderzoek doet naar de mogelijkheden om een specifieke oplevertoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van onderzoeklasten aan de voorkant van het proces (met vuistregels). Zie hiervoor de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [3.4].

Verder vragen deze leden in welke gevallen de regering een monitoringsplicht voorziet in het kader van mer-plichtige projecten en of deze monitoringsplicht niet bijdraagt aan de verbetering van de positie van omwonenden. De regering ziet monitoring als een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Monitoring moet daarom aansluiting hebben op de kerninstrumenten van de Omgevingswet, zoals plannen en programma's, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. De mer-richtlijn kent voor projecten geen verplichting tot monitoring of evaluatie. Er is daarom geen reden voor een generieke verplichting voor monitoring voor alle mer-plichtige projecten. De smb-richtlijn heeft wel een verplichting voor monitoring voor mer-plichtige plannen. De regering ziet twee argumenten voor een specifieke evaluatie of oplevertoets bij een mer-plichtig project. De eerste is gekoppeld aan de verplichting voor monitoring op planniveau: als monitoring op projectniveau efficiënter is dan generieke monitoring op planniveau. Een ander argument is dat er van tevoren geen goede inschatting van de effecten van het project kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door gebrek aan technische kennis over een (nieuw) toe te passen techniek. In dat geval kan het bevoegd gezag via vergunningvoorschriften voorschrijven dat de initiatiefnemer de gevolgen van zijn project monitort en zo nodig maatregelen neemt als dat tegenvalt. In dat laatste specifieke geval draagt monitoring bij aan de positie van omwonenden of andere belanghebbenden: door maatregelen achter de hand wordt voorkomen dat de feitelijke situatie slechter zal uitpakken. Overigens kent de wijzigingsrichtlijn mer (2014/52/EU) wel een grondslag voor monitoring voor mer-plichtige projecten. Die is niet generiek, maar ter beoordeling van het bevoegd gezag. Zoals eerder aangegeven wordt de wijzigingsrichtlijn mer in een apart wetsvoorstel uitgewerkt, zie hiervoor de beantwoording bij [5.5].

6 Omgevingswaarden en beginselen

[6.1] De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil tussen het voorzorgbeginsel en de zorgplicht. Het voorzorgsbeginsel is een uitgangspunt van beleid, dat inhoudt dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.²⁵

²⁵ Deze formulering is ontleend aan de Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1.

Timmer geeft de volgende definitie: «De plicht tot het ondernemen van proportionele en effectieve actie tegen ernstige of onomkeerbare (milieu)schade, indien op basis van de best beschikbare wetenschap deze schade te vermoeden maar niet te garanderen valt.»²⁶ Het voorzorgsbeginsel is dus van toepassing als de activiteit is voorzien, maar over de gevolgen nog onvoldoende wetenschappelijke gegevens bestaan. De zorgplicht in het wetsvoorstel is een algemene, eenieder bindende, regel om voldoende zorg in acht te nemen voor de fysieke leefomgeving. De algemene zorgplicht dient onder meer als vangnet om te kunnen optreden bij activiteiten die onmiskenbare nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar die niet zijn gereguleerd, bijvoorbeeld omdat de wetgever de activiteit of de gevolgen daarvan niet heeft voorzien. In de redactie van de zorgplicht komt een ander beginsel – het preventiebeginsel – tot uitdrukking. Beide beginselen versterken elkaar. Zo leidt de combinatie er bijvoorbeeld toe, dat wanneer bij een activiteit stoffen in het milieu zouden kunnen geraken en dit door het treffen van maatregelen bij die activiteit redelijkerwijs kan worden voorkomen, die maatregelen getroffen moeten worden, ongeacht de vraag of wetenschappelijk volledig vaststaat dat die stoffen nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

[6.2] De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de reikwijdte van de specifieke zorgplichten, de ruimte om binnen die zorgplichten alsnog meer regels dan strikt noodzakelijk te stellen en over de specifieke zorgplichten in verhouding tot de rechtszekerheid van een initiatiefnemer. Ook vragen die leden naar de categorieën activiteiten, waarvoor een specifieke zorgplicht in de uitvoeringsregels wordt opgenomen. Zoals de leden constateren, voorziet de wet naast de algemene zorgplicht in de mogelijkheid om als onderdeel van regels over activiteiten in zowel decentrale regels als algemene rijksregels specifieke zorgplichten op te nemen. Gemeente, waterschap of provincie kunnen een specifieke zorgplicht als één van de regels over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening opnemen wanneer het Rijk in lijn met artikel 2.3 geen algemene rijksregels stelt, en het al dan niet reguleren van de activiteiten en de wijze waarop een decentrale keuze is.

Het is goed denkbaar dat het waterschap voor wateractiviteiten in regionale wateren, waarvoor geen rijksregels gelden, naast bepalingen gericht op concrete activiteiten ook een specifieke zorgplicht opneemt. Deze werkwijze wordt soms nu al toegepast. Zo treedt op 1 juli 2015 in het Hoogheemraadschap van Rijnland een nieuwe Keur en daarbij behorende uitvoeringsregels in werking. Bij het opstellen van die nieuwe Keur heeft Rijnland een nieuw aanpak gebruikt, waarbij de specifieke zorgplicht de kern van de regels vormt. Niet langer zijn de regels gebaseerd op de gebruikelijke «nee, tenzij» aanpak, waarbij voor vele activiteiten een vergunning nodig is, maar gaat Rijnland uit van «ja, tenzij». Hierbij geeft Rijnland door middel van de specifieke zorgplicht verantwoordelijkheid, flexibiliteit en vertrouwen waar dat kan en stelt het concrete voorschriften waar dat moet. Deze nieuwe aanpak zorgt ervoor dat burgers, bedrijven en ook Rijnland minder regeldruk ervaren. Zo wordt het aantal vergunningen en het aantal meldingen ongeveer gehalveerd.

Wanneer het Rijk algemene regels over activiteiten stelt, kan als onderdeel van die algemene regels een specifieke zorgplicht opgenomen worden. Deze specifieke zorgplicht zal dan alleen gelden voor activiteiten en belangen die onder het toepassingsbereik van de algemene rijksregels vallen. Wanneer bijvoorbeeld een specifieke zorgplicht voor lozingsactivi-

²⁶ M.J.W. Timmer, *Ars Aequi*, Nr. 20140601, september 2014.

teiten op een oppervlaktewaterlichaam in de algemene rijksregels zal worden geformuleerd, is die alleen van toepassing op lozingen die onder die algemene rijksregels vallen, en niet op lozingen die worden gereguleerd in de waterschapsverordening.

De categorieën activiteiten waarvoor het Rijk algemene rijksregels kan stellen zijn genoemd in artikel 4.3 van het wetsvoorstel. Vanwege de bijdrage die een specifieke zorgplicht kan hebben aan het verminderen van het aantal regels en het bieden van meer flexibiliteit aan initiatiefnemers wordt bij de meeste van die categorieën activiteiten een specifieke zorgplicht in de uitvoeringsregels opgenomen. Alleen bij de stortingsactiviteit op zee, de ontgrondingsactiviteit en de mijnbouwactiviteit wordt naar verwachting geen specifieke zorgplicht opgenomen. Dat heeft er mee te maken, dat bij die categorieën activiteiten de regels in belangrijke mate uitgaan van de vergunningplicht, en gelet op het karakter van die regels de specifieke zorgplicht geen toegevoegde waarde zou hebben.

De specifieke zorgplichten hebben alleen betrekking op evidente situaties, waarbij degene die de activiteit uitvoert weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn handelen nadelige gevolgen heeft en waarbij hij die gevolgen ook redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Die zorgplicht maakt het mogelijk om de concrete regels in het besluit te beperken tot de hoofdzaken, en niet steeds regels te moeten uitschrijven die voor een ieder duidelijk zijn.

Zo is het voor een garagehouder evident dat hij geen afgetapte afgewerkte olie of remvloeistof in het bedrijfsriool moet lozen, ook al wordt het afvalwater verderop behandeld in een oliefafscheider. Natuurlijk kunnen er bij werkzaamheden in een garagebedrijf beperkte hoeveelheden olie en vet in het riool geraken, bijvoorbeeld bij het wassen van voertuigen, maar afvalstoffen die ongemengd met water vrijkomen en zelfstandig kunnen worden afgevoerd, horen niet in het riool thuis. Dit is voor verreweg de meeste ondernemers vanzelfsprekend en hoeft niet in een concreet voorschrift voor elk van die afvalstoffen te worden vastgelegd.

Bij niet naleving van een specifieke zorgplicht vindt handhaving plaats, met bijbehorende rechtsbescherming. De algemene rijksregels bieden de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels, waarmee die rijksregels nader kunnen worden ingevuld, aangevuld of waarmee van de rijksregels kan worden afgeweken. Die instrumenten zijn echter niet bedoeld voor evidente situaties, waarin de specifieke zorgplicht een rol heeft. Maatwerk kan bijvoorbeeld aan de orde zijn, als voor een activiteit geen concreet voorschrift geldt, maar in de specifieke situatie vanwege cumulatieve gevolgen toch een maatregel nodig is ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat zal degene die een enkele activiteit uitvoert veelal zelf niet kunnen voorzien. Maatwerkvoorschriften zijn een beschikking, waarbij voor de rechtsbescherming de Awb wordt gevolgd. Maatwerkregels worden opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Tegen maatwerkregels in het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld, omdat alle regels in het omgevingsplan appellabel zijn.

[6.3] De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het eens is met de stelling dat van iedereen – bedrijf of particulier – dezelfde verantwoordelijkheid mag worden verwacht voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Van een ieder mag verantwoordelijkheid worden verwacht voor de fysieke leefomgeving. Artikel 1.7 begint echter met «Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden...». Van iemand die bedrijfsmatig activiteiten verricht, mag verwacht worden dat hij de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving kent. Het gaat immers vaak om veel grootschaliger activiteiten dan activiteiten van burgers. Een bedrijf kan zich dus niet, althans minder dan een burger, beroepen op onwetendheid als het nalaat om preventief maatregelen te

treffen om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, waardoor er eerder sprake kan zijn van strijd met de zorgplicht.

Naarmate de burger een activiteit op grotere schaal uitvoert, wordt zijn verantwoordelijkheid om zich in de nadelige gevolgen van die activiteit te verdiepen groter. Dat geldt ook voor activiteiten die afwijken van normale huishoudelijke werkzaamheden. Om in te gaan op het voorbeeld dat de leden gebruiken: als een hobbyist in zijn garage een motorblok volledig uit elkaar haalt en daarbij bijvoorbeeld professionele ontvetters gebruikt, is zijn verantwoordelijkheid om over de milieugevolgen daarvan na te denken groter dan die van iemand die bij het tankstation de daar gekochte koelvloeistof zelf in het reservoir giet.

[6.4] De leden van de fractie van de PvdA lezen in het onderzoek van de RUG dat er een uitwisseling bestaat tussen het opnemen van normen in de wet en de noodzaak om de principes/beginselen op te nemen in de wet. Zij zien graag dat de milieubeginselen, maar ook bijvoorbeeld het profijtbeginsel worden opgenomen in de wet.

In het nader rapport (blz. 67–68) en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 37–40) heeft de regering betoogd waarom zij niet gekozen heeft voor het breed opnemen van beginselen in de wet. Nu blijkt dat dit betoog diverse fracties en ook de onderzoekers van de RUG niet heeft kunnen overtuigen heeft de regering gezocht naar een manier om beginselen in het wetsvoorstel op te nemen zonder de nadelen die het codificeren met zich zou kunnen meebrengen. De regering meent die gevonden te hebben en heeft in de tweede nota van wijziging aan het wetsvoorstel artikel 3.2a toegevoegd waarin de beginselen uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) zijn opgenomen. Dit artikel luidt:

Artikel 3.2a (doorwerking beginselen)

In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De genoemde vier beginselen zijn daarmee van toepassing op de omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk. Met deze formulering kiest de regering ervoor de beginselen van toepassing te laten zijn op het *beleid*. Dit betekent dat wettelijk wordt geborgd dat al bij de start van de beleidscyclus met deze beginselen rekening gehouden moet worden. Het beleid dat in die omgevingsvisies zal worden opgenomen is bepalend voor keuzes die worden gemaakt in meer uitvoeringsgericht beleid (zoals het programma en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure) en in regelgeving (zoals algemene regels en instructieregels). De beginselen zijn echter niet direct van toepassing op regelgeving en bevoegdheden en vormen dus geen zelfstandig onderdeel van het toetsingskader van besluiten. Waar dat nodig is, kan overigens in een instructieregel of beleidsregel bepaald worden dat een specifiek beginsel bij een specifieke bevoegdheid toegepast wordt. De doorwerking van de beginselen is dus getrapt. Daarmee is de werking vergelijkbaar met de werking van artikel 191 VwEU, waarin de zin over beginselen luidt:

«Haar beleid (het beleid van de Unie, red.) berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.»

Vanuit dat hoge beleidsniveau werken de beginselen getrapd door naar concreet beleid zoals de milieuactieprogramma's van de EU en naar regelgeving zoals EU-richtlijnen en EU-verordeningen. De beginselen werken aanwijsbaar door in die regelgeving, soms in de vorm van concrete rechtsregels, maar niet elke beginsel werkt in dezelfde mate en op dezelfde wijze door in de Europese regelgeving. Die doorwerking is immers een onderdeel van het beleidsproces dat leidt tot de tekst van een richtlijn of verordening. In de beantwoording op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, later in dit hoofdstuk [6.13], wordt aangegeven waarom de regering een verdergaande doorwerking niet wenselijk acht. In het artikel is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Europese Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving: bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. De precieze invulling en de verantwoording van de beginselen geschiedt in de omgevingsvisie door het verantwoordelijk bestuursorgaan. De betekenis van de beginselen in de omgevingsvisie zal breder zijn dan in het milieubeleid van de Europese Unie, voor zover de verwoording van het beginsel dat toelaat. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in principe van toepassing op de gehele omgevingsvisie. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrein.

Met de verankering van de beginselen wordt dus bereikt dat de beginselen een brede betekenis krijgen voor het omgevingsbeleid en in het bijzonder voor het milieudeel daarvan. Dat strekt zich niet alleen uit tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Het beleid in een omgevingsvisie zal ook gaan over andere inzet van financiële instrumenten en communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties. Via de omgevingsvisie hebben de beginselen dus ook betekenis voor de inzet van instrumenten die in andere wetten geregeld blijven, zoals sommige financiële instrumenten. Voorbeelden zijn de rioolheffing die geregeld is in de Gemeentewet en de legesheffing die gebeurt op grond van de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. Ook voor het gemeentelijke beleid rond die heffing en het beleid van decentrale overheden voor leges is het beginsel «de vervuiler betaalt» van wezenlijk belang.

Met het vastleggen van de vier beginselen wordt bereikt wat de Afdeling advisering van de Raad van State beoogt met haar advies over het opnemen van beginselen: «een ordenende en harmoniserende werking» en «voorspelbaarheid van het overheidsoptreden».

De leden van de PvdA-fractie stellen ook dat zij het profijtbeginsel graag opgenomen zouden zien in de wet. Onder het profijtbeginsel kan in algemene zin worden verstaan dat degene die profiteert van een of meer voorzieningen daarvoor moet betalen. Veelal wordt dit beginsel alleen in relatie gebracht met goederen en diensten die worden geleverd door de overheid. Voorbeelden hiervan zijn belastingen, retributies en eigen bijdragen zoals motorrijtuigenbelasting, collegegelden en bibliotheekbijdragen, en op het terrein van het omgevingsrecht de rioolbelasting en de waterzuiveringsheffing. Het profijtbeginsel speelt al een rol in de Omgevingswet. Het vormt, naast proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Dit is bepaald in artikel 12.6, tweede lid, Omgevingswet. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat de aanvrager de eventuele schade vergoedt die het bevoegd gezag uitkeert

als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het daarvoor gereserveerde hoofdstuk 15. Daarbij zal ook de rol van het beginsel worden betrokken. De regering staat echter terughoudend tegen het opnemen van het profijtbeginsel als leidend principe in de Omgevingswet, zelfs als daaraan slechts beleidsmatige doorwerking zou worden gegeven. Het beginsel zou dan immers voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving moeten kunnen gelden. Er kunnen zich dan ook tal van vragen voor doen, zoals welke burgers van welke voorzieningen profijt hebben. Wie profiteert van een voorziening en in welke mate? Zouden bijvoorbeeld de inwoners van Limburg moeten meebetalen aan de versterking van de zeewering? Moet het beginsel alleen op overheidsinvesteringen betrekking hebben of óók als iemand profijt heeft van een besluit, zoals een besluit tot wijziging van een omgevingsplan die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt? Wat zijn de verhoudingen met de regeling voor de publieke financiën? Dergelijke vragen zouden van een doordacht antwoord moeten worden voorzien voordat met afweging van alle aspecten over een wettelijke vastlegging van dit beginsel kan worden besloten.

[6.5] De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering erop toeziet dat een gemeente bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een programma opstelt en dat dat programma er ook daadwerkelijk toe leidt dat een omgevingswaarde wordt gehaald. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over het toezicht op de hier bedoelde programmaplicht en mogelijkheden tot sanctionering [1.2] en [1.3].

[6.6] De leden van de PvdA-fractie zouden de tweejaarlijkse frequentie van de Balans van de Leefomgeving graag willen behouden. Een wettelijke verankering daarvan zou echter een «kop» zijn op artikel 7, derde lid, van de richtlijn toegang tot milieuinformatie, dat de lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat met tussenpozen van ten hoogste vier jaar verslagen worden gepubliceerd over de kwaliteit van en de druk op het milieu. Zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 293) zou een hogere wettelijke frequentie in strijd zijn met de gekozen uitgangspunten voor de stelselherziening, waaronder de keuze voor «lastenluwe implementatie» van EU-regelgeving. De Nederlandse overheid – kabinet en parlement – kan er overigens voor kiezen om de balansen frequenter te laten uitbrengen, ook zonder wettelijke verplichting.

[6.7] De leden van de fractie van de SP hebben uit de beantwoording van vragen in de nota naar aanleiding van het verslag afgeleid dat de regering het niet nodig vindt dat gemeenten waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten waarderen en dat deze zo nodig worden beschermd door voorschriften te stellen in bestemmingsplannen. Deze leden nemen dit voor kennisgeving aan, maar stellen wel dat gemeenten tenminste verplicht dienen te zijn om een omgevingsplan vast te stellen. Bij het ontbreken van zo'n plicht, hebben inwoners van de gemeente nog niet het begin van een haakje om in te grijpen bij de verloedering of achteruitgang van hun fysieke leefomgeving, aldus deze leden. In reactie op deze opmerkingen is het om te beginnen goed om het misverstand weg te nemen dat gemeenten niet verplicht zouden zijn om een omgevingsplan vast te stellen. Op grond van artikel 2.4 van het wetsvoorstel is de gemeenteraad verplicht om een omgevingsplan vast te stellen. Dat omgevingsplan moet onder meer, op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, voor het gehele grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels geven met

het oog daarop. Dit werkt door als een verantwoordingsplicht voor gemeenten. Het is voor burgers wel degelijk mogelijk om via inspraak en eventueel bij de rechter op te komen tegen ongewenste regels of juist voor in hun ogen ontbrekende regels in het omgevingsplan over bijvoorbeeld (cultuur)landschappen en (ander) cultureel erfgoed. De regering is van oordeel dat de wet voldoende waarborgen biedt voor bescherming van deze waardevolle onderdelen van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. Gemeenten zullen via een instructieregel op grond van artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel, expliciet worden verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen behalve monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten, ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het op hun grondgebied aanwezige cultureel erfgoed op grond hiervan moeten inventariseren en waar nodig op adequate wijze bescherming moeten bieden via het omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt daartoe ook voldoende mogelijkheden.

[6.8] De leden van de SP-fractie vragen hoe een gemeente gevolg kan geven aan haar wettelijke zorgplicht voor de omgevingskwaliteit zonder een democratisch vastgestelde omgevingsvisie. De regering merkt op dat de omgevingsvisie één van de instrumenten is, waarmee de gemeente haar wettelijke taken zoals de zorgplicht kan vervullen. Het is aan de gemeente om met gebruikmaking van alle wettelijke en niet-wettelijke instrumenten daaraan invulling te geven. Daarbij kan worden gedacht aan het vaststellen van programma's, de inhoud van het omgevingsplan, of overeenkomsten met andere bestuursorganen, burgers en bedrijven. Dat neemt niet weg dat de regering ook voor gemeenten de voordelen ziet van de vaststelling van een omgevingsvisie, zoals ook is uiteengezet in paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting (blz. 114 e.v.), en paragraaf 8.3.5 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 174).

[6.9] De leden van de SP-fractie vragen welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de bescherming van een landschap «als niemand een waarde toedicht» aan een landschap en er dus niets wordt gemonitord. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het toekennen van «een waarde» en toekennen van een «omgevingswaarde». Het instrument omgevingswaarde kan – zoals beschreven op blz. 46 van de nota naar aanleiding van het verslag – mogelijkheden bieden voor de bescherming van het landschap. Het is echter ook heel goed mogelijk dat, gelet op de waarden van een landschap, gekozen wordt voor directe regulering van activiteiten of regulering van ruimtelijke ontwikkeling. Zo kennen gemeenten nu in bestemmingsplannen vaak regels voor bescherming van landschappelijke waarden en verwacht mag worden dat die praktijk in omgevingsplannen gecontinueerd wordt. Landschapsbescherming is – zoals afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur²⁷ – vervallen als rijkstaak en behoort tot de autonome taken van de provincies. Alle provincies kennen regels voor de bescherming van het landschap, zoals instructieregels op grond van de Wet ruimtelijke ordening of direct werkende verordeningen.²⁸ Verwacht wordt dat deze praktijk zal worden gecontinueerd onder de Omgevingswet. Deze leden vragen waarop de uitspraak in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 47) is gebaseerd dat de provincies met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet regels blijven stellen ter bescherming van het landschap. Dit is een verwachting van de regering, gebaseerd op de rolopvatting van de

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

²⁸ Alle provincies, behalve Flevoland, kennen instructieregels voor de bescherming van landschappelijke waarden. Flevoland heeft wel direct werkende regels hiervoor.

provincies. Er is geen sprake van een wettelijke verplichting omdat de bescherming van het landschap een autonome taak is.

[6.10] De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre is onderzocht welke omgevingswaarden zich zouden lenen voor opname op wetsniveau. In de nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid ingegaan op de regeling van omgevingswaarden. Korthedshalve wordt verwezen naar de paragrafen 3.7 en 5.3 van die nota. Daarbij is ook ingegaan op het huidige niveau waarop regels zijn gesteld (deze worden nu zowel op AMvB- als wetsniveau gesteld), het technische karakter en de omvang van diverse omgevingswaarden, waarbij als voorbeeld is verwezen naar bijlage 1 van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Het op wetsniveau opnemen van dergelijke zeer omvangrijke eisen zou leiden tot het enorm uitdijen van het wetsvoorstel.

Dit sluit aan bij de bevindingen van de onderzoekers van de RUG op dit punt. De onderzoekers constateren op blz. 27–28:

«Met het opnemen van dergelijke normen (belangrijkste omgevingswaarden zoals grenswaarden) voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling. Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt.»

Een andere belangrijke reden voor de bundeling van omgevingswaarden is het bevorderen van de samenhang. Dit om te zorgen voor meer eenheid en harmonisatie in rechtsgevolgen. Daarmee kan ook worden gezorgd voor een betere afstemming met andere belangrijke beschermingswaardige belangen die zich niet of minder goed lenen voor omgevingswaarden, bijvoorbeeld op het gebied van monumentenzorg of externe veiligheid. Hiervoor zullen in dezelfde AMvB instructieregels worden gesteld. De regering beoogt daarmee dus te voorzien in een samenhangende en geüniformeerde regeling van omgevingswaarden. Dit op basis van heldere wettelijke grondslagen, met opdrachten voor het vaststellen van omgevingswaarden over onder meer (oppervlakte, grond- en zwem-)waterkwaliteit, luchtkwaliteit en waterveiligheid. Voor wat betreft het onderwerp waterveiligheid is in de nota naar aanleiding van het verslag gemeld dat de uitvoering van het Deltaprogramma zal leiden tot aangepaste normstelling op grond van de Waterwet. Het is de bedoeling dat die nieuwe normstelling nog voor 2018 in werking zal treden. De gewijzigde normen zullen vervolgens ook in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden verankerd. Beide Kamers zijn bij de totstandkoming van de AMvB's via een voorhangprocedure betrokken, daarbij kunnen ook wijzigingen worden voorgesteld ten aanzien van de voorgenomen regels over omgevingswaarden. Dat geldt ook bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet. Dat voorstel vormt ook het moment dat het parlement als medewetgever het eindoordeel geeft over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden.

[6.11] De leden van de SP-fractie vragen in relatie tot het voorzorg-principe of de regering bij de Omgevingswet blijft uitgaan van onder

«oude wetgeving» verkregen jurisprudentie. In reactie daarop geeft de regering aan dat in de tweede nota van wijziging een nieuw artikel is ingevoegd waarin expliciet is bepaald dat in een omgevingsvisie onder andere rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel (artikel 3.2a). Daarnaast moet, nadrukkelijker dan nu het geval is, gezondheid als belang meegewogen worden bij de vaststelling van het omgevingsplan. Voorts bepaalt artikel 4.1 van het wetsvoorstel dat onder meer in het omgevingsplan met het oog op de doelen van de wet regels kunnen worden gesteld over activiteiten. De mogelijkheid hiertoe in het huidige bestemmingsplan is beperkter. De verbrede scope van het omgevingsplan neemt niet weg dat onder het oude recht geformuleerde jurisprudentie naar verwachting relevant blijft, bijvoorbeeld als het gaat om de motivering van de toedeling van functies waarbij op grond van het voorzorgsbeginsel bepaalde afstanden tussen een veehouderij en woningen worden gehanteerd. Een goede motivering zal ook na de stelselherziening belangrijk blijven. De GGD kan in voorliggende gevallen een belangrijke rol spelen bij die motivering.

Deze leden vragen ook naar een concrete duiding van de EU-mededeling over voorzorg. De EU geeft in haar mededeling voor voorzorg (COM (2000)1) concreet aan dat:

- er wetenschappelijke aanwijzingen moeten zijn voor gezondheidschade;
- maatregelen in verhouding moeten staan tot het gekozen beschermingsniveau;
- toepassing niet tot discriminatie moet leiden;
- maatregelen samen moeten hangen met eerdere soortgelijke maatregelen;
- maatregelen op basis van voorzorg proportioneel en tijdelijk zijn;
- periodiek herijking moet plaatsvinden op basis van onderzoeksresultaten.

Voor de veedichte situatie in Noord-Brabant is door de provincie vooruitlopend op de stelselherziening een experiment onder de Crisis- en herstelwet gestart. Hierbij wordt voor iedere te vergunnen bedrijfsontwikkeling een bijdrage gevraagd aan een verdere verduurzaming van bedrijven en verbetering van de fysieke leefomgeving. Het gebruiken van nog niet benutte ruimte op bouwblokken is alleen mogelijk als dit bijdraagt aan een verdere verduurzaming van de veehouderij. De maatregelen gaan verder dan alleen de bekende en directe ruimtelijke aspecten. Ze omvatten namelijk ook het voeren van een verplichte dialoog met de omgeving en diverse voor de omgeving relevante aspecten als volksgezondheid (met daarin ook voorzorg), dierenwelzijn en -gezondheid en cumulatieve emissie van geur en fijn stof.

[6.12] De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als, na een overtreding hiervan, eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht.

Het antwoord op de vraag luidt ontkennend. Het is mogelijk om direct te handhaven op de algemene zorgplicht als er sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. In de memorie van toelichting (blz. 70) is dit als volgt verwoord: «Waar nodig kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden in situaties dat er onmiskenbare strijd is met de zorgplicht. Voorwaarde is dat degene die de activiteit verricht weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat concreet handelen of nalaten kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus weet of zou moeten weten dat hij daarmee handelt in strijd met de zorgplicht.» Het zal dus veelal gaan om excessen waarbij duidelijk is dat de overtreder inziet of zou moeten inzien dat hij handelt in strijd met de zorgplicht. In dat geval kan direct worden overgegaan tot een waarschuwingsbrief of het opleggen

van sancties. Net als bij handhaving op andere, meer concrete, normen kan het bevoegd gezag aangeven welke maatregelen moeten worden genomen om aan een regel te voldoen en binnen welke termijn dit moet gebeuren.

Als getwijfeld moet worden of de initiatiefnemer inziet dat hij handelt in strijd met de bedoeling van de zorgplicht, maar het bevoegd gezag dat wel ziet, is er in feite nog geen overtreding in de zin van artikel 5:1 Awb. De overtreding ontstaat pas zodra de initiatiefnemer «weet of redelijkerwijs kan vermoeden» dat zijn activiteit nadelige gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en vervolgen nalaat te doen wat «redelijkerwijs» van hem kan worden gevraagd. Het zou immers zeer rechtsonzeker zijn als tot handhaving wordt overgegaan als iemand redelijkerwijs niet kan vermoeden dat hij een regel overtreedt. Het bevoegd gezag dient dan de initiatiefnemer in eerste instantie te informeren over de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteiten voor de fysieke leefomgeving en de manier waarop de algemene zorgplicht in een concreet geval nageleefd moet worden. Dit is in de memorie van toelichting als volgt verwoord: «In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk als de overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Op dat moment is er immers alsnog sprake van onmiskenbare strijd met de zorgplicht.»

Genoemde leden vragen verder hoe handhaving op de zorgplicht zich verhoudt tot de artikelen 5:1 en 5:4 Awb. Artikel 5:1 definieert begrippen en op de verhouding met het begrip «overtreding» is in de vorige alinea ingegaan. Artikel 5:4 bepaalt dat de bevoegdheid voor handhaving bij of krachtens de wet moet worden verleend. Hierin voorziet paragraaf 18.1.1 van het wetsvoorstel. Ook is in dat artikel voor het bestuursrecht het beginsel vastgelegd dat er geen strafbaar feit en geen straf kan zijn zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling. Handhaving kan dus slechts gebeuren op grond van de wettelijke zorgplichtbepaling en eventuele afspraken kunnen dus niet rechtstreeks gehandhaafd worden.²⁹

Ook vragen deze leden of dit betekent dat er eerst sprake moet zijn van aantasting van de fysieke leefomgeving voordat men kan handhaven. Ze vragen hoe zich dit verhoudt tot het behouden en beschermen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en of de regering bereid is de zorgplicht aan te scherpen. Ook het antwoord op deze vragen luidt ontkennend. De zorgplicht vereist immers dat een ieder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen. Als iemand een activiteit verricht die gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en daarbij onvoldoende beschermende maatregelen neemt is er sprake van overtreding van de zorgplicht, ook als die gevolgen nog niet zijn opgetreden. De regering ziet dan ook geen reden de zorgplicht aan te scherpen.

[6.13] De leden van de CDA-fractie zien graag dat richtinggevende milieubeginselen in het wetsvoorstel worden opgenomen en stellen dat de doelstellingen en beginselen van artikel 191 VwEU zich daar goed voor lenen. Zoals beschreven in een antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [6.4] heeft de regering naar aanleiding van de vragen van verschillende fracties gekozen voor een verankering van de beginselen. Daarmee wordt bereikt dat de beginselen van artikel 191 VwEU doorwerken in het beleid van overheden. Deze leden vragen wat de gevolgen zouden zijn als de rechter direct kan toetsen aan de beginselen. Artikel 191 VwEU bepaalt dat de beginselen betrekking hebben op beleid. Deze bepaling richt zicht tot de EU-instellingen. Er is geen sprake van een

²⁹ Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op dit Awb-artikel in Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 85–86.

rechtstreekse toepassing op besluiten over regelgeving of concrete projecten of activiteiten. Als in de Omgevingswet zou worden bepaald dat de beginselen daarop van toepassing zijn, is de uitwerking ongewis. Onzekerheid over de uitwerking van een regel is een groot nadeel, gezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en vanuit de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Als beginselen direct van toepassing zouden zijn op besluiten die ontstaan voor beroep en rechters zouden moeten toezien op de correcte toepassing daarvan heeft dat twee belangrijke risico's.

Ten eerste kunnen beginselen hun dynamische karakter verliezen door jurisprudentie. Beginselen hebben steeds het karakter van een richtsnoer en de uitleg ervan door het bevoegd gezag heeft dus een dynamisch karakter. De onderzoekers van de RUG stellen in dit verband in hun rapport «Over de exacte reikwijdte van inhoud van de beginselen is discussie mogelijk.» (voetnoot op blz. 16). Na codificeren zouden ze niet langer slechts een richtsnoer zijn voor bestuurlijk handelen, maar ingevuld worden door jurisprudentie. Het codificeren van beginselen zou daardoor minder ruimte kunnen geven aan de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Dat is in strijd met één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. De onderzoekers van de RUG stellen dat zij niet aannemelijk achten dat met codificatie verstarring zou kunnen optreden, nu deze beginselen zijn opgenomen in artikel 191 VwEU en op die grond tot rechtsontwikkeling hebben geleid. Artikel 191 is echter alleen gericht tot beleid en niet tot concrete besluiten. Juist door de getrapte doorwerking wordt het risico op verstarring voorkomen en blijft de dynamische uitleg van beginselen gewaarborgd.

Ten tweede ontstaan rechtsonzekerheid en onderzoekslasten/bestuursslasten door «dubbele» toetsing. Bij een deel van de besluiten in het omgevingsrecht is er een beperkte discretionaire ruimte. De regels en andere documenten die de discretionaire ruimte inperken (instructieregels, beleidsregels en programma's) worden ontwikkeld met toepassing van de beginselen. Als een bestuursorgaan na toepassing van de instructieregels nogmaals beginselen moet toepassen, waardoor er dus sprake is van een dubbele toetsing, leidt dat tot rechtsonzekerheid en een verzwaring van de motiveringslasten. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een omgevingsvergunning voor bouwen niet alleen aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (de voorziene opvolger van het huidige Bouwbesluit 2012) moet worden getoetst, maar dat die daarnaast getoetst zou moeten worden aan het voorzorgsbeginsel. De bestaande werking van het limitatief-imperatieve stelsel zou daarmee worden doorkruist. Het bestaande gebonden toetsingskader zou dan worden uitgebreid met de toetsing aan beginselen. Dit zou leiden tot een toename van onderzoekslasten en bestuursslasten en tot een vermindering van rechtszekerheid.

De regering zal pogen deze problematiek voor de verschillende beginselen van artikel 191 VwEU te illustreren met voorbeelden.

Het voorzorgsbeginsel is vrij breed toepasbaar in het omgevingsbeleid. Het houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Bij toepassing op individuele beschikkingen zou het echter tot complexiteit kunnen leiden. Een voorbeeld:

Een initiatiefnemer dient een vergunningaanvraag in voor een milieubelastende activiteit. Deze voldoet aan de gestelde beoordelingsregels. De vergunning wordt verleend, rekening houdend met de beginselen dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen en de beste beschikbare

technieken worden toegepast. Uitgaande van wetenschappelijke inzichten waarover consensus bestaat is het bevoegd gezag van oordeel dat de restemissie na toepassing van preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken geen significante verontreiniging veroorzaakt. Een actiegroep voert in zienswijzen nieuwe wetenschappelijke gegevens aan waaruit blijkt dat de normen die ten grondslag liggen aan de beoordeling of er sprake is van significante verontreiniging niet streng genoeg zijn. Er is echter nog geen wetenschappelijke consensus en geen beleid geformuleerd op grond van het voorzorgsbeginsel over die normen. Als het voorzorgsbeginsel direct van toepassing zou zijn op het besluit, zou het bevoegd gezag deze gegevens *moeten* meewegen en wellicht extra voorschriften *moeten* stellen. Dit leidt tot verlaging van de voorspelbaarheid (rechtszekerheid voor de initiatiefnemer), minder bestuurlijke afwegingsruimte en moeilijker besluitvorming en is dus in strijd met de verbeterdoelen van de stelselherziening. Dat laat onverlet dat een bevoegd gezag het voorzorgsbeginsel wel mag toepassen bij de vergunningverlening. Ook dienen dergelijke nieuwe wetenschappelijke gegevens door de Europese Unie of het Rijk betrokken te worden bij de normstelling en bij het beleid.

Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken («genezen»). Het preventiebeginsel is van toepassing op algemene regels en vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, maar niet voor andere activiteiten met gevolgen voor het milieu in brede zin (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder a; 4.23, tweede lid, onder a; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Het past ook niet goed bij andere activiteiten:

Een gemeente wijzigt het omgevingsplan voor aanleg van een uitleglocatie met enkele honderden woningen, conform de regionale afspraken hierover. Een organisatie voor landschapsbescherming gaat in beroep en voert daarbij aan dat het plan in strijd is met het preventiebeginsel, omdat onvoldoende onderzocht zou zijn in hoeverre verdichting van bestaand stedelijk gebied een oplossing is. Het preventiebeginsel heeft echter al een uitwerking gekregen in beleid, via de regionale afspraken en de «ladder voor duurzame verstedelijking», het beginsel moet dan niet opnieuw tegengevoerd kunnen worden.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden gaat uit van de premisse dat het aanpakken van een probleem bij de bron effectiever is dan het bestrijden van negatieve gevolgen. Ook hier een voorbeeld:

Een initiatiefnemer heeft een sportcomplex dat voldoet aan de regels van het omgevingsplan en waarvoor geen andere algemene regels van toepassing zijn. Hij heeft dus geen toestemming van de overheid nodig. Omwonenden ervaren overlast en vragen de gemeente om een maatwerkvoorschrift op te leggen. De gemeente heeft in het omgevingsplan voorzien in de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen voor dit type activiteiten. Zouden de beginselen direct doorwerken, dan zou toepassing van het beginsel «bij voorrang aan de bron» ertoe kunnen leiden dat de gemeente tot het oordeel moet komen dat het aanbod aan sporten fors moet worden aangepast om de overlast te voorkomen. Een maatwerkvoorschrift mag echter niet leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit

die voldoet aan de algemene regels. Daarom zou het beginsel onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid veroorzaken.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is een «ondersoort» van het veel breder toegepaste kostenveroorzakersbeginsel. Het beginsel houdt in dat degene die activiteiten verricht financieel verantwoordelijk is voor het voorkomen, beperken en zo nodig ongedaan maken van nadelige gevolgen van die activiteiten. Het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14.4] maakt overigens duidelijk dat er grenzen zijn aan de toepassing van dit beginsel. Ook hier een voorbeeld hoe verankering van een beginsel kan leiden tot extra lasten:

Het Rijk start de projectprocedure voor een windturbinepark, ter uitvoering van de Structuurvisie Windenergie op land. De kosten van onder meer natuurcompensatie en planschade worden vanzelfsprekend, op basis van de daarvoor geldende regels, gedragen door de initiatiefnemer. Die wettelijke regels zijn immers gebaseerd op het kostenveroorzakersbeginsel. Als aanvullend op die wettelijke regels het beginsel «de vervuiler betaalt» van toepassing zou zijn, zou dat door belanghebbenden aangegrepen kunnen worden om bovenop de wettelijke regelingen aanvullende claims te leggen.

In elk van deze gevallen beperkt de rechter zich waarschijnlijk tot een marginale toetsing: «kon het bestuursorgaan in redelijkheid tot deze afweging komen?». De afweging zelf blijft de verantwoordelijkheid van het bestuur. Het blijkt echter dat toepassing van beginselen op concrete besluiten, waarover een oordeel van de rechter kan worden gevraagd, kan leiden tot onnodige lastenverzwaring en een toename van procedures (juridisering). Op dit moment is er geen ervaring of onderzoek naar de brede werking van de milieubeginselen naar andere beleidsterreinen binnen het omgevingsrecht. De regering kan de gevolgen daarvan voor lasten en rechtszekerheid dan ook niet overzien. Het voorstel van de regering voor verankering van beginselen dat is opgenomen in de tweede nota van wijziging zoekt daarom aansluiting bij de omgevingsvisie, als belangrijk integraal beleidsdocument en vertrekpunt binnen de beleidscyclus. De beginselen krijgen daarmee, evenals in artikel 191 VwEU, een effectieve doorwerking naar beleid. Er is geen toetsing door de rechter op de inhoud van een omgevingsvisie. Er ontstaat daarmee dus geen nieuwe rechtstreekse beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter. Met de gekozen werkwijze wordt dus tegemoet gekomen aan het vergroten van de sturende werking door het opnemen van beginselen in de wet en voorkomen dat deze sturing leidt tot onzekerheid voor initiatiefnemers.

[6.14] De leden van de fractie van het CDA vragen naar de wettelijke borging van waterveiligheidsnormen. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de SP-fractie [6.10]. Kort gezegd komt het erop neer dat de normen over waterveiligheid ter uitvoering van het Deltaprogramma nog voor de inwerkingtreding van de stelselherziening worden herzien. Dit geschiedt via een wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet. Die nieuwe normstelling zal, nadat het parlement daarmee heeft ingestemd, ook worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. De parlementaire betrokkenheid daarbij is gewaarborgd via een voorhangprocedure van de desbetreffende AMvB bij beide Kamers der Staten-Generaal. Verder kan bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet het parlement als medewetgever de balans opmaken over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden. Daarbij staan alle parlementaire bevoegdheden ter beschikking.

Het parlement krijgt de nieuwe waterveiligheidsnormen voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel dus diverse keren en op verschillende

momenten ter beoordeling voorgelegd. Het eindoordeel is aan het parlement. Daarmee is de democratische legitimatie van deze normen verzekerd.

[6.15] De leden van de D66-fractie constateren dat zij en de regering niet van mening verschillen over de waarde van een gemeentelijke omgevingsvisie. Zij vragen zich alleen af of de argumentatie van de regering tegen een plicht – de verzwarende van bestuurlijke lasten – wel stand houdt, gelet op de voordelen die het hebben van een omgevingsvisie kan hebben. Deze leden stellen dat de balans voor bestuurlijke lasten ook bij een verplichte gemeentelijke omgevingsvisie voor een individuele gemeente positief uitpakt. Een omgevingsvisie maakt immers een effectieve en gecoördineerde beleidsinzet op alle deelterreinen van het beleid voor de fysieke leefomgeving mogelijk, ook voor gemeenten. De regering is het met deze laatste constatering van de leden van deze fractie eens. De vraag is vervolgens hoe het best bereikt kan worden dat een kwalitatief goede omgevingsvisie wordt vastgesteld. Zoals de regering bij het antwoord op vragen van de leden van de PvdA en CDA-fractie heeft aangegeven [4.10 en 4.11], zouden de voordelen van de omgevingsvisie voor gemeenten voldoende incentive moeten zijn om een visie op te stellen. Bovendien is het de taak van de gemeenteraad om te controleren of de gemeente een goed omgevingsbeleid voert. Overigens blijkt dit moment al dat er dat er een groeiende belangstelling bij gemeenten ontstaat om een omgevingsvisie op te stellen (in het kader van het programma «Nu al eenvoudig beter»). Zie ook het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover [4.5].

[6.16] De leden van de D66-fractie zijn verontrust over het feit dat een gemeente bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde moet bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Zij vragen de regering in te gaan op de situatie waarbij er een knelpunt ontstaat met betrekking tot geluid.

Het spijt de regering dat zij de leden van de D66-fractie heeft verontrust met haar antwoord dat de juridische mogelijkheden van een gemeente niet in alle gevallen toereikend zijn om bepaalde lokale beleidsambities te realiseren. Toch is dit de werkelijkheid van alledag. De juridische mogelijkheden van bijvoorbeeld de gemeente Westvoorne om de effecten van de Tweede Maasvlakte voor haar inwoners te reguleren zijn beperkt. De gemeente heeft namelijk geen bevoegdheden buiten haar eigen grondgebied. Dat geldt overigens niet alleen voor gemeenten. Ook voor provincies, waterschappen én het Rijk gelden bevoegdheidsbeperkingen. Dat heeft de regering bedoeld waar zij antwoordde dat een decentrale omgevingswaarde alleen kan gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft om de omgevingswaarde te realiseren. Op het verzoek om nader in te gaan op geluid, veroorzaakt door een nieuwe spoorlijn en een industrieterrein van een naburige gemeente, merkt de regering het volgende op.

Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 7.3 is vermeld, moderniseert en vereenvoudigt de regering de wet- en regelgeving voor geluidshinder in het traject «Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid» (Swung). De eerste fase daarvan (Swung-1) is afgerond met nieuwe wetgeving voor geluidshinder afkomstig van rijksinfrastructuur, die op 1 juli 2012 in werking is getreden³⁰. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is een stelsel van geluidproductieplafonds gaan gelden. Deze

³⁰ Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidshinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Stb. 2012, nr. 266).

nieuwe geluidwetgeving, nu nog opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, zal inhoudelijk zo neutraal mogelijk worden ingebouwd in de Omgevingswet door middel van een separate aanvullingswet geluid en een separaat besluit tot aanvulling van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Momenteel heeft de regering die voorstellen in voorbereiding. Dat wetsvoorstel zal ook de tweede fase van het Swung-traject (Swung-2) behelzen waarmee een vereenvoudiging en verbetering van de geluidwetgeving voor decentrale infrastructuur en industrielawaai wordt vormgegeven. Op 28 maart 2013 is uw Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen en beleidskeuzes van Swung-2.³¹

Voor de industrieterreinen waar de zogenoemde «grote lawaaimakers» zijn toegestaan wordt de huidige in het bestemmingsplan vast te leggen zonering vervangen door een nieuw systeem dat bestaat uit referentiepunten met geluidproductieplafonds, vergelijkbaar met de systematiek voor de hoofdinfrastructuur. Op die referentiepunten wordt de maximale toelaatbare geluidproductie (emissie) van het industrieterrein vastgelegd in de vorm van geluidproductieplafonds. Bedrijfsontwikkelingen op het industrieterrein worden aan deze geluidproductieplafonds getoetst en woningbouwplannen in de directe omgeving worden getoetst aan de toegestane maximale geluidsemisatie van het industrieterrein. De geluidproductieplafonds, waarmee de maximale geluidbelasting van dat industrieterrein op de referentiepunten wordt vastgelegd, worden vastgesteld door de gemeente op wier grondgebied het industrieterrein is gelegen. Voor de vaststelling houdt de gemeente rekening met taken en bevoegdheden van de nabuurgemeente(n) en de effecten die het industrieterrein voor die nabuurgemeenten kan hebben (zie artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel).

[6.17] De leden van de D66-fractie gaan in op de onevenwichtigheid die ontstaat door wel milieubeginselen te verankeren, maar niet de beginselen voor andere beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving, met uitzondering van cultureel erfgoed. Ze vragen of de regering de kans op onevenwichtigheid kan elimineren door ook voor de andere beleidsonderwerpen goed doordachte beginselen te formuleren. De regering heeft inmiddels de keuze gemaakt om de milieubeginselen wel te verankeren (zie de beantwoording op vragen van de leden van de PvdA-fractie in dit hoofdstuk [6.4]). De beginselen van het milieubeleid en het cultuurbeleid zijn internationaal erkende beginselen, vastgelegd in verdragen. Voor de andere beleidsterreinen die een rol spelen binnen de Omgevingswet zijn dergelijke internationaal erkende beginselen nog niet breed uitgekristalliseerd. Het goed doordenken van dergelijke beginselen vergt wetenschappelijke studie om de beginselen achter bijvoorbeeld het mobiliteitsbeleid, het ruimtelijke beleid, het energiebeleid, het veiligheidsbeleid en het bouwbeleid vast te stellen en de verbanden te leggen tussen die beginselen onderling en met de al wel gedefinieerde beginselen van het milieubeleid en het erfgoedbeleid. Als dat zou leiden tot uitgebalanceerde en breed gedragen beginselen kan de catalogus aan beginselen verder worden uitgebreid.

[6.18] De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag op blz. 55 wordt gesteld dat een decentrale omgevingswaarde in de omgeving van een autosnelweg die in het beheer van het Rijk is, niet zo zinvol is omdat de gemeente de fijnstofdepositie zelf niet kan beïnvloeden. Deze leden vragen of dit niet juist een argument is om een landelijke omgevingswaarde voor fijnstof en roet vast te leggen. Zij menen dat in grote delen van Amsterdam de concentratie van fijnstof en roet voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van de depositie van rijkswegen. De genoemde leden vragen ook hoe dit zich verhoudt tot

³¹ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

de stelling in de nota dat luchtkwaliteit een regionale opgave wordt in en rond de grote steden en dat gemeenten in overleg kunnen gaan met het Rijk als rijkswegen substantieel bijdragen aan de slechte lokale luchtkwaliteit.

Op de vraag van de genoemde leden om een landelijke omgevingswaarde voor fijnstof en roet vast te leggen, kan de regering antwoorden dat op dit moment al milieukwaliteitseisen voor fijnstof gelden. Deze normen zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden gecontroleerd. Ten aanzien van de vraag of voor roetdeeltjes een omgevingswaarde door het Rijk zal worden vastgesteld, kan worden gemeld dat roet vooral door het diesilverkeer wordt uitgestoten. Als het gaat om een norm voor roet is een aantal stappen nodig. Voor normstelling in Europees kader baseert de EU zich op advies van de WHO. Voor roet ontbreekt vooralsnog een advieswaarde van de WHO. De kennis die in Nederland verkregen wordt op het gebied van gezondheidsrisico's en roetconcentraties wordt actief ingebracht in internationale evaluaties op basis van beschikbare resultaten uit onderzoek, zoals recentelijk de evaluatie door de WHO. De WHO heeft het belang van aandacht voor roet erkend, maar het is nog onduidelijk of er voldoende basis zal zijn voor de WHO om te komen tot een algemene advieswaarde voor de luchtkwaliteit. Op Europees niveau is de kennis over roetconcentraties zeer beperkt. Daarom is het op dit moment te vroeg voor een goede discussie over Europese normstelling. Door meetprogramma's voor de roetconcentratie kan dit kennishiaat worden verminderd. Het ontbreken van een norm voor roet wil niet zeggen dat de ontwikkelingen op dat punt stil staan. Omdat inmiddels emissiefactoren voor roet beschikbaar zijn, kunnen de effecten van verkeersmaatregelen op roetconcentraties inzichtelijk worden gemaakt en worden meegewogen bij de besluitvorming over maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

De bijdrage van een autosnelweg aan de verkeersgerelateerde luchtverontreiniging in een gemeente is afhankelijk van het soort component. De bijdrage van fijnstof, gemeten als PM_{10} en $PM_{2,5}$, is relatief beperkt, terwijl de bijdrage van componenten als roet (vooral bestaande uit elementair koolstof (EC) en nog een (kleiner) aandeel organisch koolstof (OC) zoals polycyclische aromatische koolwaterstoffen, stikstofdioxide en ultrafijne deeltjes groter is. Tussen 0 en 100 meter van de autosnelweg neemt die bijdrage sterk af, afhankelijk van de lokale omstandigheden (weer, verkeersintensiteit en -samenstelling) en het aantal bijdragende wegen. Vanaf 200 meter benadert de bijdrage van een autosnelweg de gemeentelijke achtergrondconcentraties. Langs drukke binnenstedelijke wegen (waarbij «druk» is gedefinieerd als een verkeersintensiteit van meer dan 10.000 voertuigen per etmaal) is de luchtverontreiniging vaak net zo hoog als vlakbij de autosnelweg.

Geconcludeerd wordt derhalve dat in grote delen van Amsterdam de concentratie van fijnstof en roet beperkt afhankelijk is van de bijdragen van rijkswegen.

De vijfde rapportage over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit³² laat zien dat de concentraties fijnstof en stikstofdioxide blijven dalen. Bijna overal in Nederland liggen de concentraties (vaak ruim) onder de grenswaarden. Er resteren alleen nog een aantal lokale knelpunten. Uit de genoemde rapportage blijkt dat de NO_2 grenswaarde in 2015 wordt overschreden langs circa 9 km weg (per rijrichting). Nagenoeg al deze NO_2 overschrijdingslocaties bevinden zich langs binnenstedelijke wegen. Ook voor PM_{10} zijn er nog overschrijdingen langs wegen geprognosticeerd voor het zichtjaar 2015. In totaal gaat het om overschrijdingen langs circa 10 km weg (per rijrichting). Deze PM_{10} overschrijdingen vinden plaats op locaties waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt. In het

³² Kamerstukken II 2014/15, 30 175, nr. 203.

algemeen kan gesteld worden dat het aantal locaties in Nederland waar mensen worden blootgesteld aan concentraties boven de Europese grenswaarden zeer gering is. Op basis van deze cijfers is in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen dat de luchtkwaliteit vooral een regionale opgave wordt. Gelet daarop voorziet de regering geen andere of nieuwe normstelling op nationaal niveau.

[6.19] In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe er zal worden omgegaan met de vastgelegde geluidsproductieplafonds langs rijkswegen kan de regering antwoorden dat het stelsel van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen, dat enkele jaren geleden is opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, inhoudelijk zo neutraal mogelijk zal worden ingebouwd in de Omgevingswet door middel van een separate aanvullingswet geluid. Bij de invoering van die wet zal worden geregeld dat de reeds vastgestelde geluidproductieplafonds ongewijzigd worden gecontinueerd onder de Omgevingswet.

Gelezen hebbend dat de regering naar de huidige stand van inzicht geen mogelijkheden ziet om voor geur of geluid voor het gehele land een rijksomgevingswaarde vast te stellen, vragen de genoemde leden of het niet mogelijk is een omgevingswaarde als absolute ondergrens te stellen die op decentraal niveau kan worden aangescherpt.

Ten aanzien van de deelvraag over geur merkt de regering op dat er enkele duizenden verschillende geuren zijn die een mens kan ruiken. Eén omgevingswaarde voor geur is daarom al ondenkbaar. Het is wel mogelijk voor enkele specifieke geuren veroorzaakt door specifieke activiteiten geurnormen vast te stellen. Maar juist dan is veelal een direct verband te leggen tussen de specifieke geuremitterende bron (bijvoorbeeld een veehouderij) en de omwonenden. Een directe bronbenadering met doelgerichte ontgeuringsmaatregelen is dan veel doelmatiger dan een aanpak via een voor het hele land geldende omgevingswaarde. De regering ziet geen toegevoegde waarde om voor de geurtypen, veroorzaakt door bijvoorbeeld olieraffinaderijen, een landelijk geldende omgevingswaarde vast te stellen, nu dat vraagstuk zich beperkt tot enkele specifieke gebieden. Zo is het ook niet zo zinvol te achten om landelijk geldende omgevingswaarden voor geurtypen van koffiebranderijen, grasdroogbedrijven enzovoort vast te stellen. Op 30 april 2015 heeft de Staatsecretaris van Milieu en Infrastructuur uw Kamer een brief toegezonden.³³ Daarin meldt zij dat de regering bekend is met de kritiek op de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om bestaande geuroverlast van veehouderijen en andere bedrijven voor het houden van andere dieren te verminderen met de toezegging dat de geurnormering zal worden betrokken bij de evaluatie van de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer³⁴. Omdat geur en geurbeleving een ingewikkeld vraagstuk is, is inmiddels een brede bestuurlijke werkgroep geformeerd die de evaluatie van het geurbeleid en de geurnormstelling zal trekken. De werkgroep kan ook aanbevelingen formuleren over de verdeling van bevoegdheden tot het stellen van normen en methoden om de geurbelasting of minimale afstanden te bepalen en voorstellen doen die er op gericht zijn om de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving te verbeteren. De genoemde werkgroep zal zich ook richten op de hoogte en onderbouwing van de normen in de Wet geurhinder en veehouderij. Zoals in de genoemde brief is aangegeven is aan de werkgroep gevraagd in de zomer van 2015 een eerste advies uit te brengen en eind 2015 een tweede advies.

³³ Kamerstukken II 2014/15, nummer nog niet bekend ten tijde van de vaststelling van deze nota.

³⁴ Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 214.

De aanbevelingen van de bestuurlijke werkgroep zullen samen met een beleidsreactie worden aangeboden aan uw Kamer. De adviezen zullen als basis worden gebruikt bij het omzetten van de regels uit de Wet geurhinder en veehouderij in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en het beoogde Besluit activiteiten leefomgeving.

Voor de beantwoording van de deelvraag over geluid, verwijst de regering naar het hierboven gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie [6.16].

[6.20] De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten wie er op toe ziet dat een gemeente een programma opstelt als overschrijding dreigt van een provinciale of nationale waarde, hoe de desbetreffende gemeente kan weten dat de waarde niet gehaald gaat worden binnen de gemeentegrenzen en wat er concreet wordt bedoeld met «het aannemelijk maken dat niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde».

Het wetsvoorstel gaat inderdaad uit van het uitgangspunt dat op het gemeentebestuur de verplichting rust om een programma vast te stellen als sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, ongeacht of het gaat om een omgevingswaarde van Rijk, provincie of gemeente, tenzij op deze regel het tweede lid van artikel 3.9 van het wetsvoorstel van toepassing is. Voor het eerste deel van de vraag dat betrekking heeft op het toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen door een overheidsorgaan verwijst de regering kortheids halve naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie [1.2]. Een gemeente kan uit de uitkomsten van monitoringsprogramma's afleiden of en waar en wanneer een omgevingswaarde niet gehaald wordt. Op grond van artikel 20.14 vindt verslaglegging plaats van monitoring van omgevingswaarden. Op grond van het vijfde lid van dat artikel kan geregeld worden dat het bestuursorgaan of de instantie die de monitoring uitvoert dit verslag bekend maakt of hierover mededeling doet. Hiermee kan bereikt worden dat de resultaten bekend zijn bij bestuursorganen waarop, gezien de resultaten, een programmaplicht rust. Ten aanzien van «het aannemelijk maken dat niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde » neemt de regering aan dat de genoemde leden doelen op de passage onderaan op blz. 58 van de nota naar aanleiding van het verslag. Deze passage herhaalt de beginformulering van artikel 3.9, eerste lid, van het wetsvoorstel. Bij de formulering van dat artikel is bewust niet gekozen voor de woorden «als niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan». Bij een dergelijke formulering zouden er ongewenste metings- en cijferdiscussies kunnen gaan ontstaan over de vraag of er wel of geen programmaplicht aanwezig is. De beoordeling van de vraag of een onderdeel van de fysieke leefomgeving voldoet aan een bepaalde kwaliteit zal in de praktijk veelal geschieden aan de hand van berekeningen. Als op basis van metingen wordt vastgesteld dat een bepaalde trend negatief is kan alleen op basis van berekeningen worden vastgesteld dat in de nabije toekomst een bepaalde grens zal worden overschreden. De woorden «als aannemelijk is dat» doen derhalve een programmaplicht ontstaan als op goede gronden met een redelijke mate van zekerheid kan worden vastgesteld dat een grens is of binnen afzienbare tijd zal worden overschreden.

[6.21] De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de formulering «in aanvulling op» in de artikelen 2.11 en 2.12 niet voor onduidelijkheid kan zorgen. Zij willen weten of de formulering «in aanvulling op» voldoet of dat aanpassing nodig is.

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat gemeenten en provincies de bevoegdheid hebben om wat betreft luchtkwaliteit voor andere stoffen in de buitenlucht, zoals roet, aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. De indruk van de leden van de SGP-fractie dat dit in strijd is met de gekozen formulering in artikel 2.11 en

2.12 van het wetsvoorstel, deelt de regering niet. Omdat het Rijk al omgevingswaarden stelt voor luchtkwaliteit, is een omgevingswaarde voor roet een aanvullende omgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Gegeven de formulering van artikel 2.11, tweede lid, en artikel 2.12, tweede lid, kan een dergelijke waarde alleen gesteld worden als bij AMvB is bepaald dat dit mogelijk is. Uit de formulering in de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dus dat de regering voornemens is deze mogelijkheid open te stellen voor luchtkwaliteit. Zou een gemeente een omgevingswaarde stellen voor een geheel ander onderwerp, bijvoorbeeld nachtdonkerte, dan is dat geen aanvullende omgevingswaarde. Die kan gewoon gesteld worden zonder dat het nodig is bij AMvB expliciet te bepalen of dit wel of niet mogelijk is.

[6.22] De uitvoeringslast behorende bij het handhaven van door hogere overheden vastgestelde omgevingswaarden worden naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie te gemakkelijk op het bord van de gemeenten geschoven. Zij verwijzen daarbij naar de wijze waarop artikel 3.9 (programmaplicht bij dreigende overschrijding) is geformuleerd en vragen om een koppeling met artikel 2.2 (afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen).

In reactie hierop merkt de regering op, dat gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk allen belast zijn met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 146–147) is aangegeven ligt het startpunt van de visie van de regering op de interbestuurlijke verhoudingen bij de opvatting dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. De beoogde regeling om de programmaverplichting bij het lokaal bestuur neer te leggen sluit aan bij dit uitgangspunt en bij de Code interbestuurlijke verhoudingen (2004): «decentraal wat kan, centraal wat moet».

Dit uitgangspunt geldt ook bij een programmaplicht bij dreigende overschrijding van door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden. Als uit de monitoring blijkt dat er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, moet het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waarin een omgevingswaarde wordt (of dreigt te worden) overschreden een programma vaststellen. Dat programma moet erin voorzien dat maatregelen worden getroffen om op lokaal niveau die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken (artikel 3.9 van het wetsvoorstel). Gemeenten zullen ook zelf willen beslissen over de wijze waarop alsnog aan de omgevingswaarde zal worden voldaan en welke beleids- of beheersmaatregelen op haar grondgebied daartoe moeten worden genomen. Maar de gemeente staat er niet alleen voor. Waar zij dit van belang acht, zal de gemeente samen met andere overheden in onderling overleg kunnen bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om tijdig te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarde. Daarbij geldt ook, dat verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van omgevingswaarden niet kunnen worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, dan zullen die bestuursorganen ook bij het opstellen van dat programma hun bijdrage moeten leveren. Uit artikel 2.2 van het wetsvoorstel volgt immers dat bestuursorganen altijd met elkaars bevoegdheden rekening moeten houden. De door de leden van de SGP-fractie gevraagde koppeling is er dus al, deze volgt uit de systematiek van de wet. Dat betekent dat er altijd overleg tussen de desbetreffende bestuursorganen moet zijn of dat het meest verantwoordelijke bestuurs-

orgaan andere relevante bestuursorganen bij het opstellen van een programma ter realisatie van een omgevingswaarde moet betrekken. Voor zover het om een door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarde gaat, merkt de regering nog op dat omgevingswaarden en de daaraan gekoppelde programmaverplichting niet zomaar op elk moment voor elke aspect van de fysieke leefomgeving door Rijk en provincie kunnen worden vastgesteld. De regering wijst in dit verband op de beperkende werking die uitgaat van het subsidiariteitsbeginsel «centraal, tenzij». Dit is aan het begin van het wetsvoorstel vastgelegd in artikel 2.3 en ook leidend geweest voor de bevoegdheid van Rijk en provincie om omgevingswaarden vast te stellen. Bovendien zullen in de afweging of de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden wel of niet zal worden toegepast, ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten, de waterschappen of de provincies daarvan moeten worden betrokken (inclusief de eventueel vereiste compensatie). Het vijfde lid van artikel 110 Gemeentewet bepaalt dat het vaststellen van een programma niet kan worden opgedragen, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan en die kosten vallen niet onder de dekking van het Gemeentefonds of Provinciefonds of een specifieke uitkering op grond van de Financiële-verhoudingswet, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt.

Voor de in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden zal het eerder uitzondering dan regel zijn dat de gemeente aan de lat zal staan voor het vaststellen van een programma bij dreigende overschrijding. Als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is, stelt respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met andere betrokken Ministers, het programma vast. Dat is al bepaald in artikel 3.9, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarbij gaat het om omgevingswaarden voor waterveiligheid en waterkwaliteit. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bij AMvB in geval van een omgevingswaarde van het Rijk of bij omgevingsverordening als het een provinciale omgevingswaarde betreft, een ander bestuursorgaan dan de gemeente wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma. Van die mogelijkheid zal naar huidig inzicht bij een aantal voor luchtkwaliteit in het wetsvoorstel opgenomen rijksomgevingswaarden gebruik worden gemaakt. Voor ozon en fijn stof ($PM_{2,5}$) wat betreft de blootstellingsconcentratieverplichting betekent dit in ieder geval dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het vaststellen van het programma bij dreigende overschrijding. Dat is voor die stoffen op dit moment ook al zo (op grond van het Besluit maatregelen richtwaarden). Ook geldt op dit moment, dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit op grond van het Kabinetsstandpunt van 12 december 2013 met ingang van 1 januari 2017 zal vervallen. Het definitieve besluit daartoe wordt genomen aan de hand van de monitoringsresultaten van eind 2016. Voor PM_{10} en NO_2 zal op grond van de huidige inzichten de programmaplicht bij de lokale overheid liggen. Dat sluit aan bij de beperkte omvang van de onder de Omgevingswet mogelijk nog resterende lokale overschrijdingsproblematiek voor die stoffen. Overigens zullen voor de stoffen PM_{10} en NO_2 de concentraties na afloop van het NSL in 2017 naar verwachting nog verder dalen. Dergelijke overschrijdingen zullen in de nabije toekomst voornamelijk kunnen worden toegeschreven aan een overmaat van uitstoot van lokale bronnen. Het ligt niet voor de hand dat de Minister van Infrastructuur en Milieu voor die sanering van die overschrijdingen een programma gaat vaststellen. Dan zou de Minister wel erg ver treden in de taken en bevoegdheden van de decentrale bestuursorganen.

Op dit moment wordt de AMvB, waarin deze regeling wordt opgenomen, vormgegeven. Conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden VNG, UvW en IPO betrokken bij de voorbereiding en inhoud van de ontwerpAMvB. Ook zullen beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken door de in het wetsvoorstel voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 23.5).

7 Afwijken van regelgeving

[7.1] De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over de ontheffing. Zij wijzen erop dat de regering aangeeft dat de ontheffing op een instructieregel een «noodventiel» is en constateren dat de ontheffing met de Omgevingswet breder toepasbaar is dan met de vergelijkbare figuur uit de Wet ruimtelijke ordening. Dat deze bevoegdheid breder toepasbaar is dan de vergelijkbare figuur uit de Wet ruimtelijke ordening klopt. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels in het wetsvoorstel biedt de grondslag om al die instructieregels te stellen die nu terug te vinden zijn in de wetten en AMvB's die geheel of gedeeltelijk opgaan in het nieuwe stelsel. Ook de ontheffing moet dus in meer situaties gebruikt kunnen worden dan de ontheffing van de Wet ruimtelijke ordening. De ontheffing is niet alleen de opvolger van de artikelen 4.1a en 4.3a van de Wet ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook van de verklaring van geen bedenkingen in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. De ontheffingsmogelijkheid die het wetsvoorstel biedt, kan in principe op alle instructieregels van toepassing worden verklaard. Soms is het echter niet gewenst om een «noodventiel» voor individuele gevallen te bieden. Daarvan is in ieder geval sprake als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen, als dat kan leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen, als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of als de regel al voldoende discretionaire ruimte biedt. Daarom wordt bij het vormgeven van de instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving per instructieregel bezien of het wenselijk is de mogelijkheid open te stellen om een ontheffing aan te vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook naar de wijze van inkadering van de ontheffingsbevoegdheid. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, is in het vierde lid van artikel 2.32 van het wetsvoorstel bepaald dat een ontheffing van een instructieregel kan worden verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel waarvan ontheffing is gevraagd. Dit criterium brengt met zich dat er sprake moet zijn van een bijzonder geval waarbij de doelen van de wet, bedoeld in artikel 1.3, met een ontheffing van de instructieregel beter zijn gediend dan met onverkorte uitvoering van de instructieregel. De inkadering is dus gelegen in het criterium voor verlening van de ontheffing.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of het klopt dat het oordeel van een Minister of gedeputeerde staten of er sprake is van «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met deze instructieregel» een politiek oordeel is. Ook vragen zij of, zo ja, de regering bereid is artikel 2.32 te verduidelijken zodat van deze ontheffing alleen gebruik kan worden gemaakt als dit ten dienste is van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een verzoek om ontheffing van een bij AMvB gestelde instructieregel wordt beoordeeld door de verantwoordelijke Minister. In geval van een verzoek om ontheffing van een bij omgevingsverordening gestelde instructieregel vindt de beoordeling plaats door gedeputeerde staten. De beoordeling of er sprake is van «een onevenredige belemmering van de uitoefening van de taak of bevoegdheid in verhouding tot het belang dat wordt gediend

met de instructieregel» is in de eerste plaats een feitelijke constatering dat de ontwikkeling waarvoor de ontheffing wordt gevraagd, hoewel niet in overeenstemming met de tekst van de gestelde instructieregel, toch in overeenstemming of verenigbaar is met het aan die instructieregel ten grondslag liggende beleidsdoel. Een voorbeeld hiervan was de door de Minister van Infrastructuur en Milieu verleende ontheffing voor het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta.

Bij het verzoek om ontheffing voor het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta ging het om een publieksvoorziening (bezoekerscentrum ten behoeve van educatie, informatie, inspiratie) op een unieke locatie (uitzicht naar alle kanten) op de Brouwersdam (Grevelingen). Dit initiatief was in strijd met de regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ter bescherming van het kustfundament. Die regels maken onderscheid in bebouwingsmogelijkheden binnen en buiten stedelijke gebieden. Binnen stedelijke gebieden geldt een ja-mits-regime: bouwen mag, mits de waterveiligheid nu en in de toekomst niet wordt aangetast. Voor buitenstedelijke gebieden geldt dat bouwen niet is toegestaan, tenzij er sprake is van een specifiek in het Barro benoemde uitzonderingssituatie. De locatie waar men het inspiratiecentrum wilde bouwen lag in buitenstedelijk gebied en viel niet onder de uitzonderingssituaties. Door de gemeente en Rijkswaterstaat is aangetoond dat de waterveiligheid door de vestiging van het inspiratiecentrum niet in gevaar komt. Het op de Brouwersdam bouwen van een inspiratiecentrum is dus verenigbaar met het belang (bescherming kustfundament met het oog op de waterveiligheid) dat aan de instructieregel in het Barro ten grondslag ligt. De feitelijke analyse van het beleidsdoel achter de instructieregel leidt dus tot de conclusie dat de gewenste ontwikkeling daarmee verenigbaar is.

In veel gevallen betreft de beoordeling dus enkel een feitelijke constatering. Een meer inhoudelijke en daarmee een meer politieke weging kan echter aan de orde zijn als het niet zonder meer duidelijk is dat de gewenste ontwikkeling verenigbaar is met het aan de instructieregel ten grondslag liggende beleidsdoel. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ontwikkeling ten behoeve waarvan de ontheffing wordt gevraagd in strijd is met het beleidsdoel achter de instructieregel, maar wel tot andere voordelen voor de fysieke leefomgeving leidt. Dan zullen de Minister of gedeputeerde staten moeten afwegen of tegenover de strijd met de instructieregel en het achterliggende belang een groter belang staat waardoor toch sprake is van een «onevenredige belemmering». Hierbij moet – zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, – getoetst worden aan de maatschappelijke doelen van de wet zoals vastgelegd in artikel 1.3. Deze doelen omvatten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (doel a) en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (doel b). Een formulering zoals «ten dienste van behoud of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving» is dan ook onnodig, omdat een dergelijke beperking al bestaat door de werking van artikel 2.1, eerste lid, en artikel 1.3. Als de leden hun voorstel zo bedoelen dat de ontheffing steeds gericht moet zijn op doel a, dan is dat een beperking van de brede maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel. Een dergelijke beperking acht de regering ongewenst vanuit de balans in het wetsvoorstel. Ook zou het dan onmogelijk worden om een ontheffing te verlenen van regels in het geval dat zowel het belang waarvoor de instructieregel is gesteld als het belang waarvoor ontheffing wordt gevraagd betrekking hebben op de benutting van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld als een initiatief-

nemer een bouwactiviteit wil verrichten in het reserveringsgebied voor verbreding van een autosnelweg.

[7.2] De leden van de fractie van de PvdA wijzen op het doel dat het gemeentelijk omgevingsplan het centrale plan wordt, met daarin voor het gehele gemeentelijk grondgebied een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is overzichtelijk en eenduidig voor de grondgebruiker. Deze leden vinden het om die reden niet duidelijk waarom bij de vormgeving van een nieuw systeem toch wordt gekozen voor de uitzondering dat in provinciale omgevingsverordeningen ook functies aan locaties kunnen worden toegedeeld, als het onderwerp van zorg niet doelmatig kan worden behartigd met instructieregels of instructies. Gevraagd wordt waarom deze uitzondering wordt geboden en of hiervan voorbeelden gegeven kunnen worden.

In antwoord op deze vraag wordt benadrukt dat het primair aan de gemeente is om regels te stellen die betrekking hebben op het toewijzen van functies aan locaties. Het is echter onvermijdelijk dat ook het Rijk en waterschappen ter vervulling van specifiek toebedeelde taken, regels stellen over de fysieke leefomgeving. Het kan daarbij ook gaan om regels die betrekking hebben op het toewijzen van functies aan locaties. Zo zal het Rijk bijvoorbeeld bij AMvB beperkinggebieden aanwijzen, bijvoorbeeld bij autosnelwegen of bepaalde waterstaatswerken, waarvoor mede wordt bepaald dat voor aangewezen activiteiten een omgevingsvergunning is vereist. Ook de waterschapsverordening zal regels bevatten waarmee functies aan locaties worden toebedeeld en waarbij locatiegericht beperkingen en verplichtingen worden gegeven met het oog daarop. Voor provincies ligt nadrukkelijk het primaat bij het stellen van instructieregels, als het de toedeling van functies aan locaties betreft en het met het oog daarop stellen van regels. Deze regels dienen zoveel mogelijk in het omgevingsplan te worden opgenomen, zodat de door de gemeente gestelde regels in het omgevingsplan hier goed op kunnen worden afgestemd.

Net zoals dat voor het Rijk en waterschappen geldt, kan het voorkomen dat de provincie regels wenst te stellen waarvan het niet effectief en doelmatig is als deze langs de «omweg» van een instructieregel worden gesteld. Daarbij moet telkens zorgvuldig door de provincie worden afgewogen of het nadeel van een beperktere kenbaarheid en het ontbreken van afstemming met de regels uit een omgevingsplan, opweegt tegen de voordelen om uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid zelf in de omgevingsverordening regels te stellen. Een voorbeeld waaraan gedacht kan worden waarbij de provincies rechtstreeks zelf regels stellen is de mogelijkheid tot het aanwijzen van gebieden in verband met de bescherming van een landschappelijk of natuurbelang dat de provincie in haar beleid heeft aangemerkt als provinciaal belang. Ook kan gedacht worden aan de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden. Denkbaar is overigens dat een provincie de toedeling van functies aan locaties als zodanig met een instructieregel opdraagt aan gemeenten, maar dat de met het oog op die functies gestelde regels voor deze locaties uniform en centraal in de provinciale verordening worden opgenomen. Hiermee kan worden vermeden dat veel gemeenten voor veel locaties dezelfde regels in hun omgevingsplannen moeten «overschrijven». Zodra bij het stellen van de regels afweegruimte bestaat, ligt het voor de hand om ook het stellen van die regels aan gemeenten over te laten.

[7.3] De leden van de D66-fractie vragen of de regering in het nader verslag heeft willen zeggen dat stapeling van flexibiliteitsbepalingen niet mogelijk is, of dat de regering dat risico toch wél ziet. En, voor zover de regering dat wel ziet, vragen zij de regering hoe zij ongewenste stapeling wenst te voorkomen.

In de meeste gevallen zal toepassing van één flexibiliteitsbepaling voldoende zijn om een initiatief op een locatie mogelijk te maken dat onder de reguliere regels niet mogelijk is. Maar uiteraard is het denkbaar dat incidenteel gecombineerde toepassing nodig is voor een gewenste ontwikkeling. *Juridisch* beschouwd is er dan geen «stapeling». De regelingen zien immers steeds op flexibiliteit bij verschillende instrumenten en staan naast elkaar en liggen niet bovenop elkaar. Gecombineerde toepassing van de flexibiliteitsbepalingen leidt niet tot een nieuwe, onvoorziene en ongewenste flexibiliteitsmogelijkheid.

De regering kan zich echter wel voorstellen dat gecombineerde toepassing van meerdere flexibiliteitsbepalingen in een gebied *inhoudelijke* consequenties heeft die niet wenselijk zijn. Als bijvoorbeeld de gemeente in een maatwerkvoorschrift bij het ene bedrijf en de provincie in een vergunningvoorschrift voor het andere bedrijf ruimte biedt om extra emissies of risico's te veroorzaken, kan door cumulatie een onwenselijke situatie ontstaan. De regering is het eens met de leden dat dit soort situaties voorkomen moet worden. Hierbij ligt in de eerste plaats verantwoordelijkheid bij de bestuursorganen die de flexibiliteitsbepalingen toepassen. Het toepassen van een flexibiliteitsbepaling vereist dan ook een aanvullende motivering ten opzichte van het toepassen van de reguliere regels. In de tweede plaats ligt er verantwoordelijkheid bij het bestuur dat flexibiliteitsbepalingen openstelt. De AMvB-wetgever zal zich daarom bij de keuze voor het «aan» of «uit» schakelen van flexibiliteitsbepalingen bewust moeten zijn van afhankelijkheden. Het in één wettelijk stelsel onderbrengen van het omgevingsrecht maakt het, beter dan in de huidige wetgeving, mogelijk dit soort afhankelijkheden te zien en daarmee rekening te houden. Het stelt ook eisen aan de (digitale) informatievoorziening, waardoor bestuursorganen elkaars besluiten kennen en daarmee rekening kunnen houden. Daar zal het digitale stelsel in de toekomst in voorzien.

Inhoudelijke stapeling kan overigens ook aan de orde zijn bij bescherming van locaties met bijzondere kwaliteiten. In dat soort situaties is het van belang dat de ruimte die er nog wel is voor initiatieven goed op elkaar wordt afgestemd, zodat initiatiefnemers niet worden geconfronteerd met tegenstrijdige regels. Ook in dit geval ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de bestuursorganen die flexibiliteitsbepalingen toepassen.

[7.4] De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten in welke gevallen bij een experiment permanente afwijking van regelgeving kan worden toegestaan. De regering merkt hierover op dat het uitgangspunt is dat na afloop van het experiment de situatie in overeenstemming wordt gebracht met de regelgeving waarvan door het experiment is afgeweken. Alleen in specifieke gevallen kan worden toegestaan om de door het experiment feitelijk ontstane situatie te continueren. Dit gaat alleen om situaties waarbij het, met het oog op het belang dat beschermd wordt door de regel waarvan wordt afgeweken, onevenredig is om de situatie in overeenstemming met de regelgeving te brengen. Een voorbeeld is een experiment op kleine schaal met nieuwe bouwmaterialen die niet in overeenstemming zijn met de regels. Na evaluatie blijkt dat het experiment geen navolging verdient. Als het bouwwerk op zichzelf veilig en bruikbaar is, kan worden besloten het bouwwerk te laten staan en niet te slopen. Monitoring en evaluatie zijn, zoals genoemde leden aangeven, inderdaad essentieel. Als hieruit blijkt dat er wel schadelijke gevolgen zijn voor de fysieke leefomgeving, mag de afwijking vanzelfsprekend niet in stand worden gehouden.

[7.5] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te onderbouwen dat het criterium «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel» een voldoende garantie biedt dat ook alternatieven worden afgewogen. De

leden wijzen er daarbij op dat het niet toestaan van een afwijking een onevenredige belemmering kan zijn terwijl er tegelijkertijd alternatieven zijn die minder afwijken.

Een verzoek om ontheffing van een instructieregel vindt altijd plaats naar aanleiding van een specifiek initiatief voor een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Het verzoek moet worden ingediend door een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie. Dat betekent dat het desbetreffende bestuur een positief standpunt inneemt over de desbetreffende ontwikkeling en van oordeel is dat zij in de uitoefening van haar taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd door de instructieregel.

Bij de beoordeling van de aangevraagde ontheffing zullen de Minister of gedeputeerde staten bezien of er voor de hand liggende alternatieven zijn om alsnog aan de instructieregel te kunnen voldoen. Zij kunnen het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft aangevraagd zo nodig vragen om te motiveren waarom er geen alternatieve oplossing is gekozen. Als de gewenste ontwikkeling op zo'n manier kan worden uitgevoerd dat die past binnen de instructieregel, is er immers geen sprake van een «onevenredige belemmering» door de instructieregel. Dit betekent echter niet dat de Minister of gedeputeerde staten zelfstandig alle alternatieve uitvoeringswijzen zouden moeten onderzoeken om de desbetreffende ontwikkeling op die specifieke locatie te kunnen laten plaats vinden. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan het verzoek van het desbetreffende bestuursorgaan en de vrijheid van initiatiefnemers om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te initiëren en vorm te geven. Wel is het natuurlijk zo dat als het voorstel door de Minister of gedeputeerde staten als te bezwaarlijk wordt beoordeeld, een alternatief voorstel en verzoek ter beoordeling kan worden voorgelegd. Op die wijze kan worden voorkomen dat een afwijking niet wordt toegestaan terwijl er wel toelaatbare alternatieven zijn.

Deze uitleg kan worden verduidelijkt aan de hand van het volgende voorbeeld.

Bij een gemeente komt het verzoek binnen om in het omgevingsplan kantoorbebouwing toe te staan die in strijd is met de regels die bij AMvB zijn gesteld voor het reserveringsgebied ten behoeve van de toekomstige verbreding van een hoofdweg. De strijd is er in dit specifieke geval in gelegen dat de kantoorbebouwing over de snelweg heen gebouwd zal worden en het wegoverschrijdende deel van het kantoorgebouw daarom gedeeltelijk binnen het reserveringsgebied voor de wegverbreding valt. De gemeente is enthousiast over het bouwplan: het geeft een stimulans aan het lokale vestigingsklimaat en draagt bij aan de grootstedelijke uitstraling van de gemeente. Als de gemeente in vooroverleg treedt met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt in eerste instantie dat het gebouw op de voorgestelde wijze de wegverbreding zou belemmeren. De tussenconclusie is dan dat de verzochte ontwikkeling in strijd is met het achter de instructieregel liggende doel: het vrijhouden van ruimte voor de toekomstige verbreding van de weg. Dit doel weegt zwaarder dan het bouwplan. In dit overleg komt men echter ook tot de conclusie dat er geen belemmering is als de voorgenomen kantoorbebouwing enkele tientallen meters verder wordt geplaatst. Burgemeester en wethouders dienen vervolgens een verzoek om ontheffing in en de Minister verleent de ontheffing.

Uit dit voorbeeld blijkt dat hoewel de alternatieve uitvoeringswijzen bij de beoordeling van het ontheffingsverzoek niet allemaal worden beoordeeld, deze in de praktijk volledig tot hun recht kunnen komen. Geen vrees hoeft daarom te bestaan dat de ontheffing wordt geweigerd terwijl er alternatieven zijn die wel zijn toe te staan.

8 Bestuurlijke verhoudingen

[8.1] De leden van de fractie van de VVD vragen wat het nadeel zou zijn van de uitwerking van de verschillende taken en bevoegdheden van de verschillende overheidslagen in de wet.

Voor de beschrijving van de regeling van de taak- en bevoegdheidsverdeling kan worden verwezen naar hoofdstuk 7 van de nota naar aanleiding van het verslag, deel A, onder 2, paragraaf 2.4.2 (blz. 43 e.v.) en deel B, onder 5 van het nader rapport en de paragrafen 2.7. 3.2, 4.2.2, 4.2.3, 4.4.2, 4.4.5 en 4.5.2 onder het kopje bevoegd gezag voor vergunningen, van de memorie van toelichting. In algemene zin geldt dat bevoegdheden duidelijk moeten worden geregeld binnen het stelsel. Bevoegdheden legitimeren immers tot het verrichten van (soms ook bindende) handelingen met rechtsgevolgen. Bij de toedeling van bevoegdheden gaat het wetsvoorstel uit van het beginsel van subsidiariteit (decentraal, tenzij) dat is vastgelegd in artikel 2.3 van het wetsvoorstel.

De toedeling van bevoegdheden gebeurt grotendeels bij wet in formele zin. Dat geldt voor de bevoegdheid tot het vaststellen van algemene regels en instructieregels, het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, het nemen van een projectbesluit, het geven van een gedoogplichtbeschikking en de meeste bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Voor de bevoegdheden rond omgevingsvergunningen en de uitvoerende bevoegdheden rond algemene regels geschiedt dit echter, gezien de complexiteit en omvang van de regeling en de nauwe verwantschap met de inhoudelijke regelingen, bij AMvB op basis van een expliciete en uitgewerkte grondslag in het wetsvoorstel. Uitwerking van deze bevoegdheden in de wet zou tot onoverzichtelijke wetgeving leiden. Voor een beschrijving van de nadelen van de regeling van de bevoegdhedenverdeling op wetsniveau wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag daaromtrent van de leden van de CDA-fractie in hoofdstuk 3 van deze nota [3.13].

De toedeling van taken moet worden onderscheiden van de toedeling van bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Aan een taak kan bijvoorbeeld ook invulling worden gegeven door het treffen van feitelijke maatregelen. Het kan wenselijk zijn om in regelgeving taken expliciet toe te delen. Bijvoorbeeld wanneer het wenselijk is om een orgaan daarvoor expliciet verantwoordelijk te maken (bijvoorbeeld bij het functioneel bestuur) of wanneer daarover onduidelijkheden kunnen ontstaan. Het hoeft echter niet, taken kunnen ook volgen uit de algemene (grond)wettelijke taken van overheden. Zo is op dit moment niet geregeld dat gemeenten zich inzetten voor de openbare ruimte in de stad, maar er is niet één gemeente die deze taak niet vervult. Evenmin is geregeld dat provincies zich inzetten voor het landschap, maar alle provincies vervullen die taak, in samenspel met de gemeenten. Voor de fysieke leefomgeving hangen taken vaak nauw met elkaar en de lokale situatie samen. Onderdelen van de leefomgeving, zoals lucht of water, of gevolgen van activiteiten daarop, houden zich niet aan gemeente- of provinciegrenzen. Dit betekent dat voor een doeltreffende en doelmatige aanpak vaak nauwe samenwerking en co-actorschap nodig is. De veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van krimp of klimaatverandering, vergen een gedifferentieerde inzet van verschillende overheden op de diverse terreinen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Ook komen er nieuwe opgaven bij waardoor de regeling van taken met grote regelmaat gewijzigd zou moeten worden. Regulering van al die verschillende onderdelen van zorg voor de fysieke leefomgeving en de taken van de verschillende overheden kan verstarrend werken en in de weg staan aan de meest doelmatige aanpak en werkwijze. Zeker wanneer een snelle daadkrachtige aanpak gewenst is. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen om alleen taken te benoemen waarvoor dat meerwaarde heeft (bijvoor-

beeld functionele taken op het gebied van waterbeheer) en taken die een zekere mate van bestendigheid of exclusiviteit hebben.

[8.2] De leden van de VVD-fractie vragen in relatie tot rijksregels over activiteiten bij welke onderwerpen een terugtrekking van de rijksrol te zien zal zijn.

Een terugtrekking van de rol van het Rijk zal te zien zijn bij een aantal categorieën activiteiten die niet direct aan een specifieke rijkstaak gekoppeld zijn. In het bijzonder gevallen waarbij het toepassingsbereik van de huidige rijksregels is bepaald door een in het verleden gemaakte invulling van criteria als het risico voor de fysieke leefomgeving, een gelijk speelveld voor bedrijven of een uniform beschermingsniveau voor burgers, in samenhang met keuzes over implementatie van EU-richtlijnen, vooral op het gebied van water. Dit speelt vooral bij de milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

Deze terugtrekking bestaat uit het volledig buiten het toepassingsbereik van rijksregels laten van een deel van de activiteiten en daarnaast – daar waar rijksregels wel blijven gelden – uit het enigszins beperken van het aantal milieuaspecten die in de rijksregels worden meegenomen. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is op deze punten nader ingegaan. Onderdelen C1 en C2 van die brief gaan in op het toepassingsbereik van de algemene rijksregels bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam. Aangegeven is, dat voor ongeveer 70.000 activiteiten die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, geen algemene rijksregels meer zullen gelden. Dit betreft bijvoorbeeld kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen, en activiteiten waarbij het milieurisico door technologische ontwikkeling is vervallen, zoals bij het ontwikkelen van foto's met een ontwikkelmachine. Bij lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam kunnen veel lozingen op regionaal water volledig decentraal worden geregeld, zoals het lozen van regenwater van daken en verhardingen, het lozen van grondwater bij ontwatering van gronden, en het lozen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied, waar geen riolering aanwezig is. Wat de niet meer door het Rijk te reguleren aspecten betreft kan worden gedacht aan het voorkomen van milieugevolgen van verkeer van en naar een inrichting, omdat het gaat om een aspect dat vooral samenhangt met de locatiekeuze en dus beter kan worden meegenomen bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

Bij categorieën activiteiten die rechtsreeks zijn gerelateerd aan een specifieke rijkstaak op grond van paragraaf 2.4.1 van het wetsvoorstel zijn de rijksregels nu al beperkt tot de activiteiten die van invloed kunnen zijn op de taken van het Rijk. Het Rijk zorgt op die manier met de algemene regels en een eventuele vergunningplicht dat het zijn taken voor onderdelen van de fysieke leefomgeving goed kan uitvoeren. Hierin zal de uitvoeringsregelgeving geen verandering brengen. Zo regelt het Rijk activiteiten met betrekking tot het beperkingengebied van rijkswegen en waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en stelt geen regels over beperkingengebieden bij wegen en waterstaatswerken die andere bestuursorganen beheren.

[8.3] De leden van de VVD-fractie vragen hoe bij het subsidiariteitsbeginsel rekening wordt gehouden met het beginsel van proportionaliteit. Artikel 2.3 vergt allereerst dat, bij de uitoefening van taken en bevoegdheden waarop dat artikel van toepassing is, door de provincie of het Rijk gemotiveerd wordt waarom deze taak of bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend door de gemeente of gezamenlijke gemeenten of, in geval van toepassing door het Rijk, door de provincies of gezamenlijke provincies kan worden uitgeoefend (subsidiariteit). Daarnaast mag de inzet van die taak of bevoegdheid niet verder gaan dan, gelet op het doel

dat wordt nagestreefd, nodig is. Dit volgt uit het woord «nodig» in de aanhef van het tweede en derde lid van artikel 2.3. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het beginsel van proportionaliteit. De provincie of het Rijk gaan te ver met de taak- of bevoegdheidsuitoefening als het desbetreffende doel (deels) wel doelmatig en doeltreffend door die andere overheden kan worden behartigd. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de inzet van regelgevende bevoegdheden door de provincies of het Rijk deze regels niet verder mogen gaan dan nodig is en waar mogelijk (waar dit dus nog doelmatig en doeltreffend is) ruimte laten voor afwegings- of uitvoeringskeuzen.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de mogelijkheid van het ontstaan van lokale koppen op nationaal beleid. De zorg voor die aspecten van de zorg voor de fysieke leefomgeving die niet uitputtend door het Rijk zijn geregeld kunnen door de provincies (voor zover aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan) en gemeenten worden behartigd. Het Rijk trekt immers – gezien het subsidiariteitsbeginsel – maar een deel van de onderwerpen aan zich. Als het Rijk onderwerpen overlaat of als taak opdraagt aan de decentrale overheden en zij die vervolgens reguleren, kan niet van «koppen» worden gesproken, net zo min als van «koppen» gesproken kan worden als de Europese Unie de regulering van onderwerpen overlaat of opdraagt aan de lidstaten. Van lokale «koppen» zou slechts gesproken kunnen worden als decentrale overheden hun bevoegdheden inzetten voor betere bescherming van de lokale fysieke leefomgeving dan waartoe de regels van het Rijk leiden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van maatwerkregels of door lokaal aanvullende omgevingswaarden te stellen. Dat is echter niets nieuws. Dat is ook al mogelijk onder de huidige wetgeving. Zo kunnen provincies op dit moment op grond van artikel 5.5 van de Wet milieubeheer ook milieukwaliteitseisen stellen die strenger zijn dan de door het Rijk gestelde milieukwaliteitseisen, tenzij de AMvB waarbij de kwaliteitseisen zijn gesteld die mogelijkheid beperkt of uitsluit voor zover dat in het algemeen belang geboden is. Dit is een verbijzondering van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen die volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat ook nu al aan de wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving ten grondslag ligt en is vastgelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet in samenhang met artikel 21 van de Grondwet. Daarnaast kunnen de gemeenten en provincies (voor zover aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan) ook voor de onderwerpen die het Rijk deels aan zich heeft getrokken de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zelfstandig vorm geven. Dat doen zij op dit moment ook al. Een voorbeeld is het beschermen van gemeentelijke monumenten, naast de aangewezen rijksmonumenten (zie de beantwoording op een latere vraag van deze leden [13.7]). In die gevallen dat dit niet wenselijk wordt geacht blijkt dit duidelijk uit de regels op rijksniveau.

[8.4] De leden van de VVD-fractie vragen welke «koppen» er in de huidige regelgeving zijn bovenop de Europese regels die straks niet mee over gaan naar de Omgevingswet. Deze leden wijzen er terecht op dat het EU-recht en het internationaal recht één van de uitgangspunten betreft die zijn gehanteerd bij het ontwerpen van de Omgevingswet. Zij stellen vragen over zogenaamde «koppen». Uit twee onderzoeken naar nationale koppen (2006 en 2007) is gebleken dat «het beeld moet worden bijgesteld als zou Nederland veelvuldig nationale koppen plaatsen bij de implementatie van EU-richtlijnen. Immers, net als bij de eerste inventarisatie zijn er onder de meldingen wederom relatief weinig nationale koppen

gevonden.»³⁵ Ook uit het meest recente onderzoek (2013)³⁶ blijkt dat Nederland over het algemeen lastenluw implementeert:

«Departementen hebben bij implementatie in principe voldoende aandacht voor een lastenluwe implementatie, maar wijken in bepaalde gevallen hier om zwaarwegende beleidsmatige redenen van af. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid «lastenluw, tenzij»».

Op dit moment hanteert het kabinet het uitgangspunt van lastenluwe implementatie. Lastenluwe implementatie houdt in dat «de Nederlandse wetgever implementeert met zo min mogelijk lasten voor bedrijven. Dit betekent dat de wetgever gebruik maakt van beleidsruimte die het mogelijk maakt lasten voor bedrijven te beperken en nalaat om aanvullende verplichtingen op te leggen die leiden tot extra lasten voor bedrijven.»³⁷ Het kabinet hanteert dit uitgangspunt al geruime tijd, zo is uit de drie onderzoeken naar het fenomeen gebleken.³⁸ Naar huidig inzicht zijn er in de bestaande wetgeving over het omgevingsrecht geen onderwerpen waarvoor het uitgangspunt van lastenluwe implementatie niet is gevolgd.

Uit het voorgaande blijkt dat de vernieuwing die het wetsvoorstel biedt niet zo zeer ligt in het principe van lastenluwe implementatie. Dat principe wordt door de regering al jarenlang gehanteerd. «Europa als uitgangspunt» heeft voor de stelselherziening omgevingsrecht een bredere betekenis. Bij de vormgeving van het wettelijk stelsel is de EU-systematiek zoveel mogelijk overgenomen (de zogenoemde beleidscyclus). Daarnaast wordt – waar mogelijk – nog dichter aangesloten bij Europese regels. Een voorbeeld daarvan betreft het loslaten van het begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten. In plaats daarvan is gekozen voor het begrip «activiteit». En omdat EU-richtlijnen vaak niet exact voorschrijven hoe zaken geregeld moeten worden en aan wie bevoegdheden moeten worden toebedeeld, is procedurele vereenvoudiging en stroomlijning mogelijk. Dit gebeurt in de Omgevingswet en betekent minder lasten voor bedrijven. Een voorbeeld van procedurele vereenvoudiging betreft het zoveel mogelijk laten vervallen van overlegverplichtingen tussen overheden. Verwacht wordt dat ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving nog overlegverplichtingen kunnen vervallen. De herimplementatie van EU-richtlijnen gebeurt vooral in de uitvoeringsregelgeving. Hierbij zal nauwkeurig worden gezien of dit lastenluwer kan. De afwegingen en keuzes die daarbij worden gemaakt zullen worden gemotiveerd in de toelichting in navolging van een van de aanbevelingen uit de kabinetsreactie op het meest recente onderzoek. De regering stelt de leden van de VVD-fractie voor hun visie te betrekken bij de beoordeling van de ontwerpAMvB's die aan uw Kamer zullen worden voorgelegd.

[8.5] De leden van de VVD-fractie vragen hoe straks onder het nieuwe stelsel het overleg tussen de verschillende bestuursorganen wordt bevorderd en hoe dit nu plaatsvindt.

Op dit moment voeren de verschillende bestuursorganen die belast zijn met de zorg voor de fysieke leefomgeving al veelvuldig overleg over de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Dit vindt, afhankelijk van de lokale context en regionale afspraken, plaats voorafgaand aan het

³⁵ Kamerstukken II 2007/08, 29 515/29 826, nr. 222, kabinetsreactie, blz. 1. Twee onderzoeken naar nationale koppen: Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 143, bijlage II, Kamerstukken II 2007/08, 29 515/29 826, nr. 222, bijlage III.

³⁶ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 17.

³⁷ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 16.

³⁸ Een één onderzoek naar lastenluwe implementatie: Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224, blz. 16 e.v. en bijlage.

opstellen van hun beleid en regelgeving, maar ook vaak daarna in een continu proces van overleg, afstemming en samenwerking. Deze interactie vindt zowel vrijwillig als verplicht plaats.

De stelselherziening omgevingsrecht gaat uit van onderling vertrouwen en transparantie tussen de te onderscheiden overheidsinstanties. Om die reden wordt zeer terughoudend omgegaan met het juridisch verplichten van overleg tussen overheden. Dat betekent echter niet dat het wetsvoorstel niets zegt over de wenselijkheid van overleg en afstemming tussen de verschillende met de zorg voor de fysieke leefomgeving belaste bestuursorganen. In artikel 2.2 is opgenomen dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden. Dit rekening houden krijgt vorm door kennis te nemen van elkaars beleid en regelgeving en door daarover het gesprek aan te gaan en in gesprek te blijven. Hierbij is bewust gekozen voor een vrij algemene formulering die erop is gericht om onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen bij de onderlinge afstemming en samenwerking.

[8.6] De leden van de VVD-fractie vragen hoe de flexibiliteit bij een wegproject er concreet uit ziet en wat de resultaten daarvan in de praktijk zullen zijn.

In de flexibiliteit bij wegprojecten is op een aantal manieren voorzien. Allereerst is het projectbesluit een besluit dat de regels van het omgevingsplan direct wijzigt. De aard van de regels van het projectbesluit is daarmee op die onderdelen gelijk aan de regels van het omgevingsplan, waar een zekere ruimte in zit ten behoeve van de exacte uitvoering van het project. Uiteraard mag deze flexibiliteit niet ten koste gaan van de rechtsbescherming van belanghebbenden en wordt de flexibiliteit afgebakend door de milieuvoorwaarden die in het kader van het projectbesluit zijn onderzocht.

Ten tweede kan het projectbesluit dienen als een omgevingsvergunning of een ander aangewezen besluit voor een besluit ter uitvoering van het project (uitvoeringsbesluiten). Bij de Tracéwet zijn al enkele uitvoeringsbesluiten in het tracébesluit geïntegreerd. In de regeling van het projectbesluit wordt de mogelijkheid van integratie verbreed naar alle uitvoeringsbesluiten. Dit is echter geen verplichting, de specifieke besluiten ter uitvoering van het projectbesluit kunnen ook separaat worden genomen. Daarmee hebben initiatiefnemer en bevoegd gezag flexibiliteit om te bepalen wanneer bepaalde besluiten genomen moeten worden.

Ten derde is er de mogelijkheid voor uitwerking binnen het besluit. Dit betekent dat bepaalde onderdelen van het projectbesluit op een later tijdstip kunnen worden uitgewerkt. Dat is met het tracébesluit niet mogelijk, bij het tracébesluit moeten alle projectonderdelen in beginsel zijn uitgewerkt. Vooral bij grote wegprojecten die zijn aanbesteed met een DBFM-contract (*Design, Build, Finance and Maintain*) is gebleken dat de aannemer binnen de gestelde (milieu)randvoorwaarden tot een optimalisering van het ontwerp en de uitvoering kan komen.

[8.7] De leden van de D66-fractie vragen hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhogingen op ringwegen is gebeurd.

Het is niet zo dat het Rijk met de bevoegdheden die de Omgevingswet zal toekennen, eenzijdig kan beslissen dat het vrijgekomen gebruiksruimte gaat opvullen. Aan elk besluit, ook als dat door een bestuursorgaan van het Rijk wordt genomen, moet een zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen. Dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat is vastgelegd in de Awb is in artikel 2.2, eerste lid van het wetsvoorstel nog verbijzonderd door de bepaling dat een bestuursorgaan bij de uitoefening

van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

Om in te gaan op het door de fractieleden genoemde voorbeeld, moet eerst worden opgemerkt dat een besluit waarbij de maximum snelheid op een weg wordt vastgesteld, een verkeersbesluit is als bedoeld in artikel 18 van de Wegenverkeerswet 1994. Die wet wordt niet geïntegreerd in de Omgevingswet. De procedurele en inhoudelijke vereisten voor het nemen van verkeersbesluiten blijven daarom na de inwerkingtreding van de Omgevingswet beheerst door de Wegenverkeerswet en de krachtens die wet gestelde regels.

De rechter toetst bij een eventueel beroep of het verkeersbesluit in overeenstemming met de wettelijke voorschriften is genomen. Tot de wettelijke voorschriften die bij een verkeersbesluit moeten worden betrokken, kunnen ook de milieurechtelijke bepalingen behoren, die momenteel bij of krachtens de Wet milieubeheer en straks op grond van de Omgevingswet zijn gesteld, zoals de regels voor de geluidproductieplafonds. De geluidproductieplafonds die gelden voor de weg waarvoor een verkeersbesluit wordt genomen bepalen de «geluidsgebruikruimte» voor de wegbeheerder.

Volgens vaste jurisprudentie moet het bevoegde bestuursorgaan bij het nemen van een verkeersbesluit verder alle betrokken belangen tegen elkaar afwegen. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een verkeersbesluit ook of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit heeft kunnen komen. Op grond van artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) moet het bevoegde bestuursorgaan bij het verkeersbesluit een afweging maken van de belangen die in het geding zijn. Tot de belangen die daarbij een rol spelen behoort ook het milieubelang, zoals dat ook volgt uit artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994, waaronder begrepen de gezondheidsbelangen van de omwonenden. Daartoe behoort dus ook de luchtkwaliteit. Bij het nemen van een verkeersbesluit waarop de leden van de D66-fractie doelen, is de «milieugebruiksruimte» één van de bij het besluit te betrekken aspecten.

[8.8] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke voor- en nadelen de regering ziet om de recreatieve infrastructuur expliciet in de Omgevingswet te benoemen. Zij vragen ook of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet. Deze vragen sluiten aan op de Initiatiefnota «Een stap vooruit»³⁹ en het notaoverleg⁴⁰ dat daarover in januari 2015 heeft plaatsgevonden. Om deze vragen van de leden van fractie van de ChristenUnie te kunnen beantwoorden is het goed eerst stil te staan bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond recreatieve infrastructuur. Daarover hebben deze leden geen vragen gesteld, maar de leden van de fracties van de PvdA [14.18] en het CDA [14.21] wel, en het is voor de leesbaarheid beter die nu eerst te beantwoorden. Gezien het subsidiariteitsbeginsel zullen de decentrale overheden de hoofdrol blijven vervullen bij de zorg voor recreatieve verbindingen. Openluchtrecreatie is immers vooral een lokale opgave. Veel mensen recreëren in hun eigen woon- of leefomgeving. En als mensen zich begeven naar een ander deel van het land, is dat vaak gekoppeld aan toerisme, iets waar de desbetreffende decentrale overheden vaak ook actief op inzetten.

De uitvoerende taken berusten in de eerste plaats bij de gemeente, als verantwoordelijke instantie voor de ruimtelijke besluitvorming, als

³⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 1.

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 14.

wegbeheerder en als verantwoordelijke instantie voor openbare wegen. Bij ruimtelijke besluitvorming wegen gemeenten tal van belangen die aan de orde zijn. Zeker bij besluiten over het buitengebied hebben gemeenten oog voor recreatieve belangen. Hoewel de wegentaken vooralsnog in de Wegenwet geregeld blijven, is in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet al een deel van deze taakopdracht opgenomen: artikel 2.16, eerste lid, onder b, verplicht de gemeenten tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van een waterschap, een provincie of het Rijk. Veel wandel- en fietspaden zijn een «openbare weg». Onder weg wordt op grond van artikel 1 van de Wegenwet mede verstaan: «voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik». De Wegenwet zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet. In de beantwoording van een vraag van leden van de PvdA-fractie [12.13] zal in meer algemene zin worden ingegaan op de situatie dat gemeenten onvoldoende oog hebben voor gemeentegrens-overschrijdende belangen. Bestuurlijke afspraken kunnen dan een rol spelen. Hier wordt actief aan gewerkt: een eerste convenant over recreatieve netwerken is in december 2014 gesloten in de regio Zwolle, met 19 aangesloten gemeenten. Vergelijkbare bestuurlijke afspraken in de andere delen van het land zijn in voorbereiding.

Ook waterschappen hebben een uitvoerende verantwoordelijkheid. Waterschappen zijn de vaarwegbeheerder voor een deel van de regionale wateren en zij zijn in enkele delen van het land een belangrijke wegbeheerder in het buitengebied. Verder kunnen zij waterstaatswerken die zij beheren, zoals kaden langs watergangen, openstellen voor recreatief medegebruik.

Zoals vastgelegd in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur⁴¹ heeft het Rijk geen taak bij de landelijke routenetwerken voor wandelen en fietsen, maar kunnen de provincies bepalen in hoeverre zij die taak op zich nemen. Die taak past bij hun wettelijke taak op grond van artikel 2.18, onder a, van het wetsvoorstel: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen». Veel provincies zetten verder actief in op de ontwikkeling van recreatieve routenetwerken. Verder zijn de provincies de vaarwegbeheerder voor een deel van de regionale wateren. Ook op dit niveau wordt gewerkt aan bestuurlijke afspraken: voor de borging van het Basis Recreatie Tourvaartnet (BRTN) wordt gewerkt aan bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies.

De rijkstaken die worden genoemd in de initiatiefnota zijn voor een groot deel beleidstaken, die geen wettelijke verankering vergen, maar onderdeel vormen van het beleid voor de fysieke leefomgeving, dat meer onderwerpen en doelstellingen omvat dan de onderwerpen die het wetsvoorstel expliciet noemt. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar reactie⁴² op de moties die zijn uitgebracht in het notaoverleg over de Initiatiefnota «Een stap vooruit» aangekondigd dat het kabinet in de MIRT-rapportage in het najaar van 2015 rapporteert over de manier waarop het omgaat met het recreatieve wandel- en fietsbeleid. Ook wordt aan het MIRT-projectenoverzicht 2016, dat uitkomt op Prinsjesdag 2015, in de beleidscontext een onderdeel over langzaam verkeer toegevoegd. Een belangrijke rol van het Rijk is verder om te voorzien in de juiste juridische instrumenten voor de decentrale overheden. Het Rijk heeft verder een specifieke taak als vaarwegbeheerder voor de rijkswateren en in situaties dat de rijksinfrastructuur de recreatieve verbindingen kruist. In de projectbesluiten zal bij doorsnijding van wandel- en fietsroutes expliciet aandacht worden besteed aan de gemaakte afweging van belangen. Dat

⁴¹ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33 888, nr. 15.

vereist geen wettelijke verankering, maar aanpassing van de werkwijzen bij Rijkswaterstaat en ProRail.

Deze inleiding over de verantwoordelijkheidsverdeling maakt duidelijk dat de accenten bij het decentraal bestuur liggen. De nationale component is beperkt en waar die er is (bij landelijke routenetwerken) blijft de verwachting van de regering dat de decentrale overheden dit doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Recreatie is één van de vele belangen die decentrale overheden betrekken bij hun besluitvorming en is niet van groter (of kleiner) gewicht dan veel andere belangen. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding om daarvoor op rijksniveau (instructie)regels te stellen.

De leden vragen ook naar de onderbouwing van de aanname dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor de recreatieve routenetwerken in de praktijk. De regering ziet nog geen aanleiding om te stellen dat de met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ingezette koers onvoldoende functioneert. Er wordt nog gewerkt aan bestuurlijke afspraken op verschillende niveaus. Als onverhoopt zou blijken dat de decentrale overheden het nationale belang onvoldoende behartigen, biedt het wetsvoorstel voldoende grondslag om bij AMvB alsnog instructieregels op te stellen om de recreatieve routenetwerken te borgen.

De leden vragen in dit verband waarom de recreatieve routenetwerken niet zijn opgenomen in artikel 4.3, eerste lid. Een regel op grond van artikel 4.3, zoals voorgesteld door de Stichting Landelijk Fietsplatform en de Stichting Wandelnet⁴³, zou een algemene, een ieder bindende, regel over feitelijk handelen worden. De regering kan zich een dergelijke regel niet goed voorstellen. Het voorstel van beide stichtingen voor AMvB-niveau is ook geen algemene regel, maar een instructieregel over bestuurlijk handelen. Dergelijke regels kunnen worden gesteld op grond van artikel 2.24, niet op grond van artikel 4.3. Artikel 2.24 van het wetsvoorstel biedt in beginsel een toereikende grondslag voor instructieregels over omgevingsplannen, projectbesluiten en taken. Het is dus niet nodig het wetsvoorstel te wijzigen voor het geval dat in de toekomst geconstateerd zou worden dat landelijke kaders nodig zijn, zoals het verankeren van de CROW-richtlijn Barrièrewerking van lijninfrastructuur⁴⁴.

[8.9] De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het generieke verbod op welstandsexcessen met het wetsvoorstel zal verdwijnen. Deze leden stellen vast dat het wettelijke verbod nu succesvol door gemeenten wordt ingezet tegen verwaarlozing en moedwillige verloedering van bouwwerken en vragen naar de reden waarom dit waardevolle instrument uit de instrumentenkoffer van gemeenten niet meer in de Omgevingswet is opgenomen. Overeenkomstige vragen zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA [14.6] en de SP [15.10]. Voor zover is opgemerkt dat het instrument voor het repressieve welstandstoezicht zou verdwijnen, duiden de gestelde vragen mogelijk op een misverstand. Mede door het ontbreken van een passage hierover in de memorie van toelichting is mogelijk ten onrechte het beeld ontstaan dat de bevoegdheid tot het uitoefenen van repressief welstandstoezicht, uit de instrumentenkoffer van gemeenten zou verdwijnen. Dat is niet het geval. Net als de omvang en de plaatsing kan ook het uiterlijk van gebouwen een dominant aspect zijn voor de beeldkwaliteit en de belevingswaarde van ruimtelijke kwaliteit op locaties. Gemeenten behouden daarom zowel de mogelijkheid om regels te stellen over het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken als voor de staat van bestaande bouwwerken. De mogelijkheid om op te treden tegen

⁴³ Standpuntbepaling Wandelnet en Fietsplatform bijlage Omgevingswet landelijk, versie 3.0, 22 september 2014.

⁴⁴ CROW-publicatie 299, Barrièrewerking van lijninfrastructuur, september 2011.

bouwwerken waarvan het uiterlijk excessief in strijd is met redelijke eisen van welstand blijft dus bestaan.

Een verschil is dat de regeling voor welstandstoezicht niet meer, geïsoleerd van de overige regels voor bouwwerken op locaties, op wetsniveau is vastgelegd. Welstandstoezicht wordt, net als de andere regels voor ruimtelijke kwaliteit, onderwerp van het omgevingsplan. Dit is overigens een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt van 3 november 2008 inzake het functioneren van het welstandstoezicht⁴⁵. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 216–220) zijn overigens ook vragen over welstandstoezicht en welstandsadvisering, onder verwijzing naar dit kabinetsstandpunt, beantwoord. Uit de evaluatie die aan dit kabinetsstandpunt ten grondslag ligt, is onder meer naar voren gekomen dat er geen heldere begrenzing bestaat tussen eisen die in bestemmingsplannen aan bouwwerken worden gesteld vanuit een planologisch-stedenbouwkundig motief en eisen die in een welstandsnota worden gesteld vanuit een welstandsmotief. De motieven van waaruit deze regels worden gesteld vloeien naadloos in elkaar over, waardoor het maken van onderscheid hierin contraproductief werkt en leidt tot discussies en rechtspraak. In het huidige wettelijk stelsel worden gemeenten nog gedwongen om hier wel een »gekunsteld« onderscheid in aan te brengen. Volgens vaste rechtspraak kunnen welstandsnormen in beginsel niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Deze horen thuis in de welstandsnota. Tegelijkertijd is het niet omstreden dat een bestemmingsplan de regels bevat over bijvoorbeeld bouwvolume, massaopbouw, gevelindeling, goothoogte en dakhellingen. In het omgevingsplan komen de planologisch-stedenbouwkundige en welstandsmotieven samen met andere voor de ruimtelijke kwaliteit belangrijke aspecten, zoals de bescherming van cultureel erfgoed, landschap, groen, et cetera. Daarmee is er geen discussie meer nodig of een regel in het bestemmingsplan of de welstandsnota thuis hoort.

De regels in een omgevingsplan kunnen zowel betrekking hebben op te bouwen bouwwerken als op de staat van bestaande bouwwerken. Op die grond kunnen regels dus eisen stellen aan het uiterlijk van nieuw te bouwen bouwwerken, welke worden getoetst bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Ook kunnen regels worden gesteld aan het uiterlijk van bestaande bouwwerken. Het is mogelijk dat gemeenten er voor kiezen deze regels in het omgevingsplan zoveel mogelijk te concretiseren en toe te spitsen op de onderscheiden locaties en bouwwerken. Ook kan een gemeente echter werken met een generieke open norm dat het uiterlijk van bestaande bouwwerken in het algemeen niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Een dergelijke open geformuleerde regel over het uiterlijk van een bouwwerk dient op grond van artikel 4.19 van het wetsvoorstel, net zoals dat nu onder de Woningwet is vereist, door de gemeenteraad te worden geconcretiseerd in beleidsregels. In die beleidsregels dienen de criteria te zijn vastgelegd op grond waarvan de beoordeling kan plaatsvinden of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in strijd is met het genoemde criterium. Ook deze beleidsregels dienen zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken. Op grond van de regels in het omgevingsplan en de daarbij gestelde beleidsregels, weet een eigenaar of had hij redelijkerwijs kunnen weten onder welke omstandigheden het uiterlijk van zijn bouwwerk niet (meer) voldoet aan de gestelde eisen over het uiterlijk.

In het algemeen geldt bij open geformuleerde regels dat sprake is van een grotere flexibiliteit. Per concreet geval bestaat er immers een mate van beoordelingsruimte over de wijze waarop aan de norm kan worden voldaan. Tegelijkertijd kan zich bij dergelijke open regels, als deze rechtstreeks burgerbindend zijn, een situatie voordoen waarin men in

⁴⁵ Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

redelijkheid niet direct behoefde te beseffen dat er sprake is van een overtreding van de in de regel vastgelegde norm. Mede in dat verband is in artikel 4.5 van het wetsvoorstel de grondslag geboden om in een omgevingsplan te werken met een bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar in te zetten als de in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting ter naleving van de in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet geformuleerde regel dat het uiterlijk van een bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Dit is mogelijk door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld ten aanzien van het uiterlijk van een bouwwerk, met als doel om maatregelen te treffen aan dat uiterlijk om zo de ernstige strijd met redelijke eisen van welstand weg te nemen die het uiterlijk van dat bouwwerk oplevert. Met het opleggen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Net als een lastgeving onder bestuursdwang of dwangsom, gebeurt het opleggen van een maatwerkvoorschrift bij een appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. In het geval niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan er handhavend worden opgetreden. Overigens geldt bij dergelijke besluiten altijd dat er eerst contact is met een gebouweigenaar, die op grond van artikel 4:8 Awb tegen het voornemen om een maatwerkvoorschrift op te leggen een zienswijze kan indienen. Naar aanleiding daarvan kan een gebouweigenaar ook vrijwillig besluiten om bepaalde maatregelen te treffen, zodat verdere actie niet meer nodig is.

Ten slotte geldt: welstandsbeleid is gemeentebestuur. Benadrukt wordt dat het ook onder het huidige wettelijke stelsel van de Woningwet geheel aan gemeenten is om te bepalen of er in een bepaald gebied welstandseisen hebben te gelden en, voor zover dat het geval is, voor welke typen bouwwerken dit heeft te gelden. Het uitgangspunt in de Woningwet en de Wabo is weliswaar dat bouwactiviteiten bij een aanvraag om omgevingsvergunning worden getoetst aan redelijke eisen van welstand en dat de staat van bestaande bouwwerken niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. De gemeenteraad dient hiertoe op grond van artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet, een welstandsnota op te stellen met in beleidsregels vastgelegde criteria voor de welstandsbeoordeling. De afweging om wel of geen welstandsbeleid te voeren en dus wel of geen welstandsnota vast te stellen, is een lokale aangelegenheid.⁴⁶ Als gemeenten geen beleidsregels hebben vastgesteld, gelden er ook geen redelijke eisen van welstand, kunnen bouw aanvragen daarop niet worden geweigerd en kan er ook niet worden opgetreden tegen bouwwerken met een uiterlijk dat ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand.⁴⁷ Op grond van artikel 12, tweede lid, kan de gemeenteraad gebieden aanwijzen waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Daarmee is en blijft het welstandstoezicht voor gemeenten ook onder het wetsvoorstel in beginsel facultatief van aard. Denkbaar is echter wel dat het in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van regels, nodig is om eisen te stellen die verband houden met het uiterlijk van bouwwerken. Dat ligt bijvoorbeeld voor de hand in beschermde stads- en dorpsgezichten, waarin de kwaliteitswaarden van een gebied door een omgevingsplan beschermd moeten worden. Uit de in artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen plicht dat een omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties dient te bevatten, kan een verantwoordingsplicht worden afgeleid voor een gemeenteraad die niet tot het stellen van hiervoor relevante regels over gaat.

⁴⁶ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 6, blz. 31.

⁴⁷ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 6, blz. 12.

[8.10] De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen gesteld over de mogelijke toename aan vereiste toezicht- en handhavingscapaciteit bij de Omgevingswet en de wijze waarop een dergelijke toename zou kunnen worden gefinancierd. Ook de leden van de CDA-fractie [12.18] hebben hierover vragen gesteld, die hier in samenhang beantwoord worden. Zoals de leden terecht stellen kunnen de middelen die voorheen nodig waren voor vergunningverlening en werden ontvangen uit leges niet worden ingezet voor toezicht op de naleving van algemene regels. Voor zover een vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels hoeven geen kosten voor vergunningverlening meer gemaakt te worden en, voor zover die kosten voor vergunningverlening voorheen uit algemene middelen werden betaald, kunnen de kosten van toezicht op naleving van de algemene regels uit de beschikbaar gekomen algemene middelen worden betaald.

Zoals vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 263) is op dit moment nog niet met zekerheid te zeggen of de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) onder de Omgevingswet meer gaat kosten dan nu, omdat op dit moment nog onvoldoende helder is in welke mate er verdere vervanging van vergunningen door algemene regels zal plaatsvinden, of deze vervanging extra toezichtcapaciteit zal vergen en of dat laatste tot hogere uitgaven zal leiden. Bij de totstandkoming van de AMvB's zullen de financiële effecten voor burgers, bedrijven en overheden nader in beeld worden gebracht. De financierbaarheid van VTH-taken (beschikbare middelen in relatie tot de taken) zal daarbij een expliciet aandachtspunt vormen.

In het kader van de financiële afspraken die met IPO, VNG en UvW worden gemaakt via het bestuursakkoord dat in voorbereiding is, wordt ook aanvullend onderzoek gedaan naar de kosten en baten van de stelselherziening. Effecten op leges zullen hierbij worden betrokken. Zie ook de beantwoording op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [12.17].

[8.11] De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom in het kader van helderheid en inzichtelijkheid de essentiële normen niet in de wet opgenomen worden, in het bijzonder de normen waarvan verwacht wordt dat die de komende tien jaar niet zullen wijzigen. De regering heeft in de paragrafen 1.4 en 5 van de nota naar aanleiding van het verslag uiteengezet waarom de materiële normstelling wordt gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. In dit verband wordt ook verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA [0.3] en de SP [6.10].

De belangrijkste redenen voor de bundeling zijn het bevorderen van toegankelijkheid en samenhang. Daarbij staat het perspectief van de gebruiker centraal. Hierdoor ontstaat voor overheden, bedrijven en burgers een overzichtelijk en samenhangend pakket van de geldende normen. Dat bevordert bovendien de feitelijke kenbaarheid, rechtszekerheid en daarmee de naleving.

Het uit dit pakket halen van normen die naar verwachting tien jaar niet gewijzigd worden, doorbreekt die samenhang. Daarmee keert de versnippering en gelaagdheid terug die in de huidige praktijk als complex wordt ervaren. Ook zou de tijdige implementatie van wijzigingen van Europese normen, waarbij de nationale beleidsruimte vaak sterk is ingeperkt, hierdoor extra worden belast.

Gelet op het bovenstaande en de enorme omvang van de normstelling (er zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing) is er, net als nu veelal het geval is, door de regering gekozen voor normstelling op AMvB-niveau. Dit ongeacht de herkomst van de norm (nationaal of internationaal) en ongeacht de verwachte bestendigheid daarvan. Het gaat erom dat er één samenhangend pakket van normen voor de fysieke leefomgeving ontstaat, dat voor de gebruikers zo inzichtelijk mogelijk is.

[8.12] De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe erin voorzien wordt dat bij de besluitvorming alle relevante belangen, belanghebbenden en belangenorganisaties betrokken worden. Zij hebben de indruk dat het al dan niet indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit doorslaggevend is voor de mogelijkheden om in later instantie op te komen tegen een uiteindelijk besluit. Ook vragen zij in hoeverre er beroep open staat tegen een gemotiveerde afwijking door het bevoegd gezag naar aanleiding van een advies.

De regering is van mening dat vroege betrokkenheid van belanghebbenden en belangenorganisaties van groot belang is voor kwalitatief goede besluitvorming en het verkrijgen van draagvlak. Zo komen alle relevante belangen vroegtijdig op tafel. In hoofdstuk 10 van deze nota is de trend beschreven dat participatie steeds meer onderdeel wordt van de Nederlandse bestuurspraktijk. Vaak gaat het dan om bovenwettelijke en op maat gerichte participatie. Het wetsvoorstel stimuleert overigens ook dat maatschappelijke participatie plaatsvindt. Verwezen zij naar het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie [10.1] en van de PvdA-fractie [10.3].

De betrokkenheid van alle relevante belangen, belanghebbenden en belangenorganisaties bij besluiten wordt wettelijk geborgd door de besluitvormingseisen van de Awb in samenhang met de procedurele en inhoudelijke regels in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De Awb verplicht bestuursorganen onder meer tot een zorgvuldige belangenafweging en een gedegen en kenbare motivering van het besluit. In de belangenafweging moeten in ieder geval de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen worden meegenomen. De betrokkenheid van belanghebbenden en belangenorganisaties is verzekerd door de besluitvormingsprocedures uit de Awb (de reguliere procedure of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4). Aanvullend hierop is in de Omgevingswet de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van afdeling 3.4 Awb uitgebreid tot een ieder. Of de besluitvorming voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, kan ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. In antwoord op de vraag van de VVD-fractie over bewonersconsultatie [10.1] wordt daarnaast aangekondigd dat de regering – in aanvulling op hetgeen al in het wetsvoorstel geregeld is – voornemens is om in de uitvoeringsregelgeving een verplichting vast te leggen om bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen te motiveren hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Ook wil de regering in de uitvoeringsregelgeving opnemen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de ingediende aanvraag.

De indruk van deze leden dat het al dan niet indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit doorslaggevend is voor de mogelijkheden om in latere instantie op te komen tegen een uiteindelijk besluit is juist. Dit vloeit voort uit de Awb en de daarop gebaseerde jurisprudentie. In artikel 6:13 Awb is geregeld dat deelname aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 (als die procedure is voorgescreven) in beginsel is vereist voor het verkrijgen van toegang tot de bestuursrechter. In beroep kunnen alleen beroepsgronden worden aangevoerd over besluitonderdelen die al in de zienswijzen aan de orde zijn gekomen (de zogenoemde onderdelenfuik).

Deze leden vragen verder in hoeverre beroep openstaat tegen een gemotiveerde afwijking door het bevoegd gezag naar aanleiding van een advies van een advies- of bestuursorgaan. Dit kan aan de orde worden gesteld in de beroepsprocedure tegen het besluit waarop het advies betrekking heeft. De Awb schrijft voor dat als een bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk

voorschrift uitgebracht advies, dit met de redenen voor de afwijking in de motivering wordt vermeld (artikel 3:50). Verder eist de Awb in algemene zin dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. In het beroep tegen het onderliggende besluit kan de gemotiveerde afwijking van een advies ter toetsing worden voorgelegd.

[8.13] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of voldoende belang wordt toegekend aan het subsidiariteitsbeginsel. De leden vragen de regering te reageren op de door de VNG en RUG geformuleerde bezwaren tegen de huidige voorgestelde formulering van de uitzonderingen op het eerste lid van artikel 2.3 van de Omgevingswet. De regering gaat er vanuit dat de leden van de GroenLinks-fractie de door de onderzoekers van de RUG in paragraaf 3.3.1 van het rapport gestelde vragen naar aanleiding van de wijziging van het wetsvoorstel bedoelen (blz. 37).

In antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie komen onderstaand de volgende punten aan de orde:

- a. verschillen tussen de gronden a en b van artikel 2.3;
- b. achtergronden van onderdeel b;
- c. formulering van onderdeel b: doelmatig en/of doeltreffend;
- d. formulering van onderdeel b: als dat bij regeling daarvan is bepaald;
- e. wanneer keuze voor onderdeel a of b;
- f. «decentraal, tenzij» en het meest geëigende bestuursniveau.

Ad a. Onderdelen a en b, twee verschillende gronden

De eerste vraag van de onderzoekers van de RUG betreft een vraag naar de reden voor de «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 en de betekenis daarvan. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State had over dit artikel en de «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 in haar advies enkele vragen. De Afdeling merkte over het woordje «of» op dat:

«Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteoverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever. De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.» (nader rapport, blz. 106).

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State is artikel 2.3 herschreven en in overeenstemming gebracht met de strekking van de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Hiertoe is aan de onderdelen a van het tweede en derde lid toegevoegd dat er niet alleen sprake moet zijn van een provinciaal of nationaal belang maar dat dat belang ook niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur respectievelijk provinciebestuur kan worden behartigd. Hoewel dit niet de door de Afdeling advisering van de Raad van State voorgestelde oplossing was, komt deze oplossing naar het oordeel van de regering wel tegemoet aan de kritiek van de Afdeling. Het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is, zoals in het nader rapport (blz. 118) is toegelicht, door de regering bewust gehandhaafd omdat in het kader van het omgevingsrecht de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen, enkel vanuit een oogmerk van doelmatigheid en doeltreffendheid. Met deze «of» is dus door de regering beoogd aan te geven dat deze onderdelen een alternatief karakter hebben. De onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 geven twee alternatieve gronden voor de provincies respectie-

velijk het Rijk om een taak of bevoegdheid uit te oefenen en daarmee een aspect van de zorg voor de fysieke leefomgeving naar zich toe te trekken of voor het toedelen van bevoegdheden bij AMvB. Ten eerste kan een rol van de provincie of het Rijk nodig zijn met het oog op een provinciaal belang of een nationaal belang, tenzij de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen. Dit is geregeld in onderdeel a. Ten tweede kan zo'n rol nodig zijn in verband met een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaal rechtelijke verplichting. Dit is geregeld in onderdeel b.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering uitgebreid toegelicht dat het subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel centraal staat. Daarin is ook de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de taaktoedeling in het wetsvoorstel toegelicht (paragraaf 2.7, blz. 42–45 en paragrafen 4.2.2 en 4.2.3, blz. 72–87). Ook heeft zij het eerste criterium (onderdeel a in het tweede en derde lid van artikel 2.3) in de nota naar aanleiding van het verslag van een nadere toelichting voorzien (blz. 148 e.v.). Op het tweede criterium en het woordje «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is in het nader rapport (blz. 118–119) slechts kort ingegaan. Dit zal hierna nader worden toegelicht.

Ad b. Waarom onderdeel b? Enkele redenen en voorbeelden

Het criterium in onderdeel b van het tweede en derde lid van het artikel is opgenomen omdat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid moeten kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk of enkel ter uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, dus zonder dat er een provinciaal respectievelijk nationaal belang aan de orde is. Voorbeelden van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen zijn het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers, een gelijk kwaliteitsniveau van voorzieningen of de fysieke leefomgeving en het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland. Deze overwegingen liggen bijvoorbeeld ten grondslag aan de bouwregelgeving en diverse regels over activiteiten in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Toepassing van het criterium uit onderdeel a van het tweede en derde lid van artikel 2.3 is daarvoor niet geschikt. Het is immers lastig te betogen dat er een nationaal belang aan de orde is dat het stellen van bijvoorbeeld regels over de verplichte aanwezigheid van een personenlift of de verplichte aanwezigheid van een leuning bij een trap van een bepaalde hoogte en helling in het Bouwbesluit 2012 rechtvaardigt. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen regels over horeca, wasstraten en het kleinschalig afleveren van vloeibare brandstoffen. Toch kan het doelmatig en doeltreffend worden geacht om dergelijke onderwerpen uit het Bouwbesluit 2012 en Activiteitenbesluit milieubeheer op nationaal niveau te regelen, zodat niet in elke gemeente voor dergelijke activiteiten regels behoeven te worden gesteld. Zou onderdeel b komen te vervallen of het woord «of» worden vervangen door het cumulatief bedoelde «en», dan zou het erg moeilijk of zelfs onmogelijk worden om op rijksniveau dit soort regels te stellen.

Een ander voorbeeld van het nut en de noodzaak van onderdeel b heeft te maken met het toedelen van het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan andere bestuursorganen dan het college van burgemeester en wethouders. Op die bevoegdheidstoedeling is artikel 2.3 van toepassing. Voor het toedelen van het bevoegd gezag is meestal niet de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang relevant, maar overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid of de aanwezigheid van een wettelijke taak of een internationale verplichting. Van overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid bij de toedeling van het bevoegd gezag aan de provincie is bijvoorbeeld sprake bij de

omgevingsvergunningplichtige ontgrondingsactiviteit. In Nederland worden door de provincies jaarlijks slechts enkele honderden vergunningen voor ontgrondingen verleend. Alle kleinere ontgrondingen zijn vrijgesteld van dit vergunningvereiste. Voor de ontgrondingsactiviteit is voorzien dat – net als onder het huidige recht – een brede belangenafweging plaatsvindt. Een beleidskader of beleidsregel is in een dergelijk geval zeer gewenst omwille van de rechtszekerheid voor belanghebbenden en een goede uitvoering van de belangenafweging door het bevoegd gezag. Decentralisatie van het bevoegd gezag naar de gemeenten zou betekenen dat elke gemeente een beleidskader of beleidsregel moet ontwikkelen voor een aanvraag om een vergunning die zij gemiddeld gezien minder dan één maal per jaar mogen verwachten. Dat is weinig doelmatig. Daarom is de regering – na overleg met VNG en IPO – voornemens vast te houden aan de bevoegdheidstoedeling aan de provincie, hoewel er niet bij elke ontgroning sprake is van een provinciaal belang. Een tweede voorbeeld waarbij het bevoegd gezag wordt toegewezen aan de provincie vanwege doelmatigheidsoverwegingen is het aanwijzen van de provincie als bevoegd gezag voor de zwaardere categorieën IPPC-installaties en BRZO/Seveso-inrichtingen. In het kader van het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving is bestuurlijk overeengekomen dat de provincie in deze situaties het meest aangewezen bevoegde gezag is, gelet op de specifieke kennis die hiervoor nodig is en het bovenlokale risicoprofiel van deze bedrijven. Voorbeelden waarbij de aanwezigheid van een wettelijke taak bepalend is voor het toedelen van het bevoegd gezag zijn het verlenen van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten langs provinciale- of rijksinfrastructuur waarvoor de provincies respectievelijk het Rijk bevoegd gezag zijn. Het schrappen van onderdeel b of het vervangen van het alternatief bedoelde «of» door het cumulatief bedoelde «en» tussen de onderdelen a en b zou dergelijke todelingskeuzen niet langer mogelijk maken en dus leiden tot een minder doelmatig en doeltreffend overheidsbestuur. Tot slot kan onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 ook van belang zijn bij de inzet van bevoegdheden door de provincies of het Rijk vanwege een in het wetsvoorstel aan de provincies of het Rijk toegedeelde taak. Als de provincies of het Rijk met het oog op de uitvoering van een wettelijke taak gebruik maken van een bevoegdheid dan hoeven zij geen expliciet beroep te doen op een provinciaal of nationaal belang. De aanwezigheid van dat belang hoeft niet steeds opnieuw te worden beoordeeld en gemotiveerd. Een verwijzing naar de wettelijke taak volstaat. Wel moet beoordeeld en gemotiveerd worden of de uitoefening van de bevoegdheid nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van die taak en zal in dat kader ook de proportionaliteit daarvan moeten worden beoordeeld. Ook kunnen internationale verplichtingen, waarbij geen sprake is van een direct provinciaal of nationaal belang, noodzaken tot de uitoefening van taken en bevoegdheden. Ook die gevallen beoogt het onderdeel b van de leden twee en drie van artikel 2.3 te regelen.

Vanwege bovenstaande redenen is de regering van oordeel dat beide onderdelen van het tweede en derde lid van artikel 2.3 onmisbaar zijn, evenals de alternatieve formulering daarvan. Het feit dat het ook mogelijk is om de inzet van een bevoegdheid door de provincie of het Rijk alleen te baseren op overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid en dus niet vanwege de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang is overigens ook geheel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zoals dat in de Gemeentewet en de Provinciewet is vastgelegd. Zo bepaalt artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet: «Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd». De Provinciewet bevat in artikel 115, tweede lid, een

vergelijkbare bepaling. Onderdeel a van het tweede en derde lid van artikel 2.3 voegt hier het element van de aanwezigheid van een provinciaal belang respectievelijk nationaal belang aan toe. Dit betekent dat afhankelijk van de situatie een beroep gedaan zal moeten worden op onderdeel a of onderdeel b. Naar het oordeel van de regering geven de beide alternatief geformuleerde onderdelen van het tweede en derde lid van artikel 2.3 volledig uitdrukking en voldoende gewicht aan het subsidiariteitsbeginsel. De hoofdregel »decentraal wat kan, centraal wat moet» is daarmee in het wetsvoorstel voldoende stevig verankerd.

Ad c. Formulering: doelmatig en/of doeltreffend

De tweede vraag uit het rapport van de RUG betreft de «of» in onderdeel b in het kader van «doelmatig of doeltreffend». De onderzoekers van de RUG constateren hier een verschil met het «doelmatig en doeltreffend» in onderdeel a. De onderzoekers van de RUG wijzen hier op een onbedoelde inconsistentie in de redactie van de onderdelen a en b. Bij de tweede nota van wijziging is deze inconsistentie weggenomen.

Ad d. Formulering: als dat bij de regeling daarvan is bepaald

De derde vraag van de onderzoekers van de RUG is waarom de toevoeging van de zinsnede «als dat bij de regeling daarvan is bepaald» in de aanhef van het tweede en derde lid van artikel 2.3 noodzakelijk is. Omdat de verwijzingen naar artikel 2.3 in het wetsvoorstel talrijk zijn vragen zij of voor alle bevoegdheidsuitoefeningen door het Rijk en de provincie kan worden bepaald dat die aan de gestelde subsidiariteitseis moeten voldoen. Hoewel inderdaad bij een groot aantal bepalingen die taken of bevoegdheden toekennen of daarvoor een grondslag bieden, artikel 2.3 van toepassing wordt verklaard, kan niet bij alle bepalingen artikel 2.3 van toepassing worden verklaard. De reden hiervoor is dat de subsidiariteitsafweging in diverse gevallen al in het wetsvoorstel, door de wetgever is gemaakt of omdat de subsidiariteitsafweging al bij een samenhangende bevoegdheid is gemaakt. Bij de toedeling van taken aan de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk in afdeling 2.4 is het subsidiariteitsbeginsel al door de wetgever toegepast. Bij de toedeling van ondersteunende bevoegdheden zoals handhavingsbevoegdheden, bevoegdheden tot het opleggen van heffingen of gedoogplichten en procedurele bevoegdheden volgt de ondersteunende bevoegdheid de toepassing van een andere bevoegdheid waarop het subsidiariteitsbeginsel al is toegepast. Bijvoorbeeld de toepassing van een handhavingsmiddel ter ondersteuning van de naleving van een vergunning waarvoor het bestuursorgaan met toepassing van de subsidiariteitscriteria al als bevoegd gezag is aangewezen. In zo'n geval volgt de bevoegdheid tot handhaving uit die andere bevoegdheid en speelt subsidiariteit verder geen rol meer. Zou daarbij wel de subsidiariteitstoets gelden, dan zou dat er toe leiden dat gedeputeerde staten en Ministers slechts succesvol zouden kunnen handhaven op de naleving van een vergunningvoorschrift als de overtreding van dat voorschrift een provinciaal respectievelijk nationaal belang treft. De van toepassing verklaring van artikel 2.3 op alle bepalingen die taken of bevoegdheden toekennen of daarvoor een grondslag bieden zou leiden tot een dubbele subsidiariteitstoets en is om die reden ongewenst.

Ad e. Wanneer onderdeel a of onderdeel b?

De vierde vraag van de onderzoekers van de RUG wanneer bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden dienen te motiveren of sprake is van een provinciaal of nationaal belang en wanneer niet, acht de regering met bovenstaande beantwoording en de gegeven toelichtingen in de memorie van toelichting, het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag voldoende beantwoord.

Ad f. «Decentraal, tenzij» en het meest geëigende bestuursniveau

Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie om een analyse over de veronderstelling dat het op lokaal niveau waarschijnlijk beter lukt alle belangen, belanghebbenden en belangenbehartigers te bereiken en te

betrekken in de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. De regering verwijst voor deze analyse allereerst naar de passages hieromtrent in de memorie van toelichting (paragraaf 2.7 onder het kopje «subsidiariteit en co-acterschap», blz. 43 e.v., paragraaf 4.2.2 onder het kopje «De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door gemeenten, blz. 74 e.v., en het nader rapport, paragraaf 5.1 «subsidiariteitsbeginsel», blz. 116 e.v.). Daarin is uitdrukkelijk ingegaan op de vraag waarom het wetsvoorstel vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal tenzij» is opgebouwd. Kort samengevat is die keuze terug te voeren op de notie dat «de beleidsbepaling en -uitvoering in handen moet zijn van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. [...] Het meest geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen.» (blz. 75 van de memorie van toelichting) Onderdeel van dat «rekening houden met de gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden» is dat het voor lokale overheden makkelijker is om alle lokale belangen, belanghebbenden en belangenbehartigers in beeld te hebben. Vanuit hun kennis van de lokale context kunnen lokale overheden per te nemen besluit bezien of en op welke wijze de participatie of consultatie van belanghebbenden het beste vorm kan worden gegeven. In de vraag van de GroenLinks-fractie lijkt besloten te liggen dat in alle gevallen het best op lokaal niveau afwegingen over de fysieke leefomgeving en over het betrekken van belanghebbenden en belangenbehartigers kunnen worden gemaakt. Naar het oordeel van de regering is dat niet altijd het geval. Niet alle afwegingen passen bij de aard en schaal van de gemeentelijk niveau. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan besluiten over provinciale- of rijkswegen, luchthavens, spoorwegen, windturbineparken en ecologische verbindingen. Juist bij dergelijke belangen kan ook de afweging over de wijze van participatie of consultatie het beste op het provinciaal of nationaal niveau worden gemaakt.

[8.14] De leden van de GroenLinks-fractie constateren een beweging binnen het vergunningensysteem, waarin meer met algemene regels wordt gewerkt en een vergunningplicht alleen nog van toepassing is op complexe projecten. Om die reden vragen de leden waarom ervoor is gekozen de reguliere voorbereidingsprocedure te gebruiken voor de omgevingsvergunning en er niet is voorzien in een moment van inspraak. De leden van de fractie van de ChristenUnie [12.28] vragen in dit verband of op dit moment al meer duidelijkheid gegeven kan worden voor welke omgevingsvergunningen de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal moeten worden toegepast. Deze vragen worden hierna in samenhang beantwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan bevestigd worden dat het streven er op is gericht om zoveel mogelijk te werken met algemene regels en het aantal vergunningplichtige activiteiten te beperken. Toch zullen er ook voor relatief eenvoudige activiteiten nog vergunningplichten blijven bestaan. Dat komt bijvoorbeeld mede omdat het niet altijd mogelijk is de betrokken belangen uit te werken in geobjectiveerde rechtstreeks werkende burgerbindende regels. Denk bijvoorbeeld aan de toelaatbaarheid van een inrit op een bepaalde locatie. Specifieke omstandigheden kunnen het noodzakelijk maken dat een deskundigenadvies nodig is om te bepalen op welke plaats een ontsluiting van een perceel, gelet op het belang van de verkeersveiligheid, het beste kan worden aangelegd.

Ook voor ogenschijnlijk eenvoudige activiteiten kan het dus nodig blijven dat een vergunningplicht blijft bestaan. Gelet op de grote aantallen waarin

dergelijke activiteiten plaatsvinden, zal het hier ook in de toekomst om de grote bulk van omgevingsvergunningen gaan. Daarmee is ook verklaard dat in het wetsvoorstel als uitgangspunt is gekozen dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks kennelijk veronderstellen, zal bij de omgevingsvergunning niet alleen gewerkt worden met de reguliere voorbereidingsprocedure. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (blz. 226–227) en naar aanleiding van vragen in de nota naar aanleiding van het verslag nader toegelicht (blz. 225–226), geldt als hoofdregel de reguliere voorbereidingsprocedure. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal echter gaan gelden voor bij AMvB aan te wijzen activiteiten waar op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen een geformaliseerde inspraakregeling nodig is. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over welke activiteiten dit precies zal gaan, kan op dit moment nog geen duidelijkheid gegeven worden.

Momenteel wordt nog geïnventariseerd uit welke internationaalrechtelijke regelingen en voor welke activiteiten een vereiste voortvloeit voor een geformaliseerde regeling voor het bieden van inspraak.

Daarmee is overigens niet gesteld dat in de reguliere voorbereidingsprocedure geen inspraak kan worden geboden. Zoals al in de memorie van toelichting opgemerkt (blz. 226–227), kan een bevoegd gezag ook in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de (voorgenomen) aanvraag of een ontwerpbesluit. Artikel 4:8 Awb kan hier zelfs toe dwingen in een situatie waarin een belanghebbende, die het besluit zelf niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen het voorgenomen besluit. De Awb verbindt hieraan verder geen procedurele vereisten. De betrokken inspraak kan dan ook op maat en op informele wijze worden vormgegeven, afgestemd op de aard en omvang van het project en de kring van belanghebbenden in het concrete geval. In dit verband zij vermeld dat van alle ingekomen aanvragen om omgevingsvergunning die met de reguliere procedure worden voorbereid, kennisgeving moet worden gedaan. Daarmee kunnen belanghebbenden dus vroegtijdig op de hoogte zijn van mogelijke initiatieven die spelen. Bovendien zal in de uitvoeringsregelgeving als indieningsvereiste voor een aanvraag om een omgevingsvergunning worden bepaald dat wordt aangegeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met dit indieningsvereiste wordt een prikkel gegeven voor initiatiefnemers om omwonenden en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de planvorming. Bovendien heeft het bevoegd gezag hierdoor een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 Awb.

Ten aanzien van de voorbereidingsprocedures kan ten slotte nog benadrukt worden dat besluiten niet minder goed zijn voorbereid als daarop de reguliere procedure van toepassing is. De bezwaarschriftfase, die volgt na de reguliere voorbereidingsprocedure, biedt immers de nodige waarborgen. De bezwaarfase start weliswaar op het moment waarop een besluit op de aanvraag al is genomen, maar in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Bovendien is er veelal een commissie van onafhankelijke deskundigen benoemd die over de te nemen beslissing op bezwaar advies geeft. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld.

Ook in de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er pas een geformaliseerde gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het moment waarop de aanvraag is ingediend en er al een ontwerpbesluit is genomen.

Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen.

Een voordeel van de reguliere procedure is dat daarmee één van de doelstellingen van het wetsvoorstel van kortere procedures wordt bereikt. Binnen relatief korte tijd na de aanvraag wordt een besluit genomen dat ook snel in werking treedt. Zodra bezwaar wordt gemaakt geldt de met eerder genoemde waarborgen omklede bezwaarschriftprocedure, waarbij het besluit zorgvuldig wordt heroverwogen. De uitgebreide voorbereidingsprocedure neemt aanzienlijk meer tijd in beslag, ook in de gevallen waarin er geen gebruik wordt gemaakt van de geboden mogelijkheden voor inspraak. Mede om die redenen wordt de toepassing van afdeling 3.4 Awb beperkt tot gevallen waarin een vorm van geformaliseerde inspraak op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen moet worden geboden.

[8.15] De leden van de SGP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de voorwaarden uit de Wet ruimtelijke ordening voor het geven van een proactieve aanwijzing niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

9 Instrumenten

[9.1] De leden van de VVD-fractie vragen wat de voordelen zijn van een projectbesluit voor het waterschap. Waterschappen hebben taken op het gebied van de waterveiligheid en de zuivering van stedelijk afvalwater. Waterschappen werken in dat kader onder andere aan grote complexe projecten, zoals de aanleg en versterking van dijken en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het projectbesluit is het instrument in het wetsvoorstel dat voor dergelijke projecten is bedoeld.

Onder de huidige Waterwet kan het waterschap een projectplan voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk vaststellen dat goedgekeurd moet worden door gedeputeerde staten. Vervolgens moet vanwege het projectplan het bestemmingsplan door de gemeente worden gewijzigd. Deze separate bestemmingsplanwijziging door de gemeente is bij het projectbesluit onder de Omgevingswet niet meer nodig. Met het projectbesluit wordt, na goedkeuring door GS, het omgevingsplan immers meteen gewijzigd conform de regels van het projectbesluit. Dit betekent een vereenvoudiging van de procedures.

[9.2] De leden van de PvdA-fractie menen dat de oplevertoets generiek geregeld moet worden omdat niet voor alle aspecten omgevingswaarden zullen worden vastgesteld en dus monitoring lang niet altijd niet verplicht is noch een programma bij dreigende overschrijding.

Zoals bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [3.4] is aangegeven, beziet de regering op dit moment in het kader van de totstandkoming van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of het mogelijk en wenselijk is om voor bepaalde besluiten een soort oplevertoets voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving te regelen, in combinatie met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces.

[9.3] De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het wetsvoorstel het alleen voor de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening mogelijk maakt om een omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten op te nemen. Gevraagd wordt

waarom de huidige praktijk niet is gevolgd. Deze vraag leeft ook bij de leden van de fracties van de VVD [14.12], het CDA [15.8] en de ChristenUnie [15.9] en zij hebben enkele nadere vragen, die hier omwille van de samenhang ook worden beantwoord. Gevraagd wordt of het omgevingsplan hierdoor niet een beheersmatig en statisch karakter zal krijgen waarvan veel zal worden afgeweken. Ook wordt gevraagd naar de gevolgen hiervan en de consequenties voor de bestuurlijke lasten. Op zichzelf is het een juiste constatering dat voor de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening artikel 4.4 van het wetsvoorstel een uitdrukkelijke grondslag geeft om activiteiten aan een omgevingsvergunningsvereiste te binden. Hieraan ligt louter een wetstechnische reden ten grondslag. Ook gemeenten kunnen er in het omgevingsplan, zonder beperking en consequenties voor bestuurlijke lasten, voor zorgen dat een omgevingsvergunning nodig is. Hierbij kunnen ook beoordelingsregels worden gegeven die bij het nemen van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning betrokken moeten worden. Die bevoegdheid verdwijnt dus niet. Een expliciete wettelijke grondslag is daarvoor echter niet nodig.

Dat komt omdat, anders dan bij de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening, bij het omgevingsplan altijd de mogelijkheid bestaat om een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Een activiteit die het omgevingsplan verbiedt, kan met het verlenen van een omgevingsvergunning desgewenst dus toch worden toegestaan. Bij onvoorziene activiteiten zou een provinciale verordening of waterschapsverordening eerst moeten worden gewijzigd. Het gevolg is dat waar in een provinciale omgevingsverordening of waterschapsverordening altijd uitdrukkelijk moet worden bepaald dat een activiteit «zonder omgevingsvergunning» is verboden, het in een omgevingsplan slechts nodig is om een activiteit te verbieden teneinde hiervoor een vergunningplicht in het leven te roepen. Het opnemen van beoordelingsregels in het omgevingsplan (het toetsingskader voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning) kan het omgevingsplan «voorspelbaar» maken wanneer zo'n vergunning wordt aangevraagd. Ook als de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels maken dat een vergunning zou moeten worden geweigerd, biedt het wetsvoorstel in samenhang met de bij AMvB te geven beoordelingsregels de mogelijkheid om in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties de omgevingsvergunning toch te verlenen. Deze zogenoemde «buitenplanse flexibiliteit» die het wetsvoorstel biedt voor het omgevingsplan, heeft ook altijd bestaan bij het bestemmingsplan. Destijds bestond die mogelijkheid onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening al in de vorm van het kunnen verlenen van vrijstelling met toepassing van artikel 19. Onder de latere Wet ruimtelijke ordening bestond de mogelijkheid om ontheffing te verlenen en een projectbesluit te nemen. Sinds de Wabo kan met een omgevingsvergunning van een bestemmingsplan worden afgeweken. Deze mogelijkheid om met een omgevingsvergunning activiteiten toe te staan die afwijken van het omgevingsplan, biedt optimale flexibiliteit waarmee adequaat op actuele ruimtelijke behoeften kan worden ingespeeld. Gemeenten krijgen onder het wetsvoorstel juist meer mogelijkheden dan momenteel bij het bestemmingsplan om er voor de zorgen dat een omgevingsplan geen beheersmatig en statisch karakter draagt. Daarbij kan gemakkelijker dan nu ruimte voor initiatieven worden ingeruimd. Daarvoor wordt ook verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de VVD [4.1] over de mogelijkheden tot globaler en minder gedetailleerd bestemmen.

De gestelde vraag is mede ingegeven door het feit dat in het huidige stelsel onder de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening nog wel een expliciete mogelijkheid is gegeven tot het kunnen opnemen van zogenoemde «binnenplanse vergunningenstelsels». In een bestem-

mingsplan kan voor sloop- en aanlegactiviteiten en afwijkingen van regels binnen het bestemmingsplan zelf, uitdrukkelijk worden bepaald dat een omgevingsvergunning nodig is. Dat terwijl voor dergelijke activiteiten ook kan worden gewerkt met de «buitenplanse» omgevingsvergunning. Benadrukt wordt dat hiermee sprake is van een «hybride» stelsel, dat procedureel verwarrend is en het systeem complexer maakt dan nodig. Werken met zowel «binnenplans» als een «buitenplans» vergunningstelsel, leidt tot procedurele «stapelings» als binnenplans een activiteit of afwijking zou moeten worden geweigerd maar dan toch kan worden vergund door er alsnog een buitenplanse vergunning voor te verlenen. De in de Omgevingswet voorgestane systematiek leidt tot een eenvoudiger en transparantere opzet. Voor iemand die dagelijks met het huidige «hybride stelsel» werkt is het misschien even wennen, maar het nieuwe stelsel leidt geenszins tot minder mogelijkheden om activiteiten aan een omgevingsvergunning te binden en regels te geven over de verlening daarvan.

[9.4] De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de gedachte deelt dat er meer instrumenten moeten komen om het duurzame aspect bij gebiedsontwikkeling te borgen.

De regering deelt de opvatting van deze leden dat duurzaamheid een belangrijk aspect is bij gebiedsontwikkeling. Zij is van oordeel dat voor een duurzame gebiedsontwikkeling het nodig is een visie te ontwikkelen. Daarnaast dienen er voldoende mogelijkheden te zijn om te kunnen sturen op de gebruikruimte in een gebied, en moeten effecten van de ingreep, indien wenselijk, beoordeeld kunnen worden. Voor elk van deze drie elementen biedt de Omgevingswet samen met de uitvoeringsregels verschillende instrumenten.

De regering deelt de opvatting van de leden dat visievorming wenselijk is. Daartoe biedt het wetsvoorstel voldoende instrumenten. Belangrijke instrumenten aan de voorkant hierbij zijn de omgevingsvisie, het programma, de plan-mer, het omgevingsplan met zijn verbrede reikwijdte en de instructieregels van het Rijk en de provincie over het omgevingsplan. In dit verband wijst de regering op de ladder voor duurzame verstedelijking die terugkeert in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze ladder dient een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden om duurzame verstedelijking te bewerkstelligen, het bevorderen van vraaggerichte programmering en daarmee het voorkomen van overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand. Ter ondersteuning van de visievorming zijn er ook diverse beslissingsondersteunende instrumenten. Het RIVM ontwikkelt momenteel een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieuGezondheidsRisico-indicator (MGR). Hierop wordt nader ingegaan in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [12.8]. Voor een duurzame gebiedsontwikkeling is de vraag relevant of de onbenutte gebruikruimte in een gebied een activiteit toelaat en of er gebruikruimte kan worden vrijgespeeld, bijvoorbeeld door sanering of innovatie. De uitvoeringsregels onder de Omgevingswet zullen het mogelijk maken om actiever te sturen op de verdeling van deze gebruikruimte. Hiervoor worden de mogelijkheden nader verkend van het werken met een bedrijvencontour en de voorwaarden waaronder omgevingsvergunningen kunnen worden gewijzigd. Ook het programma en de programmatische aanpak als bijzondere vorm daarvan bieden de mogelijkheid een uitgebalanceerd pakket van maatregelen te maken om te voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. De programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op de gebruikruimte – die door een omgevingswaarde of een andere wettelijke norm wordt begrensd – nauwkeurig de regie te voeren en belastende activiteiten en

maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de wettelijke regels wordt voldaan.

Een beoordeling van de werkelijk opgetreden effecten door middel van evaluatie draagt bij aan het bijsturen van activiteiten of van beleid. Daar waar sprake is van een plan-mer-plicht, wordt de evaluatie – en waar nodig de bijsturing van effecten – gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Deze regeling zal aansluiten bij de beleidscyclus waarbij monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de bijsturing bij dreigende overschrijdingen van omgevingswaarden een belangrijk onderdeel is. Op deze wijze is het behalen van de doelen voor de fysieke leefomgeving geborgd. Daarnaast beziet de regering de mogelijkheden om voor bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving en voor bepaalde besluiten een specifieke oplevertoets in te stellen als dat gecombineerd kan worden met vermindering van de onderzoekslasten voor de initiatiefnemers aan de voorkant van het proces (rekenen met vuistregels). Zie ook de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie [3.4].

[9.5] De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de visie deelt dat toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van woningen en andere gebouwen en van de openbare publieke ruimte belangrijke waarden zijn om alle groepen burgers in de fysieke leefomgeving te laten functioneren en of dit leidt tot opname in de wet. Zoals uit het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting blijkt, onderkent ook de regering het belang van deze waarden. Het bereiken en in stand houden van een veilige (en gezonde) fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is in artikel 1.3 van het wetsvoorstel expliciet als doel van de wet genoemd. Die doelstelling is generiek en geldt ongeacht welke groep burgers en welk aspect van de fysieke leefomgeving het betreft. Het begrip «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften» omvat ook de toegankelijkheid en bruikbaarheid van gebouwen en de openbare ruimte. Uit de decentrale opzet van het wetsvoorstel vloeit voort dat de gemeente verantwoordelijk is voor het bereiken van die doelstelling voor zover het de toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van de openbare ruimte betreft. Het past niet in de systematiek van het wetsvoorstel om die verantwoordelijkheid op wetsniveau expliciet te benoemen. Voor gebouwen en andere bouwwerken is in artikel 4.21 van het wetsvoorstel opgenomen dat bij AMvB algemene rijksregels worden gesteld met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. In de toelichting op dat artikel is aangegeven dat duurzaamheid daarbij kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Daarmee is bruikbaarheid van gebouwen als onderdeel van duurzaamheid op wetsniveau impliciet geregeld. Naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie en soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie [14.15] acht de regering het uit oogpunt van duidelijkheid gewenst «bruikbaarheid» expliciet in artikel 4.21 te noemen. In de tweede nota van wijziging is een voorstel daartoe opgenomen. Naar het oordeel van de regering is het echter niet nodig om in artikel 4.21 ook «toegankelijkheid» expliciet te noemen. Evenals in de huidige bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012) is toegankelijkheid van gebouwen in het toekomstige Besluit bouwwerken leefomgeving een element van het begrip «bruikbaarheid». In de wettelijke grondslag voor het Bouwbesluit 2012 (artikel 2 van de Woningwet) is toegankelijkheid ook niet expliciet genoemd. De regering ziet op dit punt geen aanleiding tot verandering.

[9.6] De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regering er niet voor kiest een overkoepelend toetsingskader voor de omgevingsvergunning uit te werken. De regering verwijst voor een antwoord hierop

naar de antwoorden bij de vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie [3.14].

[9.7] De leden van de D66-fractie vragen de regering in het digitale stelsel ondersteuning van de vragen van burgers over hun rechtspositie op te nemen.

Deze vragen gaan over besluiten in de zin van de Awb, zoals vergunningverlening, en bijbehorende stappen zoals bezwaar en beroep. In het Omgevingsloket worden deze vragen op twee manieren ondersteund. Ten eerste door algemene informatie over de rechtspositie van burger en bedrijf binnen de Omgevingswet beschikbaar te stellen. Ten tweede door gebruikers door te geleiden naar de relevante procedures. In beide gevallen maakt het digitaal stelsel Omgevingswet waar mogelijk gebruik van generieke e-overheidsbouwstenen. Het is het streven van de regering om dit proces gebruiksvriendelijk in te richten, zodat de burger niet hoeft te zoeken op andere websites, maar ongemerkt via koppelingen terecht komt op de juiste plek.

[9.8] Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie over hoe het instrument milieueffectrapportage wordt betrokken bij de omslag van vergunningen naar algemene regels wordt verwezen naar de beantwoording van eerdere vragen van deze leden [4.17].

[9.9] De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is om de *best practices* van de lopende programma's met programmatische aanpak te verzamelen en deze actief te delen met andere overheden. Op die manier, zo merken deze leden op, kunnen mogelijke belemmeringen aan de voorkant voor de toepassing van dit instrument worden weggenomen. De regering onderschrijft het grote belang van een adequate en tijdige implementatie van de stelselherziening en het gebruik van best practices daarbij. In 2013 is het Rijk daarom samen met VNG, IPO en UvW een verkenning gestart naar de inrichting van een gezamenlijk implementatieprogramma. Inmiddels wordt een bestuursakkoord met deze vertegenwoordigers van decentrale overheden voorbereid. De verkenning laat zien, dat niet alleen kennis van wettelijke instrumenten zelf van betekenis is, zoals het programma met programmatische aanpak, maar vooral de manier hoe hiermee wordt omgegaan. Met behulp van een gezamenlijk en stevig implementatieprogramma van Rijk en decentrale overheden wordt zo een soepele invoering van de Omgevingswet nagestreefd. Het programma start naar verwachting in september 2015. Zie in dat verband ook de nota naar aanleiding van het verslag (paragraaf 2.2 Invoering, blz. 228 e.v.). In de uitvoering van het implementatieprogramma spelen de gebruikers ook een centrale rol. Alle producten, van handleidingen tot trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld om er voor te zorgen dat de implementatie zo goed mogelijk is toegesneden op de behoeften van de uitvoeringspraktijk. Zie ook de memorie van toelichting (paragraaf 9.2 implementatie, blz. 346, e.v.).

[9.10] De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij nader kan ingaan op hoe de (tussentijdse) monitoring en (verplichte) bijsturing geborgd zal worden bij een programmatische aanpak. De regering merkt in antwoord op deze vragen op dat het wetsvoorstel waarborgen bevat voor de uitvoering van zowel de (tussentijdse) monitoring als de (verplichte) bijsturing. De monitoring van de gebruikruimte is één van de verplichte onderdelen van een programma met programmatische aanpak. Het wetsvoorstel kent een specifieke verplichting (artikel 20.1, tweede lid) om de voortgang, uitvoering en het doelbereik door monitoring te bewaken. Het programma moet worden gewijzigd als uit monitoring van de omgevingswaarde of de andere

doelstelling voor de fysieke leefomgeving of uit de monitoring van het programma zelf blijkt dat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet kan worden bereikt. Ook moet het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld het programma wijzigen als uit de monitoring volgens dat bestuursorgaan blijkt, dat het programma niet langer in redelijkheid als beoordelingskader kan dienen voor de besluiten waarop zij van toepassing is (artikel 3.18, derde lid, van het wetsvoorstel). In dit verband verwijst de regering verder naar de antwoorden op vragen van de SP-fractie over de monitoring van omgevingswaarden en over sanctiemogelijkheden als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan [1.2 en 1.3].

[9.11] De leden van de fractie van D66 vragen of de regering inmiddels meer zekerheid kan bieden over hoe de huidige plannen en structuurvisies een plaats krijgen in de Omgevingswet.

Voor zover de fractie van D66 hier vraagt naar de plaats waar deze instrumenten in het wetsvoorstel zijn opgenomen, verwijst de regering naar paragraaf 4.3.9 van de memorie van toelichting. Daar wordt toegelicht hoe bestaande planfiguren in het nu voorgestelde stelsel een plek krijgen.

Voor zover de leden van genoemde fractie vragen naar het overgangsrecht voor bestaande, vastgestelde planfiguren en structuurvisies, verwijst de regering naar paragraaf 10.4 van de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 239–240). Daarin staat dat het in overgangsrechtelijke bepalingen gebruikelijk is dat bestaande rechtsfiguren, zoals verleende vergunningen en vastgestelde plannen, worden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguren, zodat deze daarmee hun rechtsgeldigheid behouden. Voor rechtsfiguren die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet in voorbereiding zijn of waartegen een beroepsprocedure loopt, is het gebruikelijk om in overgangsrecht te regelen dat lopende procedures onder het «oude» recht kunnen worden afgemaakt. Volgens de regering levert deze lijn de minste onzekerheid op. Op dit moment wordt – in samenspraak met het veld – het overgangsrecht uitgewerkt. Het overgangsrecht zal in de toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet uitgebreid worden toegelicht en in dat verband met uw Kamer worden besproken.

[9.12] Met het wetsvoorstel is het verhalen van louter bijkomende kosten niet meer mogelijk. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat dit betekent voor projecten die worden stopgezet voor het moment dat er sprake is van de realisatie van publieke voorzieningen. Zij vragen of dit betekent dat in dit geval de gemeente de al gemaakte kosten niet meer kan verhalen terwijl dit wel zo was overeengekomen in de grondexploitatie.

In het door de leden van de ChristenUnie-fractie geschetste voorbeeld is het mogelijk om de al gemaakte kosten te verhalen. Dit loopt ofwel via de vooraf afgesloten overeenkomst, ofwel via het vaststellen van de exploitatiebijdrage verbonden aan de vergunning.

Als voor de realisering van het project één of meerdere anterieure overeenkomsten zijn afgesloten wordt het kostenverhaal verzekerd via die overeenkomst. Daarin kunnen afspraken gemaakt worden over de bijdrage in de kosten en het betaalmoment van deze bijdrage.

Als geen anterieure overeenkomsten zijn afgesloten wordt bij het vaststellen van het besluit dat het project mogelijk maakt vastgesteld of hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel van toepassing is. In het geschetste voorbeeld is dat het geval omdat het project uit zowel grondexploitatiekosten als bijkomende kosten bestaat. Uit het besluit vloeit dan voort dat de gemaakte kosten worden verhaald, ook als later blijkt dat door omstandigheden toch uitsluitend bijkomende kosten zijn gemaakt. Daarnaast zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit voor in dit soort

situaties eventueel te veel geïnde bedragen, net zoals dat nu het geval is, een regeling worden getroffen voor terugbetaling daarvan.

10 Participatie

[10.1] De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven bij welke instrumenten er bewonersconsultatie zal plaatsvinden en hoe dit verschilt met de huidige situatie. Ook vragen zij waarom er bovenop bewonersconsultatie nog een inspanningsverplichting opgenomen moet worden.

Voor de beantwoording van deze vraag gaat de regering ervan uit dat de leden van de VVD-fractie doelen op maatschappelijke participatie in brede zin (en niet alleen op bewonersconsultatie). De Nederlandse bestuurscultuur raakt in de huidige situatie al in belangrijke mate doordrongen van het belang van adequate participatie. Het wordt steeds meer onderdeel van de bestuurspraktijk. Deze is veelal bovenwettelijk en op maat ingericht. Zeker bij projecten met (mogelijk) grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving is participatie gemeengoed geworden. Bestuursorganen zijn meestal gemotiveerd vanuit de wens en noodzaak om beleid en besluiten professioneel voor te bereiden en breed gedragen te laten zijn. Voor vroegtijdige participatie worden vele verschillende methoden toegetast, zoals burgerpanels, enquêtes, discussiefora, ontwerpateliers, raadspanels, en stadsgesprekken. De te kiezen methode hangt af van de omstandigheden van het geval. Van allerlei organisaties is ondersteuning beschikbaar om participatie in voorkomende gevallen op adequate wijze vorm te geven, zowel publiek, als semipubliek en privaat: bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is dat de Directie Participatie, voor alle overheden is de dienstverlening van ProDemos (Huis voor Democratie en Rechtstaat) beschikbaar en er is een breed scala aan marktpartijen actief. Voor de MIRT-projecten past het Rijk de Code maatschappelijke participatie toe. De wijze waarop participatie gebeurt staat soms beschreven in de inspraakverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten geven zelf aan dat maatschappelijke participatie wordt vormgegeven afhankelijk van het type project.

Als afdeling 3.4 Awb van toepassing is, wordt deze afdeling vaak als sluitstuk ingezet van brede participatie. Dan kunnen belanghebbenden zich uitspreken over het ontwerpbesluit door zienswijzen naar voren te brengen. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen over het hoofd zijn gezien en of belangen onevenredig worden geschaad. De ervaring leert dat als aandacht is gegeven aan vroegtijdige maatschappelijke participatie, er minder gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid zienswijzen in te dienen in het kader van de formele besluitvorming op grond van afdeling 3.4 Awb.

In de huidige situatie is vroegtijdige maatschappelijke participatie slechts zeer beperkt wettelijke geregeld. In het nieuwe wettelijke stelsel krijgt vroegtijdige maatschappelijke participatie wel een plek, zonder dat de vorm van participatie wordt voorgeschreven (zie hieronder). In paragraaf 6.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering betoogd waarom in het wetsvoorstel niet de vorm van vroegtijdige maatschappelijke participatie wettelijk wordt vastgelegd. Het belang van maatschappelijke participatie is daarbij onderstreept. De regering gaf daarbij aan dat goede participatie om maatwerk vraagt en dat van professionele bestuursorganen verwacht mag worden dat zij op een passende wijze aan participatie invulling geven. Het is aan vertegenwoordigende organen om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de wijze waarop invulling wordt gegeven aan maatschappelijke participatie. In dit verband

verwijst de regering ook naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierover [10.6].

Het wetsvoorstel bevordert echter wel dat maatschappelijke participatie plaatsvindt. Het gaat dan – in antwoord op de vraag van de leden van de fractie hiernaar – om de volgende gevallen.

In de eerste plaats gaat het om maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure zelfs verplicht. De projectprocedure kent een verkenningfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing moet worden gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Om te zorgen dat bestuursorganen bewust met vroegtijdige participatie omgaan, moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen deze procedure te doorlopen voor projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Ook hier geldt dan die motiveringsplicht. Met deze motiveringsplicht wordt bevorderd dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten.

Naar aanleiding van de vragen in het nader verslag wil de regering nog verder gaan. De regering is voornemens op grond van artikel 16.86 van het wetsvoorstel ook een dergelijke motiveringsplicht voor te schrijven bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Maar vroegtijdige maatschappelijke participatie is niet alleen van belang als de overheid initiatiefnemer is. Participatie moet ook vorm krijgen bij initiatieven van derden, zoals bedrijven en burgers. Daarom wil de regering in aanvulling hierop in het wettelijk systeem opnemen (op grond van artikel 16.53 van het wetsvoorstel) dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden gestimuleerd. De regering verwijst ook naar het antwoord op de vragen van de GroenLinks-fractie [8.14].

[10.2] De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering uiteen kan zetten hoe de advisering door derden wordt vormgegeven en aan te geven wat hiervan de voordelen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Het wetsvoorstel hanteert het uitgangspunt dat een bevoegd gezag bij het nemen van een besluit zelf bepaalt of, wanneer, waarover en aan wie advies wordt gevraagd. Dat is in overeenstemming met de hoofdregel uit de bestaande praktijk. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal op grond van artikel 16.14 van het wetsvoorstel worden vastgelegd dat door bestuursorganen verplicht advies moet worden gevraagd. De gevallen zullen worden vastgelegd in het voorgenomen Omgevingsbesluit. Er zal met deze mogelijkheid van verplichte advisering overigens zeer terughoudend worden omgegaan: alleen als een bestuursorgaan of andere instantie beschikt over een specifieke deskundigheid of wanneer dat gelet op de belangen die het desbetreffende bestuursorgaan behartigt nodig is, zal worden geregeld dat het desbetreffende bestuursorgaan in de gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving is geschetst om welke adviesrechten het gaat. Nadere regulering, ook in geval adviezen aan

derden worden gevraagd, is niet nodig. Volgens vaste rechtspraak geldt dat als een bestuursorgaan een advies aan een besluit ten grondslag legt, het er zich van vergewist dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk en concludent is. Dit is een uitvloeisel van het in artikel 3:2 Awb neergelegde algemene beginsel van behoorlijk bestuur van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Als van gevraagde adviezen wordt afgeweken, dient dit door het bestuursorgaan deugdelijk te worden gemotiveerd.

Bestaande regels over de welstandsadvisering bij aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten komen onder het wetsvoorstel te vervallen. Hiervoor wordt mede verwezen naar de eerder beantwoorde vragen van de leden van de fractie van de VVD over redelijke eisen van welstand [4.7].

Op het gemeentelijk niveau dient op grond van artikel 17.9 van het wetsvoorstel wel een adviescommissie te zijn ingesteld. Deze commissie heeft primair tot taak om te adviseren over aanvragen om omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. In dit verband wordt ook verwezen naar de gegeven toelichting hierop in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 216–220). Aan deze adviescommissie kunnen desgewenst ook andere taken worden gegeven. Zoals advisering over vaststelling van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij het de herinrichting van locaties betreft. Adviezen hierover kunnen echter zoals aangegeven ook gevraagd worden aan andere organisaties, deskundigen of derden.

[10.3] De leden van de PvdA-fractie hechten erg aan de betrokkenheid van belanghebbenden bij projecten. Zij geloven er in dat door mensen in een vroeg stadium in de planvorming te betrekken, op het moment dat er nog alternatieven mogelijk zijn, veel meer draagvlak verkregen kan worden. Zij vragen de regering om de «Elverdingaanpak»/ Code maatschappelijke participatie daarom bij alle mer-plichtige projecten verplicht te stellen.

Met de leden van de PvdA-fractie is de regering van mening dat een vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van besluitvorming van wat zij «risicovolle projecten» noemen belangrijk is. Ook de betrokkenheid van experts kan belangrijk zijn. De gedachte van de regering is dat een goed georganiseerde maatschappelijke participatie bijdraagt aan de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak van het uiteindelijk te nemen besluit. Zoals eerder uiteengezet maakt de regering een onderscheid tussen vroegtijdige betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen of bezwaren in het kader van de formele besluitvorming. In het laatste geval zijn direct rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven aan de orde. Daarom is het van belang dat de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de formele besluitvorming in de wet helemaal is uitgewerkt. Dat gebeurt in het wetsvoorstel door de van toepassingverklaring van afdeling 3.4 Awb op tal van besluiten die op grond van het wetsvoorstel kunnen worden genomen. De wettelijke regeling voor vroegtijdige betrokkenheid is terughoudender. Zoals de regering heeft aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 131–135) wil zij niet meegaan met de suggestie om de Code maatschappelijke participatie (of een vergelijkbare code) wettelijk voor te schrijven. De wijze waarop vroegtijdige participatie wordt vormgegeven is naar het oordeel van de regering aan het desbetreffende bestuursorgaan zelf, daarbij gecontroleerd door de desbetreffende volksvertegenwoordiging. Bij de aard en het karakter hiervan past geen verdergaande regulering. Bestuursorganen kunnen zich wel door de Code Maatschappelijke participatie of andere methoden laten inspireren. In een vroeg stadium gaat het om het mobiliseren van burgers en bedrijven in de fase van ideeënvorming en voorbereiding van een besluit of beleidsplan. Een

goede voorfase van besluitvorming vraagt in de eerste plaats van bestuursorganen en van vertegenwoordigende organen een open houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. Maatschappelijke participatie vraagt om een specifiek op de situatie toegesneden aanpak. Dan telt vooral een professionele houding van bestuursorganen. Het voorschrijven van de wijze waarop vroegtijdige participatie moet plaatsvinden zou leiden tot juridisering van de voorbereiding van besluitvormingsprocedures, terwijl juist vertegenwoordigende organen dit zouden moeten controleren. In dit verband verwijst de regering ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hierover [10.6]. Ook de vraag of en hoe experts betrokken worden is bij uitstek een vraag die verantwoordelijke bestuursorganen moeten beantwoorden. Dat moet naar het oordeel van de regering niet wettelijk geborgd worden, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen. Alhoewel de wijze waarop maatschappelijke participatie in een vroeg stadium niet gediend is met een wettelijke uitwerking wil de regering – zoals aangegeven – in het wetsvoorstel wel tot uiting laten komen dat een vorm van maatschappelijke participatie bij projecten of initiatieven plaats moet vinden. Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover [10.1] is al ingegaan op de plaats die maatschappelijke participatie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures in het wetsvoorstel zelf heeft.

Overigens koppelen de leden van de PvdA-fractie in hun vraag participatie aan mer-plichtige projecten. Zoals de regering in antwoord op de genoemde vraag van de leden van de VVD-fractie heeft aangegeven, wil zij de wettelijke regeling voor vroegtijdige maatschappelijke participatie niet koppelen aan de mer-plicht. Wat betreft de relatie tussen mer en participatie verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie hierover [5.6].

[10.4] De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat ten aanzien van burgerparticipatie voor de voorbereiding van belangrijke omgevingsrechtelijke besluiten en instrumenten het wettelijk verplicht is dat burgers en maatschappelijke organisaties daarbij worden betrokken. Deze leden vragen of de regering daartoe bereid is.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1] en de PvdA [10.3]. Daarin wordt – kort samengevat – duidelijk dat de regering vroegtijdige maatschappelijke participatie op de volgende wijze wil invullen:

- een plicht voor bestuursorganen om in (ontwerp)projectbesluiten te motiveren hoe bij de voorbereiding van het besluit met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan;
- een zelfde motiveringsplicht voor gemeenten bij besluiten waarbij een omgevingsplan wordt aangepast ter realisatie van een project met een publiek belang;
- een zelfde motiveringsplicht voor bestuursorganen bij (ontwerp)besluiten ter vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen;
- een vereiste voor initiatiefnemers van een activiteit om bij een aanvraag om omgevingsvergunning aan te geven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en hoe zij zijn betrokken bij de ingediende aanvraag.

Met deze motiveringsplichten en het indieningsvereiste krijgt vroegtijdige participatie een plaats en in het wettelijke stelsel en wordt in (ontwerp)besluiten en vergunningaanvragen voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie ook duidelijk wat met hun inbreng is gedaan.

[10.5] De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in artikel 6a (ook) een verplichting tot inspraak bevatte voor bestemmingsplannen. Zij stellen dat een plicht dus zeker door de wetgever opgelegd kan worden, maar de decentrale overheden zouden daarbij juist geen bepaalde vorm voorgeschreven moeten krijgen.

Het verheugt de regering dat de CDA-fractie het met de regering eens is dat de vorm van participatie niet wettelijk voorgeschreven moet worden. Wat betreft de wettelijke regeling zoals de regering die op grond van de Omgevingswet wel voor zich ziet, verwijst de regering graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover [10.1]. Wat betreft artikel 6a van de toenmalige WRO merkt de regering nog het volgende op. Op grond van dat artikel moest het gemeentebestuur burgers en andere belanghebbenden bij de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen betrekken. Daarbij werd verwezen naar de gemeentelijke inspraak verordening op grond van artikel 150 van de Gemeentewet. Dit artikel is vervallen met de komst van de Awb en de daarin vervatte procedure in afdeling 3.4. Bij het schrappen van dat artikel werd ook al verwezen naar de mogelijkheid die gemeenten sowieso hebben om met een inspraakverordening invulling te geven aan betrokkenheid van burgers voorafgaande aan de procedure op grond van afdeling 3.4. Dat sluit aan bij de lijn die de regering nu voor zich ziet.

[10.6] Wat betreft de tekortkomingen van een eventuele motiveringsplicht – waar de leden van de CDA-fractie op wijzen in verband met artikel 3.1.5 van het Besluit ruimtelijke ordening – merkt de regering het volgende op. De belangrijkste motivatie van een bestuursorgaan om vroegtijdige participatie organiseren is de wens tot een gedegen en gedragen besluit, zoals ook bij het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven [10.1]. De verantwoording over en de controle op de invulling van participatie zou naar het oordeel van de regering vooral in het politieke discours moeten plaatsvinden. Het gesprek tussen het democratisch gekozen bestuursorgaan en het uitvoerend bestuursorgaan bij besluiten moet gaan over de vraag of op een goede wijze invulling is gegeven aan het vroegtijdig en op de juiste wijze betrekken van de belanghebbenden. Dit mechanisme moet een belangrijke stimulans zijn voor een bestuurspraktijk met aandacht voor vroegtijdige participatie. Als alleen op een wettelijke verankering wordt geleund, vernauwt de vraag of een goede invulling aan vroegtijdige participatie is gegeven zich tot een verantwoording bij de rechter. Deze kan daarbij slechts marginaal toetsen of aan een formele eis is voldaan, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren. Om de bestuurspraktijk een verdere impuls te geven zet de regering verder in op een versterking daarvan in het kader van het project «Nu al eenvoudig beter» (zie ook paragraaf 6.3.1 en 12.2 van de nota naar aanleiding van het verslag).

[10.7] Alhoewel de leden van de fractie van D66 het standpunt van de regering delen dat in de voorfase van een besluit een professionele aanpak en houding van bestuurders en ambtenaren belangrijk is, vragen zij niettemin hoe de regering deze participatie denkt te waarborgen. De leden van deze fractie willen voorkomen dat bestuurders en ambtenaren niet alleen voor de vorm handelen in de eerste fase. Zij kunnen zich voorstellen dat er wel degelijk een wettelijke plicht geldt, waarbij zij aangeven dat dit zich niet moet beperken tot een projectbesluit. De Code Maatschappelijke Participatie zou daarbij als leidraad kunnen dienen, om bestuurders en ambtenaren houvast te bieden.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1], de PvdA [10.3] en het CDA [10.6] heeft de regering aangegeven dat de regering niet de vorm van participatie wil voorschrijven, maar wel met het wetsvoorstel wil bevorderen dat maatschappelijke participatie in een

vroege fase plaatsvindt. Daarbij beperkt zij zich niet tot projectbesluiten. Verder kan de Code Maatschappelijke Participatie (of andere codes of modellen) altijd als houvast dienen, los van de vraag of deze wettelijk wordt voorgeschreven of niet. Korte tijdshalve verwijst de regering verder naar de antwoorden op de vragen van de genoemde leden.

[10.8] De leden van de fractie van D66 kunnen zich vinden in het belang van maatwerk, maar missen een gedegen onderbouwing van de regering ten aanzien van de vraag hoe zij, zonder verplichtingen op te nemen in de wet, participatie gaat waarborgen. De regering gaat maatschappelijk participatie slechts stimuleren, zo stellen de leden van deze fractie, en zij vragen of de regering hard kan maken dat zij – ook wanneer de Omgevingswet eenmaal in werking is getreden – participatie én de kwaliteit van hoe die participatie wordt vormgegeven, in de eerste fase van ieder project kan garanderen. De leden van deze fractie betreuren daarbij dat de regering niet heeft overwogen het inspraakrecht van burgers te versterken door een strikte scheiding te maken tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten. Zij vragen om een betere onderbouwing van de regering op deze punten.

Wat betreft de waarborg waar de leden van deze fractie om vragen verwijst de regering naar de antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA over de wettelijke regeling voor participatie. Ook heeft de regering gewezen op het programma «Nu al eenvoudig Beter», dat ook gericht is op een goede bestuurspraktijk. Verder heeft de regering aangegeven zelf de Code Maatschappelijke Participatie te gebruiken voor MIRT-projecten. De visie van de regering is dat ieder bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor een goede besluitvorming over initiatieven in en beleid over de fysieke leefomgeving waar het over gaat. Het is aan het vertegenwoordigende orgaan om dat te controleren. Van bestuursorganen inclusief vertegenwoordigende organen mag daarbij een professionele aanpak met adequate communicatie verwacht worden. Indien dit onverhoopt niet het geval is, is het de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging om dat te corrigeren. Wat betreft het onderscheid tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten merkt de regering op dat het lastig is om in algemene zin een strikt onderscheid tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten te maken. Een wettelijke definiëring van dergelijke bijeenkomsten is niet per se behulpzaam en ook niet nodig. Een goed verwachtingenmanagement en een professionele en heldere aanpak van participatie is hier wezenlijk.

[10.9] De leden van de fractie van D66 vragen of de regering heeft overwogen om een verplichting op te nemen aan burgers mee te delen wat met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep.

De wettelijke regeling zoals nu voorgesteld voorziet erin dat moet worden gemotiveerd hoe met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan in een (ontwerp)projectbesluit, een gemeentelijk (ontwerp)besluit over een project van publiek belang waarvoor de projectprocedure wordt doorlopen en in (ontwerp)besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, een programma's en omgevingsplannen. In het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hierover wordt dit uitgebreider toegelicht [10.1]. Bij publicatie van het besluit van een bestuursorgaan kan een ieder daarmee vernemen hoe met de inbreng of adviezen van burgers, bedrijven of anderen is omgegaan. Zij kunnen na bekendmaking van het ontwerpbesluit er eventueel toe overgaan zienswijzen in te dienen. De regering acht deze regeling afdoende en transparant, en heeft niet overwogen nog een specifieke plicht in het wetsvoorstel op te nemen om burgers apart in te lichten over hun inbreng in het besluitvormingsproces.

[10.10] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of bij het projectbesluit participatie opnieuw vereist is als er zodanige wijzigingen worden aangebracht die de hoofdkeuzes raken en daarmee de effecten op de fysieke leefomgeving veranderen. De regering merkt hierover op dat de uitwerking van het projectbesluit plaatsvindt binnen de door het bevoegd gezag gestelde kaders. Deze kaders zijn onderdeel van het projectbesluit, de brede belangenafweging en daarmee ook onderdeel van het MER. Wanneer de uitwerking van het projectbesluit buiten deze kaders valt, is een wijziging van het projectbesluit noodzakelijk. Hiervoor geldt dat dit gewijzigde projectbesluit vooraf wordt gegaan door een ontwerp-projectbesluit en een zienswijzeprocedure. Indien de voorgestelde wijziging geen onderdeel is geweest van het MER dan is een aanvulling op het MER noodzakelijk. Overigens is dit niet anders dan in de huidige situatie. Van hernieuwde participatie «aan de voorkant» zal vooral sprake zijn wanneer de voorgestelde wijziging de hoofdkeuzes uit de verkenning en eventuele voorkeursbeslissing raken.

[10.11] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de beleidsmatige wens dat steeds meer burgers met allerlei vormen van beperkingen langer zelfstandig wonen, om hogere kwaliteitseisen vraagt. Zij vragen of de regering daarom voornemens is om in de AMvB's de bruikbaarheidseisen en de eisen voor toegankelijkheid en brandveiligheid van zowel de woning als de omgeving aan te scherpen. Naar het oordeel van de regering is voor het langer zelfstandig wonen van mensen met beperkingen een integrale benadering nodig. In dat verband verwijst de regering voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie allereerst naar de brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 4 juni 2014 over het langer zelfstandig wonen voor mensen met een behoefte aan zorg en ondersteuning en de rol van de rijksoverheid daarbij⁴⁸ en de bij die brief gevoegde transitieagenda «Langer zelfstandig wonen». In die brief is aangegeven dat langer zelfstandig wonen en de vernieuwing daarbij op het regionale en lokale niveau dient te worden georganiseerd en dat ook op dat niveau de meeste knelpunten kunnen worden opgelost. De verschillen tussen gemeenten en regio's zijn groot: te denken valt aan het verschil in bevolkingsopbouw, in mate van stedelijkheid, in economische situatie en in het voorzieningenaanbod. Het gaat daarom bij het langer zelfstandig wonen om lokaal maatwerk: over mogelijkheden voor wonen en zorg dicht bij de burger, zijn netwerk en buurt. Uit genoemde brief blijkt dat een deel van de mensen die thuis willen blijven wonen al een geschikte woning heeft. Voor anderen is er door toenemende beperkingen een (extra) aanpassing van de woning nodig. Dat kan gaan om een traplift, maar ook bijvoorbeeld om elektrische voordeuropeners, het weghalen van de dorpels, het aanpassen van de badkamer, enzovoort. Door technologische innovaties zijn er steeds meer mogelijkheden om niet-geschikte woningen aan te passen aan de beperkingen van mensen. Hierdoor is bijvoorbeeld de noodzaak om te verhuizen vanuit een niet-geschikte eengezinswoning naar een gelijkvloerse woning minder groot dan pakweg tien of twintig jaar geleden. Daarnaast is er al een aanbod van bijna twee miljoen geschikte woningen. Volgens het Woononderzoek Nederland 2012⁴⁹ wonen er 640.000 huishoudens jonger dan 55 jaar zonder beperkingen in een geschikte woning waardoor er nog ruimte in het aanbod is. In sommige gevallen zal het geschikt maken van de bestaande woning niet tot de mogelijkheden behoren, dan biedt het meer gericht toewijzen van geschikte woningen de mogelijkheid om meer ouderen en meer mensen met beperkingen in een voor hen geschikte

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 32 847, nr. 121.

⁴⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 60, bijlage.

woning te huisvesten. Het is dan ook niet nodig om in de AMvB's generiek hogere kwaliteitseisen aan woningen te gaan stellen. Het kabinet is zich ervan bewust dat de brandveiligheid van woningen voor mensen met beperkingen aandacht vergt, mede omdat ouderen steeds langer zelfstandig thuis blijven wonen. De Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoeken de mogelijkheden om ouderen beter te beschermen tegen brand in samenspraak met het Veiligheidsberaad, het Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweer Nederland, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW, MKB-Nederland en de Nederlandse Brandwondenstichting. Eind 2015 wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de resultaten hiervan.

[10.12] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering wil voorzien in voldoende prikkels voor duurzaam bouwen. Zij wijzen er op dat er hiervoor niet alleen regels nodig zijn voor de milieueffecten van bouwmaterialen en bouwwerken, maar dat ook de levensduur van gebouwen en bouwdelen hierbij van belang is. In antwoord daarop merkt de regering op dat de huidige regelgeving al enkele prikkels voor duurzaam bouwen bevat. Zo moeten bijvoorbeeld nieuwe woningen op grond van het Bouwbesluit 2012 voldoende energiezuinig zijn en moet bij de bouw daarvan de belasting van het milieu door de toe te passen materialen worden beperkt (milieuprestatie). Deze milieuprestatie wordt bepaald over de hele levenscyclus van materialen, waarbij recycling, hergebruik en levensduur parameters zijn. Zoals de Minister voor Wonen en Rijksdienst in zijn brief van 9 september 2014⁵⁰ in reactie op de mededeling over hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector van de Europese Commissie⁵¹ heeft aangegeven, kan daarmee ook de relatieve milieuwinst van *biobased* en circulair bouwen worden gekwantificeerd. Zoals de energiezuinigheidseis in de regelgeving nu al is gekoppeld aan een gekwantificeerde grenswaarde zal in het Besluit bouwwerken leefomgeving ook zo'n grenswaarde voor de milieuprestatie worden opgenomen. In dat besluit zal gemeenten voorts de mogelijkheid worden gegeven om door het opnemen van maatwerkregels in het omgevingsplan lokaal strengere eisen te gaan hanteren voor zowel de energiezuinigheidseis als de milieuprestatie. De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal dus meer prikkels voor duurzaam bouwen bevatten dan de huidige regelgeving.

[10.13] De leden van de fractie van GroenLinks vragen om in de wet, of in een AMvB krachtens artikel 16.86, op te nemen dat bij de voorbereiding van besluiten, met name projectbesluiten, de Code Maatschappelijke Participatie, of een daarmee gelijkwaardige, door het bevoegd gezag vast te stellen gedragscode wordt toegepast. Bij de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de VVD [10.1] en de PvdA [10.3] is de regering ingegaan op de visie van de regering op maatschappelijke participatie en de rol die het wetsvoorstel daarbij vervult. Korthedshalve verwijst de regering naar deze antwoorden.

[10.14] De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling juist is, dat agrarische bedrijven en met name veehouderijen in de nieuwe systematiek waarschijnlijk te maken krijgen met leges voor de milieuprocedure.

⁵⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 043, nr. 34.

⁵¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over mogelijkheden voor hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector, COM/2014/0445 final.

Deze veronderstelling is inderdaad juist in die gevallen, dat agrarische bedrijven voor bepaalde activiteiten niet alleen onder algemene regels zullen vallen, maar ook een omgevingsvergunning nodig zullen hebben. Dat zal zeker het geval zijn voor bedrijven die onder de richtlijn industriële emissies vallen, maar ook voor een deel van de andere bedrijven, wanneer voor specifieke activiteiten of aspecten een vergunningplicht zal gelden.

11 Bezwaar, beroep en controle

[11.1] De leden van de fractie van de PvdA zijn blij dat met nota van wijziging is aangegeven dat de gemeentelijke adviescommissie ingeschakeld dient te worden bij de advisering rond wijzigingen aan rijksmonumenten. De leden van de fractie van D66 [14.17] zijn content dat de facultatieve inzet volledig open staat van een commissie die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit. De leden van beide fracties vragen naar de waarborgen voor kwaliteit, professionaliteit en deskundigheid van deze gemeentelijke adviescommissie en andere adviesorganen en hoe de rechtszekerheid en de transparantie zijn geregeld. De vragen van PvdA-fractie en D66-fractie worden onderstaand in samenhang beantwoord.

In antwoord op deze vragen merkt de regering op dat het primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente om deze aspecten te waarborgen bij de instelling van een adviescommissie. Artikel 17.9 van het wetsvoorstel bepaalt als minimumeis ten aanzien van de deskundigheid, dat ten minste enkele leden deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 581) is aangegeven, gaat het daarbij in elk geval om deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Ten behoeve van een goede werking van de gemeentelijke monumentencommissies heeft de VNG in 2009, in samenwerking met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Federatie Welstand, een handreiking uitgebracht. Daarin staan allerlei tips over hoe een gemeente een kwalitatief goede, deskundige en onafhankelijke commissie kan optuigen en hoe een transparante advisering wordt bereikt via het reglement en motivering van de adviezen. Daarmee is naar het oordeel van de regering ook de rechtszekerheid van de aanvrager gediend.

[11.2] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de procedure van het projectbesluit meer vertraging oploopt door de voorkeursbeslissing niet voor beroep open te stellen, omdat daardoor pas aan het eind strijdigheid met regelgeving aan het licht komt. De voorkeursbeslissing is volgens de regering een politiek-bestuurlijk besluit. Daarom is de principiële keuze gemaakt de voorkeursbeslissing niet open te stellen voor beroep. De regering meent dat de beroepsmogelijkheid tegen het projectbesluit afdoende waarborgen biedt. Een extra rechterlijke toets in de projectprocedure zou leiden tot vertraging. De Awb waarborgt dat het projectbesluit voldoende gemotiveerd genomen wordt.

12 Uitvoering, digitalisering en regeldruk

[12.1] De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld over de vormgeving van het integraal toezicht. Het is niet zo dat integraal toezicht betekent dat in alle gevallen alle toezicht door één en dezelfde toezichthouder moet worden uitgevoerd. Integraal toezicht heeft tot doel door gecoördineerd en afgestemd optreden van toezichthouders toezichtlasten zo veel mogelijk te beperken en te voorkomen dat bedrijven en burgers tegenstrijdige aanwijzingen krijgen over de vereiste naleving van verschillende regels. Integraal toezicht veronderstelt eerst en vooral regie. Regie op het gezamenlijk uit te voeren toezicht, op het voor elkaar

uitvoeren van toezichtsactiviteiten, op de uitwisseling van gegevens die bij toezicht verkregen worden en op een afgestemde uitleg van de regelgeving. In het gros van de gevallen is onder de Omgevingswet de gemeente bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving; voor de meest risicovolle of milieubelastende bedrijven is dat de provincie. Het Rijk is soms bevoegd gezag in verband met specifieke taken en verantwoordelijkheden.

De regie bij toezicht ligt bij het bevoegd gezag. Een belangrijk onderdeel van die regie zal bestaan uit het maken van afspraken en het regelmatig voeren van overleg met andere bestuursorganen die een toezichtbevoegdheid hebben en met de omgevingsdienst die in opdracht van het bevoegd gezag toezichtstaken uitvoert. Naarmate een omgevingsdienst méér verschillende toezichtstaken namens het bevoegd gezag uitvoert, zal het bevoegd gezag de zorg voor een integraal toezicht ook via zijn opdrachtgeverschap richting omgevingsdienst moeten invullen. Het daadwerkelijk in de praktijk uitvoeren van integrale controles zal dan vooral door omgevingsdiensten worden gedaan. In complexere situaties waar bedrijven te maken hebben met veel verschillende regels mag daarnaast van het bevoegd gezag worden verwacht dat het net als bij vergunningverlening zorgt voor een *case manager* of vergelijkbaar aanspreekpunt voor het bedrijf. Dat aanspreekpunt kan ofwel bij het bevoegd gezag ofwel bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht.

[12.2] De leden van de fractie van de VVD hebben enkele vragen gesteld over de tussenmeting naar de werking van het herziene interbestuurlijke toezicht (IBT), mede in relatie tot de Omgevingswet. Uw kamer is bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 april 2015⁵² geïnformeerd over de uitkomsten van de tussenmeting. Het doel van de tussenmeting was om met behulp van een eerste globaal onderzoek de stand van zaken te bepalen van het stelsel van het herziene IBT. Er is niet expliciet ingegaan op het afschaffen van het specifieke toezicht, maar wel op de ervaringen met het nieuwe generieke toezicht. De tussenmeting geeft een eerste, grofmazig beeld van de werking van het herziene IBT. De eerste ervaringen met het herziene IBT zijn over het algemeen gunstig. De onder toezichtstaande bestuursorganen ervaren vertrouwen als uitgangspunt van het generieke toezicht als positief. Wel komt duidelijk naar voren dat alle betrokkenen nog in hun rol moeten groeien. Ook het horizontale toezicht moet nog verder worden gestimuleerd. In de genoemde brief is aangegeven dat het wenselijk is om de ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen die relevant zijn voor IBT in kaart te brengen in de aanloop naar de wettelijke eindevaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2017. De stelselherziening van het omgevingsrecht, die met Omgevingswet in gang is gezet, hoort daar zeker bij.

[12.3] De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre bij de vormgeving van de Laan van de Leefomgeving rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de commissie-Elias. De aanbevelingen van de commissie-Elias zijn uitgangspunt bij de vormgeving van het digitale stelsel onder de stelselherziening. Een extern bureau zal nadat het programmaplan voor de ontwikkeling van het digitaal stelsel interbestuurlijk is vastgesteld worden gevraagd een onafhankelijke toets uit te voeren op de mate waarin de vormgeving voldoet aan de aanbevelingen van de commissie-Elias.

[12.4] De leden van de VVD-fractie vragen naar de ontsluiting en het gebruik van de gegevens uit het digitale stelsel en de kosten daarvan. Het digitaal stelsel Omgevingswet, ook bekend onder de metafoor «Laan van

⁵² Kamerstukken II 2014/15, 323 89, nr. 17.

de Leefomgeving», wordt ontwikkeld om gegevens te ontsluiten over besluiten met rechtsgevolgen in het kader van de Omgevingswet. Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvergunningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Gegevens over bijvoorbeeld een koopsom van een huis zijn niet nodig voor deze besluiten met rechtsgevolgen en zullen niet via de «Laan» worden ontsloten. Wel kan worden gedacht aan het ontsluiten van onderzoeksgegevens. Door hergebruik van die gegevens mogelijk te maken kunnen onderzoekslasten worden verlaagd.

De informatie in het digitaal stelsel Omgevingswet gaat in principe uit van open data en is toegankelijk voor alle gebruikers. Hier zijn dan ook geen kosten aan verbonden. Gebruikers zijn burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en ook de overheid zelf. Uitgangspunt is dat alle partijen die betrokken zijn bij besluiten met rechtsgevolgen over de fysieke leefomgeving toegang hebben tot dezelfde gegevens. Daarbij zijn de bepalingen die gelden voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uitgangspunt. Op het opendatabeleid wordt een uitzondering gemaakt voor gegevens die vanuit privacy-overwegingen niet toegankelijk zijn. Gezien de inmiddels gemaakte keuze voor open data is de mogelijkheid om een vergoeding te vragen voor gebruik van gegevens uit registers, die nog was opgenomen in artikel 20.10, derde lid, met de tweede nota van wijziging geschrapt. Hiermee wordt de zorg van de leden van de VVD-fractie weggenomen dat er kosten verbonden kunnen worden aan het gebruik van de gegevens uit registers die krachtens de Omgevingswet worden ingesteld.

[12.5] In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de planning van het digitale stelsel kan de regering meedelen dat een meer uitgebreide planning in ontwikkeling is, waarbij de doorontwikkeling van het digitale stelsel in de periode 2019–2024 afhankelijk is van nader onderzoek en de afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie. In de planning zal worden uitgegaan van een gefaseerde uitwerking. Iedere fase leidt tot een zelfstandig werkend afgerond geheel en wordt voorafgegaan door een *go/no-go*-moment. Dit geeft voldoende mogelijkheid tot bijsturing. Deze fasering wordt ook meegenomen bij de te maken interbestuurlijke financiële afspraken over de financiering van de stelselherziening in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten. De eerste fase betreft de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij inwerkingtreding zal het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als het huidige zijn. Over de nadere uitwerking van deze fase worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord.

[12.6] De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de organisatie van het digitaal stelsel en meer specifiek naar de rol van huismeesters daarbinnen. Momenteel wordt gewerkt aan het governancemodel voor opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Beide zullen interdepartementaal en interbestuurlijk worden ingericht. Daarin zal de positie van de huismeesters nader worden bepaald. Hierover zullen met IPO, VNG en UvW afspraken worden gemaakt via het bestuursakkoord dat in voorbereiding is. In het bestuursakkoord wordt voorgesteld om de stelselverantwoordelijkheid van het digitale stelsel Omgevingswet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te beleggen.

[12.7] In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe burgers geïnformeerd gaan worden, kan de regering aangeven dat burgers zoveel mogelijk via hun gemeente geïnformeerd zullen worden over op handen zijnde ontwikkelingen. De gemeente is doorgaans bevoegd gezag en staat het dichtst bij de burger. De gemeenten worden daarbij ondersteund met een invoeringsprogramma dat uitgevoerd wordt onder regie van de VNG. Zo zullen er algemene communicatiemiddelen

worden ontwikkeld die gemeenten eenvoudig kunnen toepassen bij de informatievoorziening naar hun burgers. Dit bespaart kosten en zorgt voor inhoudelijke stroomlijning.

[12.8] De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de ontwikkeling en eventuele verankering van het milieuGezondheidsRisico-scoringssysteem (MGR). Het RIVM is gestart met de ontwikkeling van het MGR. Vanwege de potentie die de regering in het instrument ziet, wordt momenteel samen met RIVM de toepasbaarheid in de (bestuurs)praktijk bekeken en wordt de meerwaarde ten opzichte van andere bestaande afwegingsinstrumenten nader in kaart gebracht. Aan de hand hiervan besluit de regering over eventuele investeringen in de verdere ontwikkeling van het instrument.

De regering heeft geen voornemen om het MGR te verankeren in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De meerwaarde van dit beslissingsondersteunende instrument verschilt van geval tot geval. De regering wil daarom voortbouwen op de praktijk waarin instrumenten als het MGR vrijwillig kunnen worden toegepast. Het is aan de desbetreffende overheid om te bepalen hoe de resultaten van een MGR worden afgewogen tegen andere factoren.

[12.9] De leden van de VVD-fractie vragen welke idee het kabinet heeft over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) als onderdeel van een totale integrale afweging bij een project. De regering is van mening dat het toepassen van de MKBA bij een project met een publiek belang belangrijk is om te komen tot een integrale afweging van alle belangen, waaronder de economische effecten van een project. De meerwaarde van de MKBA bij de toepassing van een project zit in de objectieve en transparante weergave van de economische effecten van een project, zodat de politiek-bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt aan de hand van een compleet en deugdelijk overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van dat project. De tweede meerwaarde van het toepassen van een MKBA zit in de uniformiteit van de methodiek, zodat de uitkomsten tussen projecten en projectalternatieven onderling vergelijkbaar zijn. Naast het bepalen van de welvaartseffecten van een project maakt het toepassen van de MKBA het daarmee mogelijk om het totale investeringsbudget aan publieke middelen te programmeren en te prioriteren. Om deze redenen is bij MIRT-projecten het opstellen van een MKBA verplicht in de verkenningsfase. Dit is vastgelegd in het MIRT-spelregelkader⁵³.

[12.10] De leden van de fractie van de VVD vragen om voorbeelden waar een ruimer toepassingsbereik wordt gegeven aan de mogelijkheden voor salderen en compenseren.

De regering wil de bestaande mogelijkheden voor saldering en compensatie vorm geven in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en deze – waar mogelijk – ook ten opzichte van de huidige regelingen een ruimer toepassingsbereik geven. Salderen en compenseren houdt dan verband met de wijze waarop met door – in dat besluit te stellen – rijksregels begrensde gebruiksräume kan worden omgegaan, en wanneer daarvan kan worden afgeweken. De rijksregels waar het hier om gaat zijn instructieregels die bestuursorganen moeten toepassen bij bijvoorbeeld de vaststelling van omgevingsplannen of projectbesluiten.

Er zijn complexe gebiedsopgaven waarbij de totale kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden verbeterd, maar een specifieke norm niet kan worden gehaald, bijvoorbeeld bij de transformatie van verouderde bedrijventerreinen naar een gemengd woon-werkgebied. De regering wil dan afwijking van een specifieke norm onder voorwaarden

⁵³ Kamerstukken II 2008/2009, 31 700-A, nr. 41, bijlage.

mogelijk maken als een ultimum remedium. Dat vraagt een zorgvuldige afweging en een motivering van het desbetreffende bestuursorgaan. Hierbij kan alleen sprake zijn van «uitruil» of compensatie – in de zin van de afweging van verschillende deelaspecten van de fysieke leefomgeving – als dat leidt tot een verbetering van de fysieke leefomgeving van het gebied in totaal. Dat moet het desbetreffende bestuursorgaan dan expliciet afwegen en motiveren. Omdat compensatie bij voorkeur moet worden gevonden binnen het milieucompartment waar van de grenswaarde wordt afgeweken, wordt compensatie bij geluid in de huidige situatie veelal gevonden in de vorm van een betere geluidisolatie met de burens of een lager installatiegeluidniveau op basis van bijvoorbeeld NEN 1070. Zo kan 5 dB teveel aan omgevingsgeluid worden vertaald naar een 5 dB betere geluidisolatie met de burens of een 5 dB lager installatiegeluidniveau. Soms gebeurt dit in combinatie met compensatie buiten het desbetreffende compartiment: bij een herstructurering van een gebied met van oudsher veel bedrijven werd bijvoorbeeld normoverschrijding voor omgevingsgeluid toegestaan omdat er veel werd geïnvesteerd in de kwaliteit van de openbare ruimte.

[12.11] De leden van de fractie van de PvdA vragen om een gezondheidsscan mee te nemen in de mer als het nodig is bij een project. Bij onderzoek in het kader van de mer is het nu al verplicht gezondheidseffecten mee te nemen en te beschrijven als dit relevant is (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [5.3]). Voor ingrepen waarvoor geen mer-plicht geldt kunnen gemeenten vrijwillig een gezondheidsscan doen met behulp van beslissingsondersteunende instrumenten als het beoordelingskader Gezondheid en Milieu of het milieuGezondheidsRisico-scoringsstelsel. Op dit kader en dit stelsel is ingegaan in antwoorden op vragen van leden van de VVD-fractie [4.4] [12.8].

[12.12] De leden van de PvdA-fractie vragen om standaard en transparant een gezondheidsadvies mee te nemen in het afwegingskader. De regering wijst er op dat het belang van een gezonde fysieke leefomgeving in de Omgevingswet expliciet wordt benoemd. Bestuursorganen moeten hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet onder andere met het oog hierop uitoefenen. Dit wordt uitgewerkt in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, zodat gezondheid straks al in een vroeg stadium breed wordt meegenomen. Gemeenten zullen in die gevallen hun eigen gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) betrekken. Daarnaast stuurt het Rijk via omgevingswaarden en instructieregels over omgevingsplannen op het beschermen van de gezondheid. In hoeverre gezondheid ook in individuele situaties, bijvoorbeeld bij vergunningverlening, een relevant thema is, verschilt echter sterk. De regering vindt een verplichting tot advies bij besluiten niet wenselijk, te meer omdat bij veel besluiten geen gezondheidsaspecten in het geding zijn. Gemeenten kunnen zelf het beste beoordelen in welke gevallen zij hun eigen GGD willen inschakelen. In elk geval regelt de Wet publieke gezondheid nu al dat het college van burgemeester en wethouders advies vraagt aan de GGD voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Verder wordt gestreefd naar een convenant tussen het IPO, de VNG en de GGD Nederland waarmee de betrokkenheid van de GGD's bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving wordt vergroot.

[12.13] De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe beschermend de wet is bij risico's die de gemeentegrenzen overschrijden en op welke wijze zicht wordt gehouden op grensoverschrijdende gevolgen van besluiten door gemeenten.

Gemeenten dienen ook gevolgen van besluiten die optreden buiten hun grondgebied mee te nemen in hun afwegingen (zie in dit verband artikel 2.2, eerste lid). Regionale uitvoeringsdiensten en andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden spelen daarbij een verbindende rol. Verder ligt hier een rol voor de provincie, die in het wetsvoorstel expliciet als taak krijgt: «de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen» (artikel 2.18, eerste lid, onder a). Voor een nadere toelichting op die rol wordt verwezen naar de memorie van toelichting (blz. 78). Wanneer dergelijke grensoverschrijdende problemen spelen, zal de provincie die veelal identificeren bij het voorbereiden en opstellen van de omgevingsvisie. Als gemeenten niet op doelmatige en doeltreffende wijze voorzien in het voorkomen van afwenteling op buurgemeenten, kan de provincie maatregelen nemen. Dat kunnen informele maatregelen zijn (overleg, communicatie), meer formele niet-wettelijke maatregelen (bestuurlijke afspraken, uitwisseling van informatie) of zo nodig wettelijke maatregelen in de vorm van instructieregels voor gemeenten. In de beantwoording op een vraag van leden van de fractie van de SP [6.11] is in een voorbeeld beschreven hoe de provincie Noord-Brabant deze rol oppakt.

[12.14] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de toegankelijkheid van de gegevens op de Laan van de Leefomgeving. In het concept van de Laan van de Leefomgeving zijn in principe alle beschikbare onderliggende data toegankelijk. Daarbij zijn de bepalingen die gelden voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uitgangspunt. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [12.4].

[12.15] In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de digitale breinaald kan de regering zeggen dat het de ambitie voor het digitale stelsel, ook bekend onder de metafoor van de Laan van de Leefomgeving, is om alle relevante beschikbare informatie, zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar te hebben en begrijpelijk te tonen.

[12.16] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de vermindering van onderzoekslasten in relatie tot een database voor bijvoorbeeld vleermuiswaarnemingen. Met het digitale stelsel onder de Omgevingswet is vermindering van onderzoekslasten beoogd via het beschikbaar stellen van onderzoeken en achterliggende gegevens. De mate van vermindering van onderzoekslasten bij het genoemde voorbeeld is afhankelijk van onder meer het domeinspecifieke toetsingsinstrument, de beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving en de betrokken activiteit. Deze lastenvermindering zal per specifiek geval dus kunnen verschillen.

[12.17] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de financiële kant van de Omgevingswet. Met de stelselherziening van het omgevingsrecht waar het wetsvoorstel onderdeel van uitmaakt zijn naar verwachting substantiële baten te behalen, onder andere door de overgang van vergunningen naar algemene regels, het verminderen van onderzoekslasten en plankosten en het verkorten van procedures. Daarnaast brengt het omgevingsrecht ook kosten met zich mee, zoals de monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen. De kosten voor de algemene monitoring van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden betaald uit de algemene middelen van het bestuursorgaan waarop de monitoringsplicht rust. Deze monitoring dient een algemeen belang en is niet aan individuele initiatiefnemers toe te rekenen. Als in vergunningen voorschriften

zijn opgenomen over monitoring komen de kosten van de naleving daarvan voor de vergunninghouder.

Toezicht en handhaving hebben als primair doel het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Aangezien wet- en regelgeving steeds wordt opgesteld vanuit een algemeen belang, dient de handhaving ervan dus in beginsel een algemeen belang. Op basis daarvan formuleerde de rijksoverheid in het rapport Maat houden in 1996 als algemeen uitgangspunt dat de kosten van de handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd. Dit rapport is in 2014 herzien waarbij dit standpunt is herbevestigd.⁵⁴

Het opstellen van programma's is een algemene beleidstaak en ook deze wordt betaald uit de algemene middelen van het bestuursorgaan waarop de programmaverplichting rust. De maatregelen in een programma kunnen bij verschillende actoren liggen en de kostenverdeling kan per programma worden afgesproken. In programma's kunnen verder maatregelen zijn opgenomen die leiden tot kosten voor bedrijven die niet voor vergoeding in aanmerking komen, omdat ze behoren tot het normaal maatschappelijk risico. Gedacht kan worden aan een maatwerkvoorschrift of aanvullend vergunningvoorschrift om de emissie van een stof naar de lucht of het water terug te dringen.

Voor zover de regelgeving leidt tot nieuwe verplichtingen voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.

De effecten van de stelselherziening voor burgers, bedrijven en overheden, waaronder de financiële effecten, worden inzichtelijk gemaakt via verschillende toetsen op de desbetreffende onderdelen van wet- en regelgeving. Met de medeoverheden worden naar aanleiding van de uitkomsten van deze onderzoeken afspraken gemaakt over de kosten en baten van de stelselherziening, zoals ook beschreven in het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie [8.10]. Dit zal onderdeel uitmaken van het bestuursakkoord dat de Minister van Infrastructuur en Milieu, namens het kabinet, voornemens is te sluiten met het IPO, de VNG en de UvW.

[12.18] De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de financiering van toezicht en handhaving. Omwille van de inhoudelijke samenhang zijn die vragen beantwoord in combinatie met vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie [8.10].

[12.19] De leden van de SP-fractie vragen waarom niet gezorgd wordt voor een nadere borging van gezondheid voor relevante besluiten door middel van bijvoorbeeld een verplichte toetsing. De regering wil benadrukken dat de Omgevingswet het gezondheidsbelang centraal stelt en overheden in staat stelt om het gezondheidsbelang beter te borgen. Vanuit de maatschappelijke doelen van de wet, waaronder het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, biedt de wet een palet aan instrumenten. Denk hierbij aan nationale normstelling, maar ook aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan, waarin het gezondheidsbelang vanaf het begin van het besluitvormingsproces wordt meegenomen en geborgd.

De regering acht het niet zinvol om, naast de bestaande verplichting op grond van de Wet publieke gezondheid, een gezondheidstoets te verplichten. Een dergelijke verplichting aan het einde van het traject leidt veelal niet tot betere besluiten. De Omgevingswet stimuleert gemeenten om gezondheid aan de voorkant te betrekken. Gemeenten dragen straks

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, bijlage.

een grotere verantwoordelijkheid voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Zij zullen deze verantwoordelijkheid aan het begin van beleids- en ontwikkelingstrajecten inhoud geven. De regering verwacht dat de betrokkenheid van de GGD in voorkomende gevallen een grote meerwaarde zal hebben om tot een goed onderbouwde afweging te komen.

[12.20] De leden van de SP-fractie vragen hoe geborgd wordt dat naar de nieuwste wetenschappelijke inzichten over gezondheid wordt gehandeld en dat deze niet worden uitgeruild ten koste van andere belangen. De Omgevingswet borgt de veiligheid en gezondheid door middel van nationale normstelling en algemene regels. Wanneer het gaat om nieuwe (en soms nog onvoldoende voldragen) wetenschappelijke inzichten op het gebied van gezondheid, hebben deze nog niet altijd een vertaling in nationale wetgeving. In deze gevallen is de belangrijkste stap om deze inzichten snel bekend en hanteerbaar te maken voor gemeenten en provincies. Dit is geen wettelijke stap, maar het Rijk kan hierbij wel een rol spelen, bijvoorbeeld door handreikingen te maken of een kennisplatform te organiseren. In de praktijk bleek dit goed sturend te kunnen werken, bijvoorbeeld rondom elektromagnetische velden.

[12.21] De opvatting van de leden van de SP-fractie dat het een taak van het Rijk is om een minimale kwaliteit van Nederland te borgen, is in de ogen van de regering verstrekkend. Het zou erop neerkomen dat het Rijk voor alle zichtbare en onzichtbare elementen van de fysieke leefomgeving een verantwoordelijkheid draagt. Daarmee zou het Rijk kunnen worden gedwongen om zich betrokken te voelen bij bijvoorbeeld de kwaliteit van het landschap in al zijn facetten, de inrichting van de openbare ruimte in de stad, de architectonische kwaliteit van gebouwen, de kwaliteit van de fietsenstalling bij het lokale winkelcentrum, enzovoort. Een dergelijke brede taaktoedeling aan het Rijk zou ook op gespannen voet komen te staan met de Grondwet, waarin de gedecentraliseerde eenheidsstaat is vastgelegd. De regering neemt aan dat de leden van de SP-fractie dat niet beogen maar dat zij willen benadrukken dat het Rijk een taak heeft om voor belangrijke aspecten een minimaal beschermingsniveau vast te leggen. De regering is het daarmee eens. Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het Rijk om voor een breed scala van belangen beschermende regels te stellen, variërend van externe veiligheid, bescherming tegen overstroming en constructieve veiligheid tot «zachtere» belangen, zoals de bescherming van cultureel erfgoed en de kwaliteit van natuur en landschap. Voor een groot aantal daarvan verplicht het wetsvoorstel tot het stellen van die regels bij AMvB. Dat samenstel van regels creëert het wettelijk minimum beschermingsniveau.

[12.22] Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie is de regering graag bereid de resultaten van de pilotgemeenten tot nu toe met uw Kamer te delen. Dit zal de Minister van Infrastructuur en Milieu dit jaar koppelen aan de voortgangsrapportage in het kader van de Crisis- en herstelwet. Hierin staan ook de experimentgemeenten beschreven. Vanaf 2016 zullen hieraan de resultaten van de implementatiemonitor worden toegevoegd, zodat voor uw Kamer een compleet beeld ontstaat over zowel de invoering van de Omgevingswet, als de mate waarin de instrumenten en werkwijzen van de Omgevingswet in de praktijk al meerwaarde bewijzen. Zie voor een beschrijving van deze monitor het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie hierover [3.23].

[12.23] De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag nogmaals gevraagd naar de effecten van de stelselherziening en dan met name de integratie van wetten. De regering deelt de mening van deze leden dat integratie van wetten niet

per definitie leidt tot meer begrijpelijke regels, dit is onder andere afhankelijk van de formulering en toegankelijkheid. Het kabinet wenst de regeldruk te verminderen, gehoord de signalen uit de maatschappij, van de bestuurlijke partners en uit de eigen uitvoeringsorganisaties. Bij alle keuzes die worden gemaakt bij het ontwerp van de nieuwe regelgeving wordt dan ook rekening gehouden met de lasten voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak is één van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Hierop wordt de regelgeving dan ook via verschillende toetsen intern en extern getoetst, via bijvoorbeeld de toets op regeldrukeffecten. Daarnaast zijn voor de stelselherziening de andere verbeterdoelen relevant.

[12.24] De leden van de D66-fractie vragen of een Minister niet verplicht moet worden om de monitoring te laten uitvoeren door een onafhankelijke instantie. De regering is bij het opstellen van het wetsvoorstel uitgegaan van het vertrouwensbeginsel. De Minister is net zo betrouwbaar als uitvoerder van monitoringstaken als wanneer hij andere bestuurlijke taken verricht. Als een (onderdeel van een) ambtelijke dienst een overschrijding van een omgevingswaarde constateert, behoort het tot de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit om de consequenties daarvan – zoals het opstellen van een programma – te zien en daarnaar te handelen. Het behoort ook tot de bestuurlijke professionaliteit om, waar dat nodig is, te kiezen voor ambtelijke functiescheiding tussen het dienstonderdeel dat de monitoring uitvoert en dat wat met de resultaten aan de slag moet, of voor een onafhankelijk dienstonderdeel dat toeziet op de monitoring. Via de vierjaarlijkse cyclus van de Balansen van de Leefomgeving is er bovendien een rapportage door het onafhankelijke Planbureau voor de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ook hoe monitoring door een onafhankelijke instantie plaatsvindt wanneer er geen sprake is van een Minister die wordt aangewezen als bestuursorgaan. In dit geval zal het vaak gaan om monitoring door een decentraal bestuursorgaan. Wat gezegd is over de rol van de Minister geldt ook voor de uitvoerende bestuursorganen van het decentraal bestuur. In de beantwoording van een vraag van de leden van de SP [1.3] is hier al op ingegaan.

[12.25] De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag gesteld over de digitale ontsluiting van beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. De centrale beoordelingsregels maken deel uit van het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving dat als een van de AMvB's onder de Omgevingswet wordt ontwikkeld. Eventueel aanvullende decentrale beoordelingsregels zijn opgenomen in het omgevingsplan, de provinciale verordening en de waterschapsverordening. De digitale ontsluiting van AMvB's onder de Omgevingswet wordt geregeld via wetten.overheid.nl en het te ontwikkelen digitale stelsel. Het is de ambitie om regels, ook de beoordelingsregels in het omgevingsplan, de provinciale verordening en de waterschapsverordening, locatiegericht verbeeld op kaart te ontsluiten. De mate waarin deze regels in 2018 voor de gebruikers toegankelijk zijn via de kaart hangt af van het tempo waarin medeoverheden overgaan tot het opstellen van de nieuwe instrumenten. Over de hiervoor geldende overgangstermijnen worden met mede overheden in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet afspraken gemaakt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen inzichtelijk. Bij inwerkingtreding is het dienstverleningsniveau op minimaal hetzelfde niveau als nu. Hierover worden interbestuurlijk afspraken gemaakt in het bestuursakkoord dat Rijk en medeoverheden voornemens zijn te sluiten.

De ambitie van de regering voor de langere termijn is dat de inzichtelijkheid steeds verder vergroot wordt en dat onderzoekslasten verminderd worden. Er is hier sprake van een groeimodel doordat er steeds meer informatie beschikbaar komt. In de aanpassingen die voor inwerkingtreding plaatsvinden wordt daar al rekening mee gehouden door onder andere de inrichting van een Register Omgevingsdocumenten waarin de direct werkende regels en besluiten van centrale en decentrale overheden worden opgeslagen. Bronhouders, zoals gemeenten, moeten hiervoor de informatie aanleveren. In de ambitie van het digitale stelsel worden informatiehuisen verantwoordelijk voor het valideren en leveren van deze informatie aan het stelsel. De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt eisen aan de kwaliteit van de informatie en voorziet in toezicht op de huisen en de geleverde informatie.

[12.26] Over de juridische borging van de watertoets vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering bereid is om de huidige koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting in stand te houden. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de SP-fractie [5.4].

[12.27] Verder vragen deze leden de regering of zij bereid is regels te stellen over het watertoetsproces bij de totstandkoming van omgevingsvisies. De regering acht extra regels niet nodig om het waterbelang mee te wegen bij de totstandkoming van een omgevingsvisie. Op grond van het wetsvoorstel dienen omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zullen in deze omgevingsvisies de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem aan de orde komen. Artikel 2.2 van het wetsvoorstel biedt bovendien een waarborg om vroegtijdig waterbelangen in de besluitvorming rond omgevingsvisies in te brengen. Tot slot wijst de regering nog op artikel 3:2 Awb. Op locaties waar «water» een relevant feit is, is het bestuursorgaan verplicht om dat feit en de daarmee verbonden belangen te betrekken bij de voorbereiding van besluiten.

[12.28] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is meer inzicht te geven in de inhoud van de AMvB's. Het kabinet heeft in de brief Contouren uitvoeringsregelgeving de inhoud en verbeteringen die worden beoogd in de AMvB's geschetst. Op dit moment worden specifieke onderdelen van de AMvB's met de praktijk besproken in de zogenaamde botsproeven. Dit proces loopt nog. De uitkomsten hiervan worden gebruikt voor het opstellen van de AMvB's. Voor het opstellen van de AMvB's is ook een vastgesteld wetsvoorstel van belang. Het wetsvoorstel is immers de basis en voorziet in de grondslagen voor de AMvB's. De regering zal uw Kamer informeren op het moment dat de uitwerking van de AMvB's voldoende gevorderd is en meer informatie gegeven kan worden. De regering wijst voor een verdere toelichting op de planning en de betrokkenheid van uw Kamer op paragraaf 5.1.3 van de nota naar aanleiding van het verslag en de in oktober 2014 verzonden brief over de planning van de stelselherziening⁵⁵. De leden vragen ook of al meer duidelijkheid kan worden geboden over de vraag voor welke vergunningplichten de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal gelden en voor welke de reguliere procedure. Voor de visie van de regering hieromtrent wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van GroenLinks [8.14].

⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

[12.29] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om de «sneller en beter»-aanpak ook open te stellen voor complexe projecten die met een omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Met het gemeentelijk omgevingsplan voor publieke projecten voorziet het wetsvoorstel ook voor gemeenten in een instrument om projecten met een publiek belang met de «sneller en beter»-aanpak voor te bereiden. Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

De regering vindt het niet wenselijk deze procedure ook wettelijk te regelen voor vergelijkbare projecten die met de omgevingsvergunning worden gerealiseerd. De omgevingsvergunning is immers een besluit op aanvraag van een initiatiefnemer waarbij vanwege de rechtszekerheid een vaste procedure met indieningsvereisten en vaste beslistermijnen vooraf is aangegeven. Een wettelijke verplichting tot het volgen van de «sneller en beter»-aanpak zou daaraan afbreuk doen. Dat neemt niet weg dat het een initiatiefnemer vrijstaat om, ook zonder wettelijke regeling, afzonderlijk of gezamenlijk met het bestuursorgaan te besluiten voorafgaand aan de aanvraag de omgeving vroegtijdig te betrekken. Wel wil de regering – zoals beschreven in het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie [10.1] – de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden stimuleren door in de uitvoeringsregelgeving te bepalen dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om omgevingsvergunning moet aangeven of en op welke wijze omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken bij de ingediende aanvraag. Een versnelde behandeling van beroepen tegen het genomen besluit wordt overigens alleen gerechtvaardigd geacht voor projecten van publiek belang, dat wil zeggen projecten die de projectprocedure hebben doorlopen of gemeentelijk projecten van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53 van het wetsvoorstel.

[12.30] De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is, gelet op het belang van het tijdig meewegen van waterveiligheid, regels te stellen over de watertoets bij de totstandkoming van omgevingsvisies. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op vragen de leden van de ChristenUnie-fractie [12.27]. Deze leden vragen verder of er een instructieregel wordt opgenomen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving over een watertoets bij wijziging of vaststelling van een omgevingsverordening. De regering merkt op dat dit juist is, voor zover het gaat om onderdelen van de omgevingsverordening waarin functies aan locaties worden toegeedeeld.

13 Onderzoek RUG

[13.1] De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering de rechtszekerheid voor bedrijven en bewoners beoordeelt als in verschillende gemeenten verschillende normen gaan gelden. Onder het huidige omgevingsrecht is lokale differentiatie van regels gemeengoed. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de regels in de huidige bestemmingsplannen en in de lokale verordeningen. Ook binnen gemeenten bestaan verschillende regels per gebied of locatie, omdat er immers grote verschillen bestaan tussen gebieden binnen gemeenten. Dergelijke verschillen worden gewoon en zelfs noodzakelijk geacht voor het realiseren van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Als die regels kenbaar zijn, is de rechtszekerheid niet in het geding. De kenbaarheid van de regels wordt bevorderd door integratie van de lokale regels in het omgevingsplan, dat digitaal raadpleegbaar is via de opvolger van Ruimtelijkeplannen.nl. Regels die worden gesteld door decentrale bestuursorganen zijn niet meer of minder rechtszeker dan regels van het Rijk.

Dat wil niet zeggen dat altijd wenselijk is dat in verschillende gemeenten verschillende normen gelden. In sommige gevallen wordt het op Europees, nationaal of provinciaal niveau wenselijk geacht om een bepaald minimumbeschermingsniveau te bieden aan burgers. Ook wordt het soms wenselijk geacht om voor het hele land of de hele provincie gelijke regels te bieden voor bedrijven, omdat dit doelmatiger is voor bovenlokaal opererende bedrijven. Deze regels zullen worden gesteld in de uitvoeringsregelgeving die op grond van de Omgevingswet zal worden vastgesteld. Voor een dergelijk soort regels wordt zorgvuldig afgewogen welke lokale afwijkingen binnen welke bandbreedte of omstandigheden mogelijk zullen worden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om afwijkingen die nodig zijn voor bijzondere omstandigheden die op bepaalde locaties bestaan.

[13.2] De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om in te gaan op diverse aspecten van de materiële normstelling op wetsniveau. De regering heeft in de beantwoording de volgorde van het nader verslag aangehouden. Een aantal aspecten is dan ook in deze nota al aan de orde gekomen. Dit maakt dat de regering als volgt aan het verzoek van de leden van de fractie van D66 uitvoering heeft gegeven:

- in algemene zin in de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport;
- milieubeginselen: in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fracties van de PvdA [6.4], het CDA [6.13] en D66 [6.17] in hoofdstuk 6;
- standstill-beginsel: in het antwoord op de specifieke vragen daarover van de leden van de CDA-fractie [3.19] daarover in hoofdstuk 3;
- toetsingskaders voor vergunningverlening: in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de CDA-fractie [3.16] in hoofdstuk 3;
- materiële normen (onder andere omgevingswaarden): in het antwoord op de vragen daarover van de leden van de fracties van de SP [6.14] en het CDA [6.14] in hoofdstuk 6.

Daarnaast is in de bijlage per alternatief dat in het onderzoeksrapport is beschreven een korte reactie opgenomen. Daarbij wordt eveneens verwezen naar de relevante vragen in deze nota.

[13.3] De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de vraag die door de onderzoekers van de RUG in het rapport wordt gesteld of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds in gelijke mate recht wordt gedaan. Daarbij wordt gewezen op de formulering van de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 als alternatieven. Op de achtergronden en het nut van het woord «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is ingegaan bij de beantwoording van de daarover gestelde vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [8.13]. Hetzelfde geldt voor de vraag over het subsidiariteitsvereiste.

[13.4] De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering van de onderzoekers van de RUG dat de door de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerde onderbouwing ontbreekt van de opvatting van de regering dat het noodzakelijk is om diverse instrumenten die aan overheid of burgers flexibiliteit bieden, in het wetsvoorstel op te nemen. De regering wijst op de uitgebreide beantwoording op dit gebied in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 20–30 en blz. 93–117). Het onderzoek van de RUG betreft uitdrukkelijk niet de nota naar aanleiding van het verslag. De kern van de beantwoording is als volgt.

Flexibiliteitsbepalingen zijn nodig om rekening te houden met verschillen in de fysieke leefomgeving, zoals de gevoeligheid van specifieke locaties, met de cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving, en met

innovaties. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze vormen geen vrijbrief voor bevoegde instanties om sterk eenzijdige afwegingen te maken, maar bieden gelegenheid om betere en meer samenhangende afwegingen te maken. Elke vorm van flexibiliteit is gekoppeld aan een specifiek instrument van het wetsvoorstel (zie ook de tabel op blz. 27 van de nota naar aanleiding van het verslag). Er is dus geen stapeling van flexibiliteitsbepalingen, maar een selectie van bepalingen die de regelgever, zowel nationaal als decentraal, kan inzetten om bij elke regel die hij uitvaardigt ook ruimte te bieden voor bijzondere omstandigheden. De keuze om een flexibiliteitsbepaling «aan» of «uit» te zetten moet bovendien steeds bewust worden gemaakt bij het vaststellen van de regels.

[13.5] De leden van de fractie van D66 vragen nader in te gaan op de stelling van de onderzoekers dat de voorhangprocedure niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor te ruime delegatiegrondslagen. De regering onderschrijft die stelling, mede daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de sturing op grond van de wet versterkt. Dat geldt ook voor de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, die op verschillende manieren inhoudelijk genormeerd zijn. De onderzoekers concluderen op dit punt dat de regering «de delegatiegrondslagen in belangrijke mate en met een sterk effect heeft ingekaderd en begrensd» (blz. 106).

Het huidige omgevingsrecht kent een ruime mate van delegatie. Dit hangt sterk samen met de aard en omvang van de regels. De omvang is in het huidige omgevingsrecht enorm: meer dan 120 AMvB's en 120 regelingen, met in totaal meer dan 4700 bepalingen. Verder heeft de toegenomen internationale regelgeving voor de fysieke leefomgeving geleid tot verruimde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de betrokken Minister. De omvang van de internationale omgevingsrechtelijke regelgeving is eveneens groot. Zo zijn meer dan 37 EU-richtlijnen van toepassing. Een groot deel daarvan bestaat uit technisch-inhoudelijke normen, bijvoorbeeld voor uitstoot, concentraties van stoffen, sterkte van constructies, enzovoort.

Delegatie en voorhang zijn binnen het omgevingsrecht dan ook geen nieuwe verschijnselen. De onderzoekers wijzen daar ook op (blz. 14 en 30). Deze wijze van reguleren en het borgen van de parlementaire betrokkenheid daarbij sluiten aan bij de ontwikkeling van de laatste dertig jaar. Deze kwam voort uit de behoefte om de regelgeving hanteerbaar te maken en om te kunnen voldoen aan de verplichtingen tot tijdige en correcte implementatie van EU-regelgeving. Dit heeft geleid tot een ontwikkeling waarin de hoofdzaken op wetsniveau worden geregeld en de uitwerking in de materiële, gedelegeerde regelgeving plaatsvindt.

Op diverse momenten en voor verschillende wetten binnen het omgevingsrecht is door regering en parlement gekozen voor een ruime mate van delegatie. Dit is een constante en bestendige lijn gebleken (bijvoorbeeld de regels op grond van artikel 2a Hinderwet en artikel 8.40 Wet milieubeheer). Bij het zoeken naar een balans zijn in het laatste kwart van de vorige eeuw ook waarborgen gevonden om vorm te geven aan de betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving. Zo is in veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten voorzien in een voorhangprocedure. De onderzoekers (blz. 14) wijzen op Aanwijzing 36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die daarvoor de ruimte biedt. «Gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet zo goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.»

Hierboven is gewezen op twee kenmerken van het omgevingsrecht die daaraan voldoen: de grote omvang en de technische aard daarvan. De

bestaande lijn binnen het omgevingsrecht is met de wettelijke voorhang-procedure in de Omgevingswet dan ook voortgezet.

[13.6] De leden van de fractie van D66 vragen in te gaan op de bevoegdheidsverdeling en op de vraag of de rechtszekerheid die kan worden ontleend aan artikelen 5.10 en 5.11 kan worden vergroot. In dit verband kan worden verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA [3.13]. De rechtszekerheid (is helder welk orgaan bevoegd is?) is van belang voor overheden, burgers en bedrijven, bijvoorbeeld bij het aanvragen van vergunning. Van belang daarbij is onder meer een heldere bevoegdheidsverdeling en de kenbaarheid daarvan. Dat geldt onverminderd bij de uitvoeringsregeling. Het niveau van de normstelling (wet/AMvB) is niet doorslaggevend voor de rechtszekerheid van overheden, burgers en bedrijven. Het gaat om een inzichtelijke en kenbare regeling, waaruit helder wordt welk orgaan bevoegd gezag is.

In het wetsvoorstel is inzichtelijk gemaakt welke uitgangspunten sturend zijn voor de toedeling van bevoegdheden bij AMvB en zijn grondslagen om bevoegdheden aan een ander bevoegd gezag dan de gemeente toe te delen ingekaderd. De bevoegdheidstoedeling aan Rijk en provincie in het wetsvoorstel is hiermee inzichtelijker en beter ingekaderd dan de huidige regeling in artikel 2.4 van de Wabo. Dat wordt ook onderschreven door de onderzoekers van de RUG (blz. 46). Vervolgens wordt op één niveau, bij AMvB, de concrete toedeling per activiteit op maat geregeld. Dit zorgt voor een inzichtelijk systeem voor overheden, burgers en bedrijven, dat daarmee ook ten goede komt aan de rechtszekerheid. De kenbaarheid is gewaarborgd door publicatie in het Staatsblad en digitale ontsluiting via het omgevingsloket.

De aanbevelingen in het onderzoeksrapport over de artikelen 5.10 en 5.11 betreffen niet zo zeer het niveau van regulering, maar een mogelijkheid om de delegatiegrondslag op twee onderdelen verder inhoudelijk te normeren. Beide artikelen regelen wanneer het Rijk of provincies aangewezen kunnen worden als bevoegd gezag. Allereerst geven de onderzoekers in overweging op wetsniveau te bepalen dat voor alle afwijkactiviteiten voor nationale belangen en provinciale belangen Rijk en provincie als bevoegd gezag worden aangewezen. Een dergelijke opdracht op wetsniveau past niet goed in de gekozen systematiek. Het wetsvoorstel verklaart in het tweede lid van de artikelen 5.10 en 5.11 het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van artikel 2.3, tweede en derde lid, van toepassing. Dat betekent dat voor alle in artikel 5.10 en 5.11 genoemde activiteiten en gevallen bij AMvB de invulling van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel plaats vindt. Dat gebeurt dan op hetzelfde niveau en in samenhang met de concrete aanwijzing van vergunningplichtige gevallen. Dit is ook nodig vanwege de omvang van gevallen, bijvoorbeeld voor de milieubelastende activiteit. Het voor een deel van die activiteiten voor alle gevallen al op wetsniveau de afweging rondom subsidiariteit te maken, dus bij die activiteiten waarbij dat op zichzelf mogelijk zou zijn omdat er op AMvB-niveau geen nadere differentiatie plaats vindt, zou afbreuk doen aan de helderheid van de gekozen systematiek.

Verder adviseren de onderzoekers om in het wetsvoorstel op te nemen dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de milieubelastende activiteit ten aanzien van «Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie die nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeenten vallen, behoudens zes mijnbouwwerken voor de ondergrondse opslag». Deze aanvulling zou leiden tot een onevenwichtigheid in de mate van detaillering tussen de bepalingen ten aanzien bevoegd gezag. Een dergelijke detaillering op wetsniveau betekent daarnaast dat een kleine verschuiving binnen een activiteitsoort direct wetswijziging vereist. Ook de onderzoekers van de RUG wijzen er op dat vastlegging op wetsniveau

als nadeel heeft dat het stelsel weinig toekomstbestendig is. Momenteel is de toedeling van bevoegdheden rondom die installaties eveneens op AMvB-niveau (in het Besluit omgevingsrecht) geregeld. Dat zal voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook gelden voor de uitwerking van het afsprakenkader rondom het wetsvoorstel VTH⁵⁶. Een reden daarvoor is dat die installaties op dit moment Europeesrechtelijk zijn geregeld. Op die manier kan ook de tijdige implementatie van toekomstige wijzigingen van EU-richtlijnen beter worden geborgd. De Omgevingswet bouwt daarop voort.

[13.7] De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op integratie bij de belangenafweging bij vergunningverlening, nu zij de contouren van de uitvoeringsregelgeving aan uw Kamer heeft doen toekomen. Dit in het licht van de keuze van de regering voor functionele integratie in plaats van materiële integratie, die is toegelicht in het nader rapport (blz. 45). Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bewerkstelligt vooral functionele integratie. In de huidige wetgeving zijn de beoordelingsregels voor vergunningen nog verdeeld over meerdere wetten en AMvB's die soms weer naar elkaar verwijzen. Vaak is gekozen voor verschillende bewoordingen voor vergelijkbare regels, zonder dat daarmee inhoudelijke verschillen zijn bedoeld. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen niet alleen op één plek bij elkaar gebracht, maar ook geharmoniseerd qua taalgebruik, juridische formulering en wijze van doorwerking. Dat verbetert de effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid. De reikwijdte van de belangenafweging wordt voor elk van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten ingekaderd in overeenstemming met de oogmerken die in de artikelen 5.19 tot en met 5.28 van het wetsvoorstel zijn gegeven. De beoordelingsregels worden, zoals beschreven in de antwoorden op vragen over dit onderwerp van de leden van de CDA-fractie [3.14] en de GroenLinks-fractie [4.25] niet omgebouwd tot één allesomvattend integraal kader. Dat zou de eenvoud van de procedure en de rechtszekerheid van initiatiefnemers niet ten goede komen, zoals ook opgemerkt door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting over de stelselwijziging van het omgevingsrecht⁵⁷ en onderschreven door de onderzoekers van de RUG (blz. 67).

[13.8] In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of, en zo ja hoe, is beoordeeld of alle mogelijkheden tot afwijking van algemene verbindende voorschriften noodzakelijk zijn wordt voor de algemene regels over activiteiten verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA [3.15]. De keuze voor de drie daarin beschreven instrumenten om af te wijken van algemene regels over activiteiten – de maatwerkvoorschriften, de maatwerkregels en de regeling van gelijkwaardigheid – volgt uit de ervaringen die vooral in de laatste twee decennia zijn opgedaan met algemene regels op het gebied van bouwen, milieu en water. In dat antwoord is ook de visie van de regering verwoord over de (beperkte) mogelijkheden voor afwijking van algemeen verbindende voorschriften die zich richten tot bestuursorganen (instructieregels).

[13.9] De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering van de onderzoekers van de RUG dat niet of niet geheel tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de doorwerking van omgevingswaarden. In het genoemde rapport melden de onderzoekers:

⁵⁶ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872).

⁵⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 17–18.

«De regering geeft aan dat de vaststelling en wijze van doorwerking van omgevingswaarden zal plaatsvinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat Besluit is in ontwikkeling en het is te vroeg om een algemene schets te geven over de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar het nemen van besluiten. De regering is niet van plan om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de Omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving.»

Deze passage is gebaseerd op paragraaf 4.1.2 van het nader rapport en niet een letterlijk citaat daarvan.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering veel aandacht gegeven aan de keuze om omgevingswaarden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen. Artikel 2.10 van het wetsvoorstel geeft de opdracht aan de materiële wetgever om bij het vaststellen van een omgevingswaarde aan te geven hoe de desbetreffende omgevingswaarden werken én doorwerken naar de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of welke bevoegdheden uit een andere wet worden ingezet om te bewerkstelligen dat die omgevingswaarde worden verwezenlijkt. De regering heeft in het nader rapport verhelderd dat de met de omgevingswaarden equivalente normen, die in de huidige wetgeving voor diverse beleidsterreinen voorkomen, onderling sterk uiteenlopen. Dat geldt ook voor de doorwerking daarvan. De regering streeft ernaar om die verschillen waar dat mogelijk is weg te nemen. In het nader rapport is evenwel ook aangegeven dat er tussen de omgevingswaarden die krachtens de Omgevingswet gesteld zullen worden en de wijze waarop die bij de uitoefening van taken en bevoegdheden moeten worden betrokken, verschillen zullen blijven bestaan. De opgaven die op de verschillende beleidsterreinen liggen verschillen onderling ook sterk. Het is daarom bijna onmogelijk om op wetsniveau in algemene criteria vast te leggen hoe door middel van instructieregels of toetsingskaders de doorwerking van omgevingswaarden gestalte zou moeten krijgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State achtte het wenselijk dat de memorie van toelichting zou worden aangevuld met een passage die een beter inzicht zou bieden in de doorwerking van omgevingswaarden en de mogelijkheden tot het afwijken daarvan. Omdat de Afdeling in haar advies daarbij ook expliciet «het afwijken van omgevingswaarden» betrof, sluit de regering niet uit dat de Afdeling aan het begrip omgevingswaarde een andere betekenis of invulling heeft gegeven dan met het wetsvoorstel is beoogd. In de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 48–64) is die figuur om nadere misverstanden te voorkomen uitvoerig nader verhelderd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering ook een reactie op de alternatieven die in het rapport van de RUG zijn aangedragen over de doorwerking van omgevingswaarden.

In het genoemde rapport zijn ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden de volgende alternatieven gesuggereerd:

«1. In de tekst van artikel 2.10 Ow zou kunnen worden bepaald dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is. Dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is, blijkt uit de toelichting maar niet uit de

wettekst. Door in de wettekst aan te geven dat afwijken van omgevingswaarde mogelijk is, wordt meer inzicht geboden in de (door)werking van omgevingswaarden. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) wordt vergroot.

2. In artikel 2.10 Ow zou de mogelijkheid tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn kunnen worden verbonden. Uit artikel 2.10 lid 1 onder b van het wetsvoorstel volgt enkel dat bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt bepaald: het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Uit de toelichting volgt dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken. Het betreft een aanpak die – zoals ook de toelichting aangeeft – vergelijkbaar is met de regeling van ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet. Uit artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet volgt dat op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment een gebied bij AMvB kan worden aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van ten hoogste tien jaar. Het te verwachten effect is dat de maatregel bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) en rechtsbescherming. Zonder maximumtermijn kan afwijking van een omgevingswaarde in theorie tot in lengte van dagen voortduren. Opmerking verdient hierbij, dat wij het stelsel zo begrijpen dat de regeling van verplicht programma bij overschrijding van omgevingswaarde (art. 3.9 Ow) niet ziet op de situatie waarin bij het vaststellen van de omgevingswaarde flexibiliteit is geboden door te voorzien in ruimte voor afwijking.
3. In het wetsvoorstel zou een compensatieverplichting kunnen worden opgenomen voor het kwaliteitsverlies als gevolg van de ruimte die geboden wordt voor het afwijken van een omgevingswaarde. Bij invulling van de compensatieverplichting kan aansluiting gezocht worden bij artikel 7 van de interim-wet stad- en milieubenadering uit het huidige stelsel. Hierin is bepaald: «Voorzover de nadelige gevolgen voor het milieu van een besluit als bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet kunnen worden voorkomen of beperkt, worden die nadelige gevolgen gecompenseerd in of in de directe omgeving van het projectgebied op een wijze die de belangen, genoemd in de aanhef van de artikelen 2 en 3, dient.» Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.
4. Om de werking van de Ow beter inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven zou de regering (in een nadere toelichting) de praktische uitwerking van het stelsel verder kunnen uitdiepen en in kaart brengen. Het te verwachten effect is dat de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel wordt vergroot.»

De regering beoordeelt de voorgedragen alternatieven als volgt.

Ad *alternatief 1* (in artikel 2.10 opnemen dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is):

Een overneming van het zeer algemeen geformuleerde alternatief vindt de regering stellig een aantasting van de regeling die met het wetsvoorstel is beoogd. Een groot aantal van de in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving te stellen omgevingswaarden zal een strikte implementatie vormen van uiteenlopende EU-richtlijnen. Als bijvoorbeeld de richtlijn luchtkwaliteit van Nederland verlangt dat de buitenlucht op datum x niet meer dan y eenheden van een bepaalde stof mag bevatten, is dit in de termen van de EU en van het wetsvoorstel een resultaatsverplichting waaraan Nederland moet voldoen. Daarvoor zijn nationaal en internationaal ook rechtsvoorzieningen gecreëerd, Nederland is daaraan

gehouden. In het licht daarvan kan de wet geen generieke bepaling bevatten die overheidsorganen zou toestaan van een dergelijke omgevingswaarde af te wijken. De wet zou dan in strijd komen met het internationaal recht. Alleen voor zover een richtlijn voor een specifieke omgevingswaarde ruimte biedt voor een (tijdelijke) afwijking, kan die ruimte ook in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden gecreëerd.

Waar het beschreven alternatief betrekking heeft op omgevingswaarden die een inspanningsverplichting behelzen, zit de afwijkmogelijkheid in zekere mate in de term besloten. Maar dan nog zal het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bij de specifieke omgevingswaarde regels moeten bevatten die de wijze waarop de inspanningsverplichting gestalte moet krijgen en in welke omstandigheden of onder welke voorwaarde een al dan niet tijdelijke overschrijding van de omgevingswaarde is toegestaan. Ook daarbij is het internationaal recht leidend.

De regering sluit niet uit dat de onderzoekers van de RUG in de lijn van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan het begrip omgevingswaarde een andere betekenis of invulling hebben gegeven dan met het wetsvoorstel is beoogd en zoals dat in de nota naar aanleiding van het verslag (dat de onderzoekers niet bij hun analyse konden betrekken) uitvoerig nader is verhelderd. Omdat de onderzoekers bij de beschreven alternatieven verwijzen naar de afwijkmogelijkheden die de huidige Crisis- en herstelwet biedt, vermoedt de regering dat zij onder het begrip «omgevingswaarde» ook de normen voor geur, trilling, geluid, externe veiligheid, enzovoort begrijpen. Dat is op zich begrijpelijk, want het wetsvoorstel biedt die mogelijkheden wel.

Vooralsnog is echter – zoals blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag – gekozen om op rijksniveau alleen omgevingswaarden te stellen ter uitvoering van internationale verplichtingen en voor waterveiligheid. De huidige Crisis- en herstelwet biedt geen ruimte voor afwijking van normen die voortvloeien uit internationaalrechtelijke wetgeving, noch voor normen voor waterveiligheid. De visie van de regering over de voor die aspecten te creëren beslisruimte is in de nota naar aanleiding van het verslag eveneens verduidelijkt.

Ad alternatief 2 (in artikel 2.10 mogelijkheid opnemen tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn):

Dit alternatief bouwt voort op eerste alternatief. Ook dat tast de regeling voor de omgevingswaarden die met het wetsvoorstel is beoogd, fundamenteel aan. Hiervoor gelden dezelfde argumenten als die welke bij alternatief 1 zijn beschreven.

De verwijzing van de onderzoekers bij dit alternatief naar de memorie van toelichting (blz. 266) dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken, betreft het geval waarin die kwaliteitsnorm een inspanningsverplichting betreft en die overschrijding (mede) wordt veroorzaakt door de effecten van een onvermijdbaar besluit van een overheidsorgaan. Dan moet een programma worden vastgesteld om die overschrijding ongedaan te maken.

Ad alternatief 3 (een compensatieverplichting voor het kwaliteitsverlies bij het afwijken van een omgevingswaarde)

Zoals in de reactie op alternatief 1 en 2 is verwoord gaat het wetsvoorstel niet uit van afwijking van omgevingswaarden. Een generieke mogelijkheid voor compensatie als daarvan wordt afgeweken, is daarom niet aan de orde. Evenmin als bij de Crisis- en herstelwet het geval is kan bij toepassing van de interim-wet stad- en milieubenadering worden afgeweken van normen die voortvloeien uit het internationaal recht. De afwijkmogelijkheden die de interim-wet biedt betreffen de autonome nationale normen, bijvoorbeeld voor geluid. Die zullen in het komende stelsel niet als omgevingswaarden worden vastgesteld. Zoals in de nota

naar aanleiding van het verslag (blz. 30) is vermeld zullen de huidige mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad- en milieubenadering bieden, worden geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Daartoe behoren ook regels over compensatie.

Ad alternatief 4 (de praktische uitwerking in een nadere toelichting verduidelijken):

De nota naar aanleiding van het verslag bevat in de lijn van dit voorstel een uitvoerige nadere toelichting, zoals door de onderzoekers voorgesteld. Ook in de toelichting op het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zal veel aandacht worden gegeven aan een goede uitleg van de (doorwerking van) omgevingswaarden en de andere te stellen normen zodat de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak worden vergroot.

[13.10] De leden van de fractie van D66 vragen in te gaan op de constatering in het onderzoek van de RUG over de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over «het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken van een programmatische aanpak».

De Afdeling veronderstelt in haar advies dat het programma geen concrete eindterm hoeft te bevatten en dat geen begrenzing is opgenomen van de normen waarvan kan worden afgeweken. De Afdeling adviseert daarom de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd. Deze opmerking van de Afdeling berust op een misverstand. Daar heeft de regering in het nader rapport al op gewezen (zie paragraaf 4.2.2, blz. 96). Een programma met een programmatische aanpak moet ertoe leiden dat (blijvend) aan een omgevingswaarde (of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarop dat programma zich richt) wordt voldaan, of dat op tijd aan een omgevingswaarde wordt voldaan die vanaf een bepaald moment in de toekomst geldt. De wettelijke regeling voor een programma met een programmatische aanpak zelf biedt geen mogelijkheid tot afwijking. Een dergelijk programma is daarvoor niet bedoeld en op grond van het wetsvoorstel is een afwijking ook niet toegestaan. Eventuele mogelijkheden daartoe wordt in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald bij de vaststelling van de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Zie ook paragraaf 8.4.2 van de nota naar aanleiding van het verslag over het doel van een programmatische aanpak. De wens om een afwijking te begrenzen en te preciseren naar tijd is dus buiten de orde; van een afwijking kan met een programmatische aanpak immers geen sprake zijn.

[13.11] De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de constatering en aangedragen alternatieven uit het onderzoek van de RUG ten aanzien van het begrenzen van de experimenteerbepaling. De onderzoekers constateren dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van Raad van State de experimenteerbepaling aangevuld heeft en dat deze een redelijk sterk effect hebben. Zij noemen daarnaast een aantal alternatieven.

Ten eerste noemen deze onderzoekers de mogelijkheid om het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling nader te begrenzen. De regering verwijst voor haar reactie naar het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie [3.6] en de ChristenUnie-fractie [15.16]. Het tweede aangedragen alternatief van de onderzoekers is dat in de wettekst zou bepaald kunnen worden dat de evaluatie en monitoring van het experiment plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze aanvulling is zinvol en geeft volgens de regering meer sturing aan de invulling van evaluatie en monitoring. Met de tweede nota van wijziging is artikel 23.3, derde lid, onder i, op deze punten aangepast.

Het derde alternatief betreft de mogelijkheid voor het treffen van maatregelen naar aanleiding van monitoring of evaluatie. Dit alternatief is

ook genoemd door de leden van de PvdA-fractie en acht de regering eveneens zinvol in het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Ook dit alternatief wordt bij nota van wijziging in het wetsvoorstel verwerkt. De regering verwijst voor een verdere toelichting hierop naar het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie [3.6].

Het vierde en vijfde genoemde alternatief van de onderzoekers hebben betrekking op de duur van de termijn van afwijken van omgevingswaarden en van andere regels.

De regering merkt hierover op dat bij het uitvoeren van een experiment het doel ervan centraal staat. De termijn van een experiment mag dan ook niet langer duren dan nodig is gelet op het doel van dat experiment. Dit laatste is via de tweede nota van wijziging vastgelegd in artikel 23.3, derde lid, onder c, van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel biedt daarmee extra sturing op de maximale duur van een experiment bij AMvB.

De onderzoekers benoemen in het vierde alternatief de mogelijkheid om ook voor de afwijking van andere regels dan omgevingswaarden een termijn van maximaal tien jaar op te nemen. Dit zou voor bepaalde experimenten echter tot onevenredige lasten leiden of zelfs onmogelijk zijn. Sommige experimenten brengen met zich mee dat langer dan tien jaar van een regel wordt afgeweken, bijvoorbeeld wanneer een gebouw wordt gebouwd met een experimentele bouwtechniek. Om die reden wil de regering de duur daarvan niet op voorhand beperken tot tien jaar. De regering verwijst hiervoor ook naar het antwoord op de vraag van deze leden in welke gevallen de afwijking van de regel ook na afloop van het experiment kan worden voortgezet [7.4].

De termijn tot het afwijken van omgevingswaarden dient volgens de regering beperkt te zijn tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn. Het afwijken is immers geen doel op zich. Het wetsvoorstel regelt bovendien dat de afwijking van omgevingswaarden maximaal tien jaar is. Dit sluit aan bij de mogelijkheid die de onderzoekers in het vijfde alternatief aandragen om dit nader toe te lichten.

Tot slot noemen de onderzoekers de mogelijkheid om beroepsrecht open te stellen tegen de aan te wijzen experimenten. De regering merkt hierover op dat op grond van de Awb een AMvB is uitgesloten van beroep.

[13.12] De leden van de fractie van D66 vragen nader in te gaan op de relatie tussen het opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders en de rechtsbescherming en handhaving. Dit is gedaan in de reactie op onderdeel A van het rapport en vragen van de leden van de fractie van het CDA [3.16]. De beantwoording komt erop neer dat de materiële normen en toetsingskaders een regeling op maat zullen krijgen in de uitvoeringsregelgeving. De verbindende kracht, werking en kenbaarheid daarvan is onverkort gewaarborgd. Ook hier geldt dat het niveau van de normstelling (wet/AMvB) niet doorslaggevend is voor de mate van rechtsbescherming of handhaving.

De regering heeft begrip voor de constatering dat er op dit moment nog geen volledige duidelijkheid kan worden geboden aangezien uitvoerings- en invoeringsregels nog niet voorhanden zijn. Voor de rechtsbescherming en handhaving geldt bijvoorbeeld dat de regeling daarvan nog zal worden gecompleteerd via de Invoeringswet Omgevingswet, onder meer door aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten. Om die reden heeft de regering dan ook toegezegd om uitvoeringsregels en Invoeringswet gelijktijdig in procedure te brengen, zodat die in samenhang kunnen worden beoordeeld. Daarbij kunnen dan ook de mate van rechtsbescherming en handhaving worden betrokken.

14 Overige

[14.1] De leden van de VVD-fractie vragen of, en zo ja waarom, de regering van mening is dat de drinkwatervoorziening met dit wetsvoorstel voldoende wordt beschermd. De regering stelt voorop dat voor de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening een belangrijke rol is weggelegd voor de Drinkwaterwet. Die wet bevat immers regels ter borging van de leveringszekerheid en de continuïteit van de drinkwaterlevering. Het wetsvoorstel bevat, in aanvulling op de Drinkwaterwet, bepalingen die de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen beschermen waaruit water voor de bereiding van drinkwater wordt gewonnen. De regering is inderdaad van mening – zoals ook in paragraaf 3.9.3 van de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld – dat het wetsvoorstel voor deze aspecten van de bescherming van de drinkwatervoorziening een afdoende regeling bevat. Daarbij wijst de regering als eerste op de specifieke taak die in artikel 2.18, eerste lid, onder c, aan de provincies is toegedeeld: zij moeten de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden beschermen, met het oog op de winning van dat grondwater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Op grond van artikel 2.27, onder c, zal het Rijk instructieregels stellen over de regels die de provincies hierover in de omgevingsverordening moeten opnemen. Daarnaast wordt gewezen op de waterbeheerprogramma's van de waterschappen, de regionale waterprogramma's van de provincies en de stroomgebiedbeheerplannen en het nationale waterprogramma van het Rijk. Deze programma's en plannen zullen, mede ter implementatie van de eisen die de kaderrichtlijn water stelt, maatregelen bevatten om de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen te beschermen. Daaronder vallen ook maatregelen die er op gericht zijn om – in lijn met artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water – te zorgen dat achteruitgang van de kwaliteit van dat water wordt voorkomen en dat op termijn het niveau van de zuivering kan worden verlaagd. Op grond van artikel 2.26 zullen instructieregels over de genoemde programma's en plannen worden gesteld, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. De bescherming van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met het oog op de drinkwatervoorziening wordt hiermee voldoende en in nauwe aansluiting op de Europese vereisten geregeld.

[14.2] De leden van de VVD-fractie vragen naar alternatieven voor de *lex silencio positivo* die bijdragen aan tijdige besluitvorming. Deze leden hadden graag gezien dat niet in alle gevallen wordt afgezien van de *lex silencio positivo* en vragen waarom gekozen is voor een uniforme regeling.

De regering heeft gekozen voor een uniforme regeling ten aanzien van de procedures. De reden is dat uitzonderingen voor een aantal activiteiten in procedurele bepalingen het stelsel ingewikkelder maken. Daarmee wordt het minder inzichtelijk voor de gebruikers, met meer kans op fouten en procedurele missers. Uniformiteit komt de snelheid en rechtszekerheid ten goede. Hoewel de gang naar de rechter voor het afdwingen van een besluit een mogelijkheid is, deelt de regering het standpunt van deze leden dat een aanvrager hier niet op zit te wachten en recht heeft op tijdige afhandeling van de aanvraag. Dit hoort bij goede dienstverlening door de overheid. Een goed voorbeeld is de watervergunning op grond van de Waterwet, waarop de regeling voor de *lex silencio positivo* niet van toepassing is. De waterbeheerders hebben expliciet ingezet op tijdige besluitvorming. Deze praktijk laat zien dat vooral goede dienstverlening er aan kan bijdragen dat tijdig wordt besloten. Omdat de regering het belangrijk vindt dat bestuursorganen goed toegerust zijn op het tijdig

afhandelen van de omgevingsvergunning, zal dit onderwerp expliciet aandacht krijgen bij het implementatietraject. Het alternatief voor de *lex silencio positivo* is de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Deze is van toepassing op zowel de uitgebreide als de reguliere procedure.

[14.3] De leden van de fractie van de VVD vragen of het mogelijk is dat er op één locatie mengvormen kunnen bestaan van detailhandel en horeca. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Bij het toedelen van functies aan locaties is het zeker mogelijk dat het omgevingsplan meerdere functies op één locatie toestaat. Daarbij kunnen ook allerlei mengvormen mogelijk worden gemaakt, zoals detailhandel met vormen van horeca en andersom.

[14.4] De leden van de VVD-fractie vragen naar de situatie dat een bedrijf, in vergelijking met concurrenten, een onevenredige last ondervindt van opgelegde milieumaatregelen. Zij vragen om een toelichting op de mogelijkheden, dat wil zeggen afzien van een eis of een tijdelijke of permanente financiële tegemoetkoming, en naar de manier waarop zo'n tegemoetkoming wordt bepaald.

Op dit onderwerp is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 99). Kort gezegd wordt daar gesteld dat het aandeel van de lokaal specifieke eisen bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten naar verwachting (zeer) gering is omdat vergunningvoorschriften bijna altijd worden gebaseerd op documenten over de beste beschikbare technieken. Deze documenten gelden voor de hele Europese Unie, wat bijdraagt aan een gelijk speelveld.

Het afzien van een eis is een mogelijkheid als er geen dwingende wettelijke bepalingen (inclusief internationale verplichtingen) zijn die het opleggen van de milieumaatregelen vereisen. Het bestuursorgaan moet immers een belangenafweging maken en de financiële lasten voor het bedrijf behoren ook tot de belangen. Als het opleggen van een maatregel ertoe leidt dat een bedrijf kosten maakt of schade lijdt «die redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening behoren te komen» dan maakt het aanspraak op een tegemoetkoming in de schade van het bevoegd gezag. Voor de omgevingsvergunning is dit nu geregeld in artikel 4.2 Wabo, voor enkele andere beschikkingen in artikel 15.20 van de Wet milieubeheer. In de Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, 246) is een kader voor verlening van schadevergoedingen beschreven.

De Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50) zal bij inwerkingtreding voorzien in een nieuwe, algemene wettelijke regeling voor dit soort gevallen. Voor schade is hoofdstuk 15 van de Omgevingswet gereserveerd. Het is nog een punt van nader onderzoek of de algemene regeling in de Wet nadeelcompensatie en schade verbijzonderd zou moeten worden in hoofdstuk 15. De inhoud van dat hoofdstuk is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, maar zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

[14.5] De leden van de VVD-fractie stellen dat een risicoloze samenleving niet bestaat en dat we, om prettig te kunnen wonen, werken en recreëren, een bepaalde mate van risico's moeten accepteren. De regering onderschrijft deze stelling. De Omgevingswet brengt regelgeving over tal van risico's bij elkaar. Voorbeelden zijn de risico's voor de gezondheid door blootstelling van mensen aan geluid of verontreiniging, veiligheidsrisico's door explosies van gevaarlijke stoffen, risico's van verzakking door grondwateronttrekkingen en ontgrondingen, risico's op overstromingen en risico's voor de mobiliteit door werkzaamheden nabij infrastructuur. De normering is steeds gebaseerd op de gedachte dat risico's beperkt moeten worden tot een acceptabel niveau, dus niet tot nul.

Ook vragen deze leden de regering waar de acceptatiegrens ligt. Daarop is geen algemeen antwoord te bieden omdat deze per aspect wordt bepaald en de mate van acceptatie in de tijd ook aan veranderingen onderhevig is. Korthedshalve wordt verwezen naar twee documenten die eerder aan uw Kamer zijn toegezonden:

De brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» is vorig jaar aan de Eerste Kamer gezonden, met een afschrift aan uw Kamer⁵⁸. Het bevat een proeve van een afwegingskader voor veiligheid op het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kern daarvan vormen tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen. Op 10 februari 2015 zijn de brief en nota besproken met de Eerste Kamer. Op 10 maart 2015 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uw Kamer geïnformeerd over het vervolgtraject.⁵⁹ De inzichten die zijn verwoord in de «Rode Draden» hebben al meegespeeld bij de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld het omgevingsveiligheidsbeleid. In de tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zullen ook de andere veiligheidsvraagstukken waar het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verantwoordelijkheid heeft, vergeleken en waar nodig gemoderniseerd worden vanuit de in de nota genoemde uitgangspunten.

Verder is in het RIVM-rapport «Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving», dat aan uw Kamer is toegezonden als bijlage bij de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving⁶⁰, ingegaan op de achtergronden van de normering op het gebied van gezondheid en veiligheid.

[14.6] De leden van de VVD-fractie vragen welke ruimte het wetsvoorstel laat om te wonen, werken of ondernemen in gebieden die niet aan alle milieunormen voldoen, als men daar zelf een bewuste keuze voor maakt. Dergelijke regelgeving krijgt een plaats in de uitvoeringsregelgeving van het wetsvoorstel. Op dit moment bestaat dergelijke ruimte alleen op het platteland, in verband met de regeling voor plattelandswoningen uit de Wet plattelandswoningen⁶¹. Deze zal worden gecontinueerd met inachtneming van internationale verplichtingen.⁶² Naar aanleiding van een later ingetrokken amendement van de leden Houwers en Van Bommel⁶³ bij de behandeling van het voorstel voor de Wet plattelandswoningen heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd bij de totstandkoming van de Omgevingswet te onderzoeken of een verbreding van deze regeling mogelijk en wenselijk is. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag is de regering inderdaad voornemens deze regeling beperkt te verbreden. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om bepaalde woningen in het omgevingsplan aan te wijzen als «voormalige bedrijfswoning» waardoor ze niet beschermd zijn tegen de gevolgen van het bedrijf waartoe ze voorheen behoorden. Gedacht wordt aan woningen op bedrijventerreinen met een lage milieucategorie, voormalige hotelwoningen, voormalige stations(woningen) en woningen bij kleine havens. De regering kiest voor een beperkte verbreding omdat bewoning op dit soort locaties kan leiden tot beperkingen voor naburige bedrijven. De uitwerking in de uitvoeringsregelgeving is nog in onderzoek.

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 28 663, nr. 60.

⁵⁹ Kamerstukken II 2014/15, 28 663, nr. 62.

⁶⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 18, bijlage.

⁶¹ Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Stb. 2012, 493).

⁶² Zie in dit verband Kamerstukken II 2014–2015, 33 078, nr. 11.

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33 078, nr. 7.

[14.7] De leden van de fractie van de VVD vragen de regering of er een noodzaak bestaat om bovenop de aanwijzing van rijksmonumenten, ook nog een gemeentelijke of provinciale monumentenstatus in te stellen. In antwoord op deze vraag moet er op gewezen worden dat provincies en gemeenten op dit punt een eigen verantwoordelijkheid hebben en om die reden net zozeer als het Rijk zorg dragen voor cultureel erfgoed. Daarbij zullen op grond van artikel 2.28, onderdeel a, van het wetsvoorstel, instructieregels gegeven worden over omgevingsplannen met het oog op het behoud van cultureel erfgoed. Dit dient mede ter uitvoering van de verdragen van Granada en Valletta en vormt een voortzetting van bestaande regelingen uit de Monumentenwet 1988 en het Besluit ruimtelijke ordening om bij de vaststelling van bestemmingsplannen rekening te houden met cultureel erfgoed. Het is aan provincies en gemeenten hoe zij hier invulling aan geven. Dat kan door bescherming te bieden met regels in het omgevingsplan, waarbij naast monumenten van rijksbelang ook bescherming kan worden geboden voor monumenten van gemeentelijk belang. Provincies kunnen instructieregels opnemen in de provinciale verordening of een instructie geven aan een gemeente om regels voor het behoud van cultureel erfgoed te stellen in een omgevingsplan. Op die manier kunnen ook monumenten van provinciaal belang beschermd worden in het omgevingsplan en kan daarvoor een bijbehorende vergunningplicht voor bijvoorbeeld het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen in het leven worden geroepen. Daarmee is naar het oordeel van de regering sprake van een compleet stelsel, waarin cultureel erfgoed van zowel rijks-, provinciaal- als gemeentelijk belang bescherming kan worden geboden.

[14.8] De leden van de VVD-fractie willen weten of het wenselijk is een minimumbeschermingsniveau in de wet op te nemen. Met het wetsvoorstel wordt een breed scala van belangen behartigd, variërend van externe veiligheid, bescherming tegen overstroming en constructieve veiligheid tot «zachtere» belangen, zoals de bescherming van cultureel erfgoed en de kwaliteit van natuur en landschap. De huidige wet- en regelgeving op nationaal niveau voor de fysieke leefomgeving kent talloze bepalingen waarmee de genoemde uiteenlopende belangen tegen aantasting worden beschermd. Dat geldt evenzo voor de regelgeving van provincies, gemeenten en waterschappen. Het is naar het oordeel van de regering onmogelijk om voor al die belangen een minimumbeschermingsniveau in het wetsvoorstel op te nemen. De regering neemt niet aan dat de leden van de VVD-fractie dat voor ogen staat. Als de vraag zou worden beperkt tot bijvoorbeeld humane gezondheid of veiligheid, dan nog is het – los van de wenselijkheid – bijna onmogelijk om een gegarandeerd minimumbeschermingsniveau voor gezondheid of veiligheid in de wet vast te leggen. Er is op dit moment geen algemeen criterium op wetsniveau te formuleren waarin tot uitdrukking wordt gebracht wat de maximale invloed van alle (reguleerbare) factoren bij elkaar in de fysieke leefomgeving mag zijn die de gezondheid of veiligheid (kunnen) bedreigen. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in de mogelijkheid – en voor veel aspecten een verplichting – dat op rijksniveau door middel van uiteenlopende bevoegdheden (het vaststellen van omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels voor activiteiten enzovoort) de hoofdthema's worden uitgewerkt om daarmee onderwerp-, aspect- en facetgericht een adequaat beschermingsniveau te bewerkstelligen. Die bij AMvB te stellen regels tezamen kunnen worden gezien als het door het Rijk gewaarborgde wettelijk minimum beschermingsniveau.

[14.9] De leden van de VVD-fractie willen weten wanneer bij het opstellen van een omgevingsvergunning alleen advies geldt, en wanneer advies met instemming.

Het recht op advies met instemming is een relatief zwaar afstemmingsinstrument en wordt daarom spaarzaam ingezet. Het wordt alleen toegekend in die gevallen, waarin het in de plaats komt van een losse vergunning of daarmee vergelijkbaar instrument uit het huidige omgevingsrecht, zoals een verklaring van geen bedenkingen op grond van de Wabo. Instemmingsrecht wordt bovendien alleen toebedeeld wanneer dit nodig en verantwoord is gezien vanuit het oogpunt van de door het desbetreffende betrokken bestuursorgaan te borgen belangen. Het voorgenomen Omgevingsbesluit zal naast de omzetting van de verklaringen van geen bedenkingen uit de Wabo slechts een beperkt aantal nieuwe adviezen met instemming kennen. Het gaat hier om activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren op grond van wetgeving die nog niet was «aangehaakt» bij de Wabo. Uitgangspunt is dat in deze gevallen het advies met instemming in de plaats komt van de zelfstandige omgevingsvergunning voor deze activiteiten, wanneer er een aanvraag voor meerdere activiteiten tegelijk wordt ingediend.

Er worden op grond van de Omgevingswet in principe geen nieuwe adviesrechten in het leven geroepen: dit zou strijdig zijn met de doelstelling van administratieve en bestuurlijke lastenverlichting en het uitgangspunt van vertrouwen in de samenwerking tussen bestuursorganen. Overige betrokken bestuursorganen bij de omgevingsvergunning krijgen het adviesrecht daarom alleen voor zover wordt voldaan aan de eis dat dit wenselijk is vanwege de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor het betrokken belang of de specifieke deskundigheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de betrokken bevoegde gezagsinstanties bij een meervoudige vergunning voor wateractiviteiten. Daarnaast wordt aan een beperkt aantal andere adviesorganen adviesrecht op omgevingsvergunningen toegekend, omdat dat wenselijk is vanwege hun specifieke deskundigheid en/of hun verantwoordelijkheid voor een betrokken belang. Hierbij is op hoofdlijnen aangesloten bij de situatie op grond van de Wabo. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het huidige adviesrecht op milieubelastende activiteiten van de Inspecteur-Generaal der Mijnen en de veiligheidsregio's.

[14.10] De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting op een passage in de nota naar aanleiding van het verslag over mogelijke averechtse effecten van een te strikte toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in transformatie- en herstructureringsgebieden. De regering is van mening dat hergebruik van bestaand stedelijk gebied, vanuit het perspectief van duurzaam ruimtegebruik, de voorkeur verdient boven het gebruik van nieuwe uitleglocaties. De ladder is daar ook voor bedoeld. De ladder stelt echter ook eisen aan binnenstedelijke transformatie- en herstructurering. Ook voor die gevallen moet bij een ruimtelijk plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt beschreven worden dat er sprake is van behoefte aan ruimte voor de desbetreffende ontwikkeling. De onderbouwing wordt door gemeenten soms als lastig ervaren, omdat niet altijd duidelijk is wat onder een nieuwe stedelijke ontwikkeling verstaan moet worden. In zo'n geval wordt soms meer gedetailleerd onderzoek gedaan dan nodig. In die gevallen wordt de ladder als een drempel ervaren voor het hergebruik van bestaand stedelijk gebied, terwijl dat toch een duurzamere optie is dan ontwikkelen op een uitleglocatie. De ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening wordt nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast. Onder andere de definitie van begrippen, zoals «nieuwe stedelijke ontwikkeling», wordt verbeterd en verduidelijkt.

[14.11] De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen gemeenten verantwoordelijk te maken voor een programma met maatregelen (inclusief financiering), wanneer de provincie in eerste instantie de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering graag naar het antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SGP met dezelfde strekking [6.22].

[14.12] De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat in het omgevingsplan geen omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Als daarvan sprake is, vragen zij naar de gevolgen hiervan en de consequenties voor de bestuurlijke lasten. Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie [9.3].

[14.13] De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering aanleiding ziet in het rapport van de RUG om het nationale belang van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als afzonderlijke onderdeel op te nemen in artikel 2.1, derde lid. De regering ziet daar geen aanleiding toe, omdat – anders dan de leden van de PvdA-fractie menen – dit belang al voldoende in dat lid tot uitdrukking komt. Artikel 2.1, derde lid, onderdeel I, bepaalt dat de uitwerking van de regels die op grond van de wet worden gesteld betrekking kan hebben op het beheer van watersystemen. Onder het beheer van watersystemen wordt, zoals blijkt uit de definitie daarvan, ook verstaan het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Watersystemen omvatten alle oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in ons land. De bescherming van de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen maakt dus al onderdeel uit van artikel 2.1, derde lid. Bovendien bepaalt onderdeel n van dat artikellid dat de regels mede gericht kunnen zijn op het beheer van natuurlijke hulpbronnen; daaronder valt ook de hulpbron water. Zoals eerder in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [14.1] is aangegeven, bevat de Drinkwaterwet al bepalingen ter borging van de leveringszekerheid en de continuïteit van de drinkwaterlevering. Het wetsvoorstel vult deze borging aan met bepalingen over de bescherming van de grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen. Dit belang wordt gedekt met de onderdelen I en n van artikel 2.1, derde lid. Een aanvullend onderdeel in het derde lid van artikel 2.1 over de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening kan niets toevoegen aan de borging door de Drinkwaterwet en de onderdelen I en n van dat lid. Zie in dit verband ook de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [15.1].

[14.14] De leden van de PvdA-fractie suggereren om de betrokkenheid van bewoners en gebruikers te regelen via een Raad, op gelijke wijze als de WMO-raad op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. In reactie hierop stelt de regering dat zij – zoals eerder betoogd – niet een bepaalde vorm van participatie wil voorschrijven. Gemeenten kunnen ervoor kiezen zich door een dergelijk model te laten inspireren, maar bestuursorganen moeten ook de mogelijkheid hebben dat op een andere wijze te doen. Overigens hebben – zoals gezegd – veel gemeenten al een inspraakverordening.

[14.15] De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gebeurt op een wijze waarop ook mensen met een handicap hiervan optimaal gebruik kunnen maken. Dit borgen geschiedt langs meerdere wegen. Naar het oordeel van de regering is voor het zelfstandig functioneren van mensen met beper-

kingen in de fysieke leefomgeving een integrale benadering nodig. Zie daarvoor het antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie [10.11].

Voor zover het kwaliteitseisen aan gebouwen betreft zullen in het Besluit bouwwerken leefomgeving algemene regels worden gesteld. Zoals is aangegeven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet zullen in dat besluit algemene regels over de fysieke toegankelijkheid van bouwwerken voor mensen met een functiebeperking worden gesteld.

Voor het stellen van kwaliteitseisen aan de inrichting van de openbare ruimte is de gemeente verantwoordelijk. De gemeente kan op grond van artikel 3.1 van het wetsvoorstel een omgevingsvisie vaststellen waarin zij haar visie op de gewenste toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid van de openbare publieke ruimte geeft. Als zij het in dat verband gewenst acht om het instrument regelgeving in te zetten, kan zij algemene regels stellen in het gemeentelijk omgevingsplan.

[14.16] De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het generieke verbod op welstandsexcessen verdwijnt. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord van vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over dit onderwerp [8.9].

[14.17] Deze leden vragen verder hoe de kwaliteit en deskundigheid van deze gemeentelijke commissie die adviseert over wijziging aan rijksmonumenten gewaarborgd worden, hoe de rechtszekerheid geregeld is en hoe de transparantie geregeld wordt. Omdat de leden van de D66-fractie een vergelijkbare vraag hebben gesteld, wordt verwezen naar het antwoord op die vraag. [11.1]

[14.18] De leden van de PvdA-fractie lezen in de initiatiefnota «Een stap vooruit» een rijkstaak of nationale verantwoordelijkheid voor wandelen en fietsen. Ze vragen de regering hoe zij deze in de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving wil borgen. Ook vragen ze naar de verhouding in verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. Omwille van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen geïntegreerd in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [8.8].

[14.19] De leden van de SP-fractie vragen of instructieregels vastgesteld worden voor werelderfgoederen als bijvoorbeeld de Beemster, de Hollandse Waterlinie en de Wadden. En wie dat doet, nu de verantwoordelijkheid voor landschappen is vervallen als rijkstaak. Gezien de internationale verplichtingen geldt voor deze landschappen een bijzondere regeling. Het Rijk zal de bescherming van de Wadden via instructieregels continueren. Voor de andere genoemde werelderfgoederen, evenals de Romeinse Limes en de Stelling van Amsterdam, zal het Rijk gebruik blijven maken van de getrapte instructieregels. Het Rijk zal via een instructieregel de provincies verplichten om in de provinciale omgevingsverordening instructieregels op te nemen, waarmee de provincie de gemeente verplicht om in het omgevingsplan regels op te nemen voor het behoud van deze werelderfgoederen. De voorgenomen regeling is niet wezenlijk anders dan de regeling in titel 2.13 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. In de tweede nota van wijziging is ter verduidelijking hiervan een aanvulling gedaan op artikel 2.27.

Deze leden vragen verder naar de bescherming van de werelderfgoederen molencomplex Kinderdijk-Elshout, Schokland, de Amsterdamse grachtengordel en het ir. D.F. Woudagemaal te Lemmer. Ze vragen of de regering bereid is deze werelderfgoederen op te nemen in een uitzonderingslijst. Er is niet zozeer sprake van een uitzonderingslijst. Het instrument van de

instructieregel leent zich vooral voor de wat grotere, ruimtelijke, werelderfgoederen. Het wettelijk stelsel kent meer instrumenten voor het behoud van cultureel erfgoed. De regering maakt voor het behoud van deze werelderfgoederen en ander cultureel erfgoed van nationaal belang een keuze uit deze instrumenten. Het molencomplex Kinderdijk-Elshout en de Amsterdamse grachtengordel zijn respectievelijk een beschermd dorpsgezicht en een beschermd stadsgezicht en zullen dat ook onder de Omgevingswet blijven. Voor Schokland loopt de aanwijzingsprocedure als beschermd dorpsgezicht. In de Invoeringswet Omgevingswet zal geregeld worden dat een bestaande aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht geldt als een instructie op grond van artikel 2.34 van de Omgevingswet. Binnen deze beschermde gezichten zijn verder een flink aantal rijksmonumenten aangewezen. Het ir. D.F. Woudagemaal, het Rietveld-Schröderhuis en de Van Nellefabriek zijn rijksmonument en zullen als zodanig aangewezen blijven op grond van de Erfgoedwet, de beoogde opvolger van de Monumentenwet 1988. Voor beschermde gezichten en rijksmonumenten geldt dat de welstandsaspecten vooral door deze bescherming zijn geborgd en dat de vergunningvrije activiteiten aan een zwaarder regime zijn onderworpen.

[14.20] De leden van de CDA-fractie vragen hoe de attitude van de verschillende spelers verandert van te bureaucratisch naar meer creatieve energie in het maken en realiseren van mooie plannen. Deze vraag is gecombineerd beantwoord met een eerdere vraag van deze leden over cultuurverandering [3.23].

[14.21] De leden van de CDA-fractie menen dat de initiatiefnota «Een stap vooruit» een weerslag verdient in de wet en wijzen daarbij op de aangenomen motie-Van Helvert c.s.⁶⁴. In de nota is een rijkstaak voor wandelen en fietsen beschreven. Zij menen dat een nationale route-structuur voor wandelen en fietsen ook een nationale verantwoordelijkheid inhoudt. Ze vragen de regering hoe zij deze rijkstaak en de basisinfrastructuur wil borgen in de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Ook vragen zij de regering naar de verhouding in de verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten op dit gebied. Omwille van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen geïntegreerd in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie [8.8].

[14.22] Deze leden vragen verder of er sprake kan zijn van inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet en of het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) uit 2007 met de titel «Oude Waarden, Nieuwe Wegen» daarbij betrokken wordt. De regering heeft in de memorie van toelichting (blz. 323) al haar voornemen aangekondigd om de Wegenwet in de toekomst in te bouwen in de Omgevingswet. Het advies van de CAW zal daarbij betrokken worden.

[14.23] De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de bescherming van de drinkwatervoorziening. Deze vraag komt overeen met de vraag van de leden van de VVD-fractie [14.1] over de wijze waarop de drinkwatervoorziening wordt beschermd. Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op die vraag. Verder vragen de leden van de CDA-fractie waarom de bescherming van de drinkwatervoorziening niet is opgenomen in artikel 2.1. De leden van de PvdA-fractie stelden een soortgelijke vraag [14.13]. Ook hiervoor wordt verwezen naar het daar gegeven antwoord.

⁶⁴ Kamerstukken 2014/15, 33 888, nr. 11.

[14.24] De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op de planning van de Nationale Omgevingsvisie. Het is de bedoeling om de omgevingsvisie vast te stellen als de Omgevingswet van kracht wordt. Gezien de complexiteit van de opgave om alle strategische beleidsvisies voor de fysieke leefomgeving met het opstellen van de nationale omgevingsvisie niet alleen samen te voegen maar ook te verbinden, wordt een tussenstap ingelast. Deze bestaat uit het opstellen van een nationale omgevingsagenda. Deze brengt focus aan op zowel de inhoud van de Omgevingsvisie, het proces van samenwerken en de aard van het product. De omgevingsagenda wordt in het voorjaar van 2016 aan uw Kamer aangeboden. Afhankelijk van de aard van deze agenda zal het proces om te komen tot de Omgevingsvisie voor 2016–2018 worden ingericht. Uw Kamer wordt van harte uitgenodigd om aan te geven op welke wijze zij bij dit proces betrokken wil worden.

15 Artikelsgewijs

[15.1] De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat artikel 2.1, derde lid, de mogelijkheid biedt om bestuursorganen «oogkleppen op te doen». De leden van de fractie van de ChristenUnie duiden erop dat de aanhef van dat lid behalve over «begrenzen» ook over «uitwerken» spreekt en vragen of voorstellen die zijn gedaan toegevoegde waarde kunnen hebben voor het uitwerken. De oogmerken die zijn genoemd in artikel 2.1, derde lid, kunnen worden gezien als een nadere concretisering van de maatschappelijke doelen van de wet. Hoewel er soms enige overlap is tussen deze oogmerken, overlappen zij elkaar nooit volledig. Binnen elk van die oogmerken zijn talloze doelstellingen te onderscheiden die uitgewerkt worden in de regelgeving en het beleid. Zo kan men onder «het waarborgen van de veiligheid» de luchtvaartveiligheid, de externe veiligheid en de waterveiligheid scharen. Vele tientallen doelstellingen, waaronder de drie genoemde, krijgen elders in de wet een meer concrete uitwerking, bijvoorbeeld door een verplichting om bepaalde regels te stellen. Die uitwerking op wetsniveau gebeurt overigens omdat het nodig is duidelijkheid te bieden over taken en bevoegdheden van bestuursorganen, of omdat er internationale verplichtingen liggen, niet omdat aan die doelstellingen een bijzonder gewicht toegekend moet worden ten opzichte van doelstellingen die niet genoemd worden. De voorstellen die enkele fracties hebben gedaan voor de aanvulling van artikel 2.1, derde lid, zijn veelal doelstellingen die passen binnen de oogmerken die al zijn opgenomen in dat artikel. Door toevoeging zou dus overlap ontstaan tussen de oogmerken, iets wat de regering juist heeft willen vermijden. Zo valt de bescherming van drinkwaterbronnen onder «het beheer van watersystemen» en «het beheer van natuurlijke hulpbronnen». De inzet op duurzame-energievoorziening wordt sterk gestuurd door het oogmerk «het tegengaan van klimaatverandering». De inrichting van de openbare ruimte dient meerdere doelstellingen en is als zodanig geen zelfstandig oogmerk. Het laat zich beter kwalificeren als een autonome taak van het gemeentebestuur. Dit lid is niet bedoeld om de inhoudelijke actuele beleidsdoelstellingen van het Rijk of andere overheden ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet uit te werken. Dan zou het lid pagina's lang worden en met grote regelmaat gewijzigd worden. Opnemen van slechts enkele beleidsdoelstellingen zou de indruk wekken dat aan deze doelstellingen een bijzonder gewicht moet worden toegekend. De omgevingsvisie is de plaats om de doelen van de wet uit te werken tot specifieke beleidsdoelstellingen. De oogmerken kunnen ondersteunend zijn bij die uitwerking.

[15.2] De leden van de CDA-fractie stellen dat de bedoeling van artikel 2.2, eerste lid (afstemming en samenwerking) onvoldoende aansluit op artikel 3.9 van het wetsvoorstel door de lasten eenzijdig bij gemeenten te leggen. Voor een reactie hierop verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de SGP-fractie die een vergelijkbare stelling bevat [6.22].

[15.3] De leden van de CDA-fractie vragen of nader ingegaan kan worden op het in artikel 2.3 gebruikte «of» in het tweede en derde lid en vragen waarom niet is gekozen voor «en». Op de achtergronden en het nut van het woord «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid is ingegaan bij de beantwoording van de daarover gestelde vragen van de leden van de GroenLinks-fractie [8.13].

[15.4] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven voor welke gevallen de verplichting tot opname in het omgevingsplan niet geldt, dit gehoord de signalen van gemeenten dat deze talrijk en onvoorspelbaar zijn. Voor de beantwoording wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie [4.2].

[15.5] Deze leden vragen verder of er sprake is van een achteruitgang in de rechtsbescherming omdat rechtsonzekerheid kan ontstaan over de rechtmatigheid van een delegatiebesluit. Deze vraag is ook gesteld door de leden van de CDA-fractie en voor de beantwoording wordt verwezen naar het eerdere antwoord [3.26].

[15.6] De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de voorwaarden voor het geven van een proactieve aanwijzing niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

[15.7] Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de voorwaarden voor het geven van een proactieve aanwijzing uit de huidige Wet ruimtelijke ordening niet zijn opgenomen in artikel 2.35 van het wetsvoorstel bij het geven van een instructie. Voor het antwoord op deze vraag wordt eveneens verwezen naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de D66-fractie [3.36].

[15.8] De leden van de CDA-fractie vragen waarom in een omgevingsplan geen omgevingsvergunningsvereiste voor het verrichten van activiteiten kan worden opgenomen. Ze vragen of de regering de gedachte deelt dat het omgevingsplan hierdoor een beheersmatig en statisch karakter zal krijgen. Voor een antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de PvdA-fractie hieromtrent [9.3].

[15.9] Dezelfde vragen leven ook bij de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij vragen de regering om de keuze te onderbouwen. Verdere vragen zij naar de gevolgen voor de administratieve lasten van gemeenten, in het bijzonder de lasten als gevolg van de verplichte actualisering van het omgevingsplan in verband met afwijkactiviteiten. Voor de beantwoording wordt opnieuw verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie [9.3], waarin de antwoorden op deze nadere vragen zijn geïntegreerd.

[15.10] De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het vervallen van de zogenaamde excessenregeling die het mogelijk maakt dat gemeenten gebouw eigenaars aanschrijven om verwaarloosde gebouwen

te herstellen. Op dit punt is al ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie, waarnaar wordt verwezen [8.9].

[15.11] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om bij AMvB te bepalen dat de Commissie voor de mer adviseert over de ingebrachte burgerinitiatieven in de projectprocedure, dit in verband met de te kiezen oplossingen. De regering is dit niet voornemens. De Commissie voor de mer is vooral deskundig ten aanzien van de beschrijving van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Hiervoor is ook de mer belangrijk. Bij de keuze tussen de verschillende oplossingen, zoals ook de aangedragen burgerinitiatieven, zijn ook andere aspecten relevant, zoals de technische en financiële uitvoerbaarheid en de mate waarin de oplossing bijdraagt aan het probleem. Dit vergt ook andere deskundigheid. Welke deskundigheid vereist is, is vooral maatwerk. Om die reden zal niet op voorhand een specifiek adviesorgaan worden voorgeschreven.

[15.12] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om tevens te bepalen dat in het projectbesluit moet worden gemotiveerd waarom niet voor een burgerinitiatief is gekozen. De regering merkt hierover op dat deze verplichting niet nodig is. Bij het projectbesluit worden alle relevante belangen op het brede terrein van de fysieke leefomgeving in samenhang betrokken. Op grond van artikel 5.49 moet ook in het projectbesluit worden aangegeven wat de resultaten van de verkenning zijn. Daarbij worden ook de burgerinitiatieven betrokken.

[15.13] De leden van de CDA-fractie vragen waarom het projectbesluit voor het waterschap tevens het omgevingsplan wijzigt. Deze leden menen dat deze wijziging van het omgevingsplan ingrijpt in de gemeentelijke autonomie. Zoals ook in antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven [9.1], wordt met het projectbesluit de procedure vereenvoudigd. De onder de huidige wetgeving noodzakelijk separate aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente is niet meer nodig, omdat het projectbesluit het omgevingsplan direct aanpast. Deze regeling is op de nu voorgestelde wijze in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van de wens van de VNG voor directe inpassing van een projectbesluit in het omgevingsplan – die aansluit op de huidige regeling voor inpassingsplannen in de Wet ruimtelijke ordening – in plaats van een separate inpassing van het besluit in het omgevingsplan door de gemeente – zoals onder de huidige Tracéwet. Bij het projectplan op grond van de Waterwet speelt dezelfde problematiek. Met het projectbesluit dat meteen de regels van het omgevingsplan wijzigt, wordt de systematiek voor alle projecten gelijk getrokken. In aansluiting op de mening van de leden van de fractie van het CDA merkt de regering op dat het inderdaad te ver zou voeren als alleen met een besluit van het waterschap het omgevingsplan gewijzigd kan worden. Omdat waterschappen een specifieke, functionele taak hebben, is ook goedkeuring nodig van gedeputeerde staten. Hiermee is de brede afweging ten aanzien van de fysieke leefomgeving geborgd bij de wijziging van het omgevingsplan. Gedeputeerde staten zijn immers een algemeen bestuursorgaan. Overigens kan het projectbesluit van het waterschap, vanwege de specifieke taak van dit bestuursorgaan, alleen betrekking hebben op het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater (artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a). Verder heeft het waterschap, in tegenstelling tot de provincie en het Rijk, niet de mogelijkheid andere regels van de gemeente – dat wil zeggen regels die buiten de reikwijdte van het omgevingsplan vallen – buiten toepassing te laten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig zouden belemmeren.

Verder gaat ook aan het projectbesluit van het waterschap een verkenning en eventueel voorkeursbeslissing vooraf, waardoor de gemeenten vroegtijdig betrokken worden. En vanzelfsprekend is er het gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke overleg.

[15.14] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het nodig is om in artikel 5.51 een verplichting op te nemen voor overleg met het bestuursorgaan waarvan de regels buiten toepassing worden gelaten. Allereerst geldt voor zo'n besluit dat er een zorgvuldige belangenafweging plaats moet vinden, artikel 3:2 Awb. Verder is het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening houden met elkaars verantwoordelijkheden. Dit uitgangspunt is verankerd in artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit brengt ook met zich dat overleg wordt gevoerd daar waar dit nodig is om rekening te houden met de belangen, bevoegdheden en taken van andere bestuursorganen. Dit geldt ook bij de toepassing van artikel 5.51, derde en vierde lid. De regering acht het daarmee voldoende gewaarborgd dat het noodzakelijke overleg zal plaatsvinden. Overigens is de regering in het algemeen terughoudend met het opnemen van specifieke overlegverplichtingen in het wetsvoorstel of de uitvoeringsregelgeving.

[15.15] Daarnaast vragen de leden van deze fractie om een reactie op de aanbeveling van de onderzoekers van de RUG om de bevoegdheid in artikel 5.51, derde en vierde lid, nader in te kaderen. De regering meent dat de toevoeging «om dringende redenen» de toepassing van de bevoegdheid inderdaad verder kan verduidelijken en heeft dit daarom via de tweede nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel.

[15.16] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de experimenteerbepaling ook betrekking kan hebben op de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. De regering is van mening dat ook verbeteringen ten aanzien van deze regels een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een procedure voor een besluit dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van het milieu, die sneller kan worden doorlopen. In het verlengde daarvan kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het coördineren van besluiten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage: beknopte weergave bevindingen RUG in tabel met reactie van de regering

Deze tabel bevat de volledige inhoud van de overzichtstabellen in hoofdstuk 8 van het rapport «Het wetsvoorstel Omgevingswet» van de RUG. De laatste kolom bevat een reactie van de regering op de beschreven alternatieven, voor zover daarop niet al is gereageerd. Over een groot aantal van de punten die de onderzoekers identificeren waren al vragen gesteld in het verslag of zijn vragen gesteld in het nader verslag. In die gevallen is korthedshalve volstaan met een verwijzing naar de vindplaats in de nota naar aanleiding van het verslag of deze nota.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB. (2.2, 2.3.1)	Wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan medewetgevende rol van het parlement doordat inhoudelijke normen daarin nauwelijks zijn opgenomen.	Toevoeging gecontroleerde delegatie (voorhang-procedure) Art. 23.5 lid 1 Ow.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.15)	Er zijn verschillende varianten van de voorhangprocedure die een sterker effect (meer invloed van het parlement) kunnen bewerkstelligen.	De onderzoekers vermelden op blz. 15 van het rapport: «De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie». Zie de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport (parlementaire betrokkenheid bij normstelling) en de beantwoording van de regering bij de vragen [2.1] en [2.2].
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB (en wet). (2.2, 2.3.1)	Maak gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpAMvB's bekend en leg deze gelijktijdig voor advies voor aan de Raad van State.	Geen. De regering zegt toe te streven naar het gelijktijdig bekendmaken van de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet en deze gelijktijdig voor te leggen voor advies.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.14)		–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Neerleggen van Europees- en internationaal-rechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	Codificeer de beginselen van artikel 191 VwEU in het wetsvoorstel.	Geen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.18)	Met het neerleggen van beginselen in de wet kunnen – juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke de burger bindende normen op te nemen in gedeelde regelgeving – eenvoudig de randvoorwaarden worden gecreëerd waaronder de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen nastreeft en kan de parlementaire betrokkenheid bij de sturing op grond van de wet worden vergoot. – Geregeld kan worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma's zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wijziging sorteert een sterker effect. – codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in sterkere bewoordingen (art. 5.2 lid 3 Wm, inclusief tweede zin) zal een sterker effect sorteren.	Zie de tweede nota van wijziging met het nieuw voorgestelde artikel 3.2a, dat bepaalt dat met beginselen uit artikel 191 VwEU rekening gehouden moet worden bij opstellen omgevingsvisie. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [6.4], [6.13], [6.17] en [13.2]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. verslag, blz. 37.
Neerleggen van Europees- en internationaal-rechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	(Her)codificeer het standstill-beginsel in de Omgevingswet.	Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Zwak (p.18)	– Geregeld kan worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma's zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wijziging sorteert een sterker effect. – codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in sterkere bewoordingen (art. 5.2 lid 3 Wm, inclusief tweede zin) zal een sterker effect sorteren.	1. Dit alternatief is in feite het voorstel van de regering. Er is gekozen voor een indirecte formulering (bij AMvB) om zo nauwer te kunnen aansluiten bij de formulering van de standstill-bepalingen in de diverse EU-richtlijnen. 2. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.19].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen. (2.3.3)	Voor zover de belangrijkste normen niet in wet zelf worden neergelegd, dienen de delegatiegrondslagen voor de door de regering vast te stellen AMvB's waarin die normen worden opgenomen voldoende inhoudelijk begrensd en ingekaderd te worden.	Het wetsvoorstel is op veel punten aangepast ter begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen. Deze zijn opgenomen op pagina 5 en 6 in de Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> , 2013/14, 33 962, nr. 7.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.22) (met de nuancering voor die gevallen dat enkel wordt verwezen naar de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen).	– alternatief met een sterker effect het overnemen van de bestaande huidige delegatiegrondslagen in de specifieke wetten in het omgevingsrecht. Neveneffect: dit alternatief gaat ten koste van de samenhangende benadering, de overzichtelijkheid en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel – Het benoemen van de specifieke belangen ter bescherming waarvan de delegatiegrondslagen worden opgenomen, sorteert een sterker effect dat het verwijzen naar de maatschappelijk doelen van de wet.	1. Het door de onderzoekers genoemde neveneffect was voor de regering reden om dit alternatief af te wijzen. Daarmee zouden de verbeterdoelen van de stelselherziening immers niet gerealiseerd worden. 2. De verwijzing naar «de doelen van de wet» komt slechts acht keer voor in het wetsvoorstel, meestal in gevallen waar het huidige omgevingsrecht ook een zeer ruime discretionaire ruimte laat aan de AMvB-regelgever of het bevoegd gezag. Zie ook de beantwoording van de regering bij vraag [1.4] en de reactie op onderdeel A van het onderzoeksrapport (begrenzing toetsingskaders). Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.16].
Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet (2.3.4)	Neem de huidige in de verschillende wetten en de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening op in de wet (en niet enkel in een AMvB).	Het wetsvoorstel biedt met art. 5.17 en in de artt. 5.19 t/m 5.28 Ow inhoudelijke sturing (van nauwgezet tot tamelijk globaal) aan de toetsingskaders die voor de verschillende activiteiten moeten worden opgenomen in de door de regering op te stellen AMvB.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet. (met de nuancering dat toetsingskaders nog altijd niet in de wet zijn opgenomen)	Redelijk sterk (p.25)	Hoewel in zekere zin tegemoet is gekomen aan (de ratio van) het advies van de Raad van State, kan een sterker effect bereikt worden door de toetsingskaders voor vergunningverlening daadwerkelijk in de wet op te nemen. Als neveneffect daarvan treedt op dat de regels voor het toetsen van vergunningaanvragen minder inzichtelijk en complexer worden, met name doordat zij verspreid zullen staan over zowel wet als AMvB (zoals in het huidige omgevingsrecht ook het geval is).	Het door de onderzoekers genoemde neveneffect was voor de regering reden om dit alternatief niet over te nemen. De toetsingskaders in de Wabo op wetsniveau zijn voor de milieubelastende activiteit en de afwijkactiviteit slechts het topje van de ijsberg. De regels voor deze activiteiten zijn nu verspreid over diverse wetten en AMvB's. De regering wil deze regels bij elkaar brengen in één AMvB omwille van de inzichtelijkheid voor de gebruiker.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Meer materiële, inhoudelijke normen in de wet zelf opnemen. (2.3.5)	Onderzoek nader welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden zich ervoor lenen om in het wetsvoorstel te worden vastgelegd.	Geen (er wordt door de regering geen onderscheid gemaakt naar het belang van de bestaande – bij AMvB of in de wet neergelegde – omgevingswaarden en grenswaarden; de regering acht het aangewezen reguleringsniveau de AMvB; nader onderzoek dan ook niet vereist)	De regering komt niet tegemoet	Geen (p.27)	In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving geconcretiseerd worden. Het ligt dan voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel of een afweging te maken welke normen passend zijn om in het wetsvoorstel op te nemen.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [6.10], [6.14] en [8.11]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 51.
Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet. (2.3.6)	Neem voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming op in de wet.	Zie analyse bij Opmerking E. (zie ook Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8)	Zie analyse bij Opmerking E.	Zie analyse bij Opmerking E	Zie analyse bij Opmerking E	–
Subsidiariteitsbeginsel (3.3.1)	Gebruik niet de begrippen «gemeenteverstijgend» en «regio-overstijgend», maar «provinciaal belang» en «nationaal belang»	Wijziging wettekst art. 2.3 Ow conform het advies van de Raad van State.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.37)	In de wettekst van art. 2.3 lid 2 en 3 kan voor de begrippen provinciaal belang en nationaal belang het woord «substantieel» of «kennelijk» worden ingevoegd. Het effect is dat de motiveringsplicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk wordt verzwaaard.	Zie volgende punt.
	Verander in art. 2.3 Ow de criteria ter zake van de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen van een alternatieve in een cumulatieve opsomming; een alternatieve opsomming is strijdig met de verzwaarde motiveringsplicht van Gemeente- en Provinciewet.	De alternatieve opsomming wordt gehandhaafd; de tekst van art. 2.3 lid 2 en 3 sub a Ow wordt echter wel degelijk in overeenstemming gebracht met de relevante bepalingen van de Gemeente- en Provinciewet.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.37)	De wettekst van de onderdelen b van art. 2.3 lid 2 en 3 kan zo aangepast worden dat ook dan de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of (substantieel) nationaal belang is vereist. Te verwachten effect is dat rolvervaging wordt voorkomen. Vraag rijst of sub b niet de ratio van sub a te zeer nuanceert en of met een letterlijke lezing van de huidige tekst («of») nog recht wordt gedaan aan bedoeling van de regering.	Over de reden waarom voor «of» tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid van artikel 2.3: Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [8.3] en [8.13]. Over de wijziging van «of» naar «en» in «doelmatig of doeltreffend» in onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3: zie de tweede nota van wijziging. Over het al dan niet toevoegen van «substantieel»: zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 150.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Verbind het subsidiariteitsbeginsel ook aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en -programma's	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.38)	Verduidelijk in de wettekst dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op belangen die onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden of vanwege doeltreffendheid of doelmatigheid op provinciaal of nationaal niveau dienen te worden behartigd. Hetzelfde geldt voor programma's. Deze maatregel heeft een sterk effect.	Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 171.
Instructiebe-sluit (3.3.2)	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor de provincie is niet nodig; schrap art. 2.25 Ow.	Art. 2.25 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.43)	Schrap de artt. 2.33 en 2.34 Ow. De bepalingen hebben volgens de Raad van State geen toegevoegde waarde ten opzichte van reeds bestaan de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht. Mogelijk bijeffect is het risico dat er wel toegevoegde waarde is en dat daarom bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.	De onderzoekers zien een goede rechtsvaardigingsgrond voor het behouden van de instructiebevoegdheid. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 153.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor de provincie, verduidelijk dan het begrip «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving».	Het begrip «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» wordt verduidelijkt.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.41)		–
	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor het Rijk is niet nodig; schrap art. 2.26.	Art. 2.26 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak	Zie hierboven over de instructiebevoegdheid van de provincie.	Zie vorige punt.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor het Rijk, waarborg dan dat de bevoegdheid alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen		Omdat de regering de instructiebevoegdheid niet beschouwt als een instrument voor interbestuurlijk toezicht – een lijn die de onderzoekers steunen – past daarbij een rol van de Minister van BZK en het overnemen van procedures voor interbestuurlijke toezicht niet. Zie ook de memorie van toelichting, blz. 110.
Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning (3.3.3)	Zorg dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen is vastgelegd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.	1. Uitgangspunt dat B&W bevoegd gezag zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen (art. 5.8 Ow). 2. In de artt. 5.9 t/m 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit. 3. Het voornamelijk bij AMvB vast te leggen bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wordt nader geduid in de wet (art. 5.12 t/m 5.14 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.45)	1. In de artt. 5.10 t/m 5.11 Ow kan voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingend geformuleerd worden en aldus meer duidelijkheid geboden worden. Deze maatregel heeft een sterk effect. 2. In de wettekst kan bepaald worden dat voor de Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (behoudens zes mijnbouwerken voor de ondergrondse opslag).	Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.6].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Monitoringsplicht (3.3.4)	Zie er – vanwege de bestuurslasten – vanaf de monitoringsplicht voor alle omgevingswaarden op te leggen, en leg die plicht zo mogelijk alleen op voor omgevingswaarden die door het bestuur zelf worden vastgesteld. Laat het bestuur zelf bepalen hoe en met welke frequentie wordt gemonitord. Geef aan wat de financiële consequenties zijn van de monitoringsplicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.48)	1. In het wetsvoorstel kan bepaald worden dat monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Maatregel heeft sterk effect. Bijeffect is dat bestaande praktijk waarbij monitoring kwaliteit van leefomgeving soms een collectieve inspanning is van bestuursorganen niet kan worden gecontinueerd. 2. In de wettekst kan vastgelegd worden ten aanzien van welke omgevingswaarden een collectieve inspanningsplicht geldt. Maatregel heeft sterk effect. Vergt echter een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij collectieve inspanningsplicht geldt en maatregel raakt problematiek besproken bij opmerking A. 3. Een onafhankelijke gegevensautoriteit zou belast kunnen worden met taken en bevoegdheden monitoring.	1. Het bijeffect zou zijn dat een centralisatie van de monitoringsverplichtingen optreedt, omdat monitoring van nationaal/Europees bepaalde omgevingswaarden voor waterkwaliteit, waterveiligheid en zwemwater nu gebeurt door de decentrale bestuursorganen die taken vervullen op die terreinen. Dat was voor de regering reden om het advies op dit punt niet over te nemen. Zie ook het nader rapport, blz. 124. 2. Zoals de onderzoekers terecht aangeven is er een directe relatie tussen de keuze om omgevingswaarden niet op wetsniveau op te nemen en de keuze om de voor de monitoring verantwoordelijke bestuursorganen niet op wetsniveau op te nemen. 3. Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 266.
	Maak duidelijk hoe gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.	1. Art. 20.2 Ow bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald. 2. Aanvulling toelichting paragraaf 4.20.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.48)	Geen	–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bijzondere omstandigheden (3.3.5)	Maak duidelijk waarom het gerechtvaardigd is dat samenvoegen van uit verschillende wetten afkomstige bevoegdheden er toe leidt dat bestuurlijke afwegingsruimte groter wordt. Bezie het cumulatieve effect van de wijzigingen en pleeg zo nodig aanpassingen.	Aanvulling toelichting paragraaf 4.19.1.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.50)	Geen	–
Bevoegd gezag archeologische vondst (3.3.6)	Maak duidelijk of de financiële verantwoordelijkheid verschuift van de Minister van OC&W naar het college van B&W.	Op de consequenties voor de financiële verantwoordelijkheid zal in een later stadium van het wetgevingsproces worden ingegaan.	n.v.t.	Geen (p.51)	Geen	–
Prioritering uitvoering projecten bij schaarste (3.3.7)	Motiveer waarom de bevoegdheid wordt uitgebreid; of breng art. 19.18 Ow in overeenstemming met de huidige regeling in de Woningwet.	In wettekst art. 19.18 Ow is aangegeven dat het een bevoegdheid betreft van de Minister van BZK. Ook is in lijn met Woningwet opgenomen dat het gaat om projecten wegens «schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen».	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.52)	Geen	–
Landsverdediging (3.3.8)	Motiveer de noodzaak van het toekennen van de verstreckende bevoegdheid om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing op een activiteit voor de landsverdediging.	1. De bevoegdheid is onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht gebracht (art. 19.19 Ow). 2. De noodzaak wordt gemotiveerd (paragraaf 4.19.9 toelichting en toelichting op art. 19.19 Ow).	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.53)	Geen	–

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving (3.3.9)	Neem de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag zo veel mogelijk op in de wet, in plaats van het bij AMvB te regelen.	De aanwijzing is bij wet geregeld (art. 18.2 Ow), met uitzondering van een kleine restcategorie.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Sterk (p.54)	De band tussen vergunningverlening en handhaving zou volledig kunnen worden doorbroken. Betreft een fundamentele herbezinning van handhaving in het omgevingsrecht.	Er is geen reden om vergunningverlening en handhaving bij verschillende bestuursorganen te beleggen. Er zijn daarentegen veel argumenten die pleiten om deze taken door hetzelfde bestuursorgaan te laten uitvoeren. In het borgen van een professionele handhaving is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (33 872) draagt verder bij aan een robuust en efficiënt stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Samenhangende benadering fysieke leefomgeving (4.2 en 4.3)	Uit het voorstel blijkt niet in welke mate met het wetsvoorstel <i>materiële integratie</i> is beoogd.	Aanpassing toelichting om tot uitdrukking te brengen dat wetsvoorstel primair <i>functionele integratie</i> beoogd. par. 2.2, par. 4.3.3 par. 4.5.2 par. 5.2	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)	Categorie I: Inzichtelijk maken in welke mate met het wetsvoorstel integrale besluitvorming is beoogd. 1. Termen als «integratie», «integrale afweging van belangen», «integrale oplossingen» kunnen verschillend worden uitgelegd. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting steeds wanneer gebruik gemaakt wordt van deze begrippen kunnen omschrijven wat daaronder precies wordt verstaan. Het effect is sterk. Bijeffect is dat de rechtszekerheid wordt vergroot (inzichtelijkheid, gebruiksgemak).	I.1 In het nader rapport (blz. 44) is ingegaan op de verschillende vormen van integratie die van belang zijn in het wettelijke stelsel: procedurele, materiële en functionele integratie. In deze nota is, waar dergelijke termen gebruikt worden, steeds aangegeven welke vorm van integratie bedoeld is.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					2. De toetsingskaders uit de huidige Wabo kunnen in de wettekst worden opgenomen ipv AMvB (zie opmerking A). Sterk effect. Minder verstrekkend alternatief is om in de wettekst te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven. 3. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting met betrekking tot salderen en compenseren aan de hand van een voorbeeld duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met «uitruil» en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt. Sterk effect. Categorie II: maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving. 1. Het vereiste van onlosmakelijke samenhang kan in wettekst worden opgenomen. Waarborg samenhangende beoordeling van samenhangende vergunningplichtige activiteiten. Gaat echter ten koste van de flexibiliteit van de aanvrager. Praktische toepassing zou complex(er) kunnen worden.	I.2 De toetsingskaders in de Wabo op wetsniveau zijn voor de milieubelastende activiteit en de afwijkactiviteit slechts het topje van de ijsberg. De regels voor deze activiteiten zijn nu verspreid over diverse wetten en AMvB's. De regering wil deze regels bij elkaar brengen in één AMvB. Zie boven en zie de samenvatting, onderdeel A (toetsingskaders voor vergunningverlening). I.3 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [12.10]. II.1 De toelichting op de keuze om onlosmakelijke samenhang niet te laten terugkeren in de memorie van toelichting, blz. 162. De onderzoekers wijzen terecht op enkele nadelen.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					2. In de wettekst zou het inrichtingenbegrip kunnen worden opgenomen. Waarborgt een integrale omgevingsvergunning voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Gaat ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor vergunningverlening «activiteiten» wat een negatief heeft op rechtszekerheid. 3. In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoordelingsregels van een milieubelastende activiteit. Bevordering van integraliteit van de toetsing van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit. 4. In de wettekst kan de verplichting worden opgenomen om vergunningvoorschriften inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Stimulans samenhangende beoordeling van project bestaande uit verschillende activiteiten. Voorkomen van tegenstrijdige vergunningvoorschriften. 5. Wettekst zou ruimte kunnen bieden voor introductie van een integraal toetsingskader voor vergunningverlening waarbij overkoepelend algemeen toetsingscriterium een extra weigeringsgrond kan scheppen voor bevoegd gezag. Bevordert mogelijk de samenhangende beoordeling van verschillende activiteiten. Leidt tot rechtsonzekerheid.	II.2 De keuze voor «activiteit» als uniform aangrijpingspunt in plaats van «inrichting» is verantwoord in de memorie van toelichting, blz. 166. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 140. II.3 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.14]. II.4 Zie de beantwoording van de regering bij vraag [3.14]. II.5 Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.14], [4.25] en [13.7]. De onderzoekers wijzen terecht op belangrijk nadeel voor de rechtszekerheid.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					6. In de wettekst van art. 3.1 Ow kan worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt. Effect: ook op gemeentelijk niveau een lange termijn visie waarbij belangen in samenhang worden beoordeeld. Bijeffect: mogelijke lastenverzwaring gemeente en lastig afdwingbaar. 7. De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan feitelijk te bereiken. Effect is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan. Gemeenten kunnen dan niet meer in eigen tempo werken aan bereiken eindbeeld. Zie categorie I in bovenstaande kolom.	II.6 Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [4.10], [4.11], [4.13], [6.8] en [6.15]. II.7 Zie de beantwoording van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 161 en de memorie van toelichting op blz. 93. Via de Invoeringswet Omgevingsrecht zullen invoerings-termijn en overgangsrecht worden geregeld.
Integrale belangenafweging (4.2 en 4.3)	Niet duidelijk is voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.	De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd. Artt. 5.18 t/m 5.29 Art. 4.5 lid 1 Ow Geen wijzigingen.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)		Zie boven.
Algemeen (5.2, 5.4)	Onderdeel I: Ga na of alle in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.		De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.88)	N.v.t.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.15] en [13.8]. Zie ook de uitgebreide beantwoording van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag, blz. 20 en blz. 93.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Algemeen (5.2, 5.4) Zie onderstaande voor uitwerking per instrument	Onderdeel II: Neem in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op die een zorgvuldige toepassing van afwijkmogelijkheden garanderen.	Er zijn diverse materiële en procedurele waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen met betrekking tot de specifieke instrumenten.	Redelijk sterk (p.88)	Er zijn verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen waarmee een sterker effect te verwachten is. Het gaat om: maatwerkvoorschriften gelijkwaardigheid omgevingswaarden programmatische aanpak experimenteerbepaling	Zie onder.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (5.3.1)	Zie algemene opmerking.	Materiële begrenzing voor stellen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels. Art. 4.5 lid 1 Ow Art. 4.5 lid 2 Ow	De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking (meer materiële waarborgen).	Redelijk sterk (p.72)	1. In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting expliciet kunnen aangegeven wanneer het stellen van voorschriften gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Deze maatregel heeft een sterk effect. 2. In art. 4.5 lid 2 en 4.6 lid 3 Ow kan worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze maatregel heeft een sterk effect.	1. Het beleid is op dit punt ongewijzigd en de regering gaat nog steeds uit van terughoudend gebruik van maatwerkvoorschriften. Hierop is ook ingegaan in de nota n.a.v. het verslag, blz. 107. 2. Maatwerk is in een deel van de gevallen expliciet bedoeld om decentrale afwegingsruimte te bieden afgestemd op de ambities in een gebied. De decentrale keuze kan er soms toe leiden, dat op een bepaalde locatie de kwaliteit of de bescherming van de fysieke leefomgeving voor een bepaald aspect verslechtert. De randvoorwaarden die de wet aan maatwerk stelt waarborgen wel, dat een eventuele verslechtering geen onaanvaardbare gevolgen met zich meebrengt. Daarnaast brengt de voorgestelde formulering veel vragen met zich mee, die bij het overnemen van het voorstel tot procedures zouden kunnen leiden, zoals de vraag welke aspecten moeten worden betrokken. Het beperken van de afweging tot uitsluitend het belang dat is gediend met de regel waarvan wordt afgeweken zou geen recht doen aan de integrale blik op de fysieke leefomgeving.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Gelijkwaardigheid (5.3.2)	Een toelichting in welke situaties een toetsing vooraf kan worden gemist, ontbreekt.	1. Art. 4.7 lid 1 Ow: uitgangspunt is dat een instemmende beschikking is vereist van het bestuursorgaan. 2. In de toelichting is de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van toestemming of enkel een melding gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving. 3. In art. 4.7 Ow één gelijkwaardigheidsbepaling voor alle verplichte regels als bedoeld in par. 4.1.1 Ow.	De regering komt tegemoet.	Redelijk sterk (p.74)	1. Preventieve toetsing alternatieve maatregel door bevoegd gezag in alle gevallen. Deze maatregel heeft een sterk effect. Bijeffect: kan meer bestuurslasten tot gevolg hebben. 2. I.p.v. toelichting kan koppeling keuze toestemming of melding aan risico's fysieke leefomgeving. Leidt tot meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid. 3. Toepassing gelijkwaardigheid kan beperkt worden tot kwantitatieve normen. Leidt tot meer rechtszekerheid, minder flexibiliteit.	1. Zie de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 105. 2. Het gaat hier om een bevoegdheid van de degene die algemene regels stelt. Het past bij die bevoegdheid om ook te bepalen in hoeverre daarvan kan worden afgeweken. Er mag op vertrouwd worden dat een bestuursorgaan dat algemene regels stelt niet tegelijkertijd kiest voor procedurevrij afwijken van die regels als er een substantieel risico is dat daarmee de doelen van die regels niet bereikt worden. Voor zover het decentrale regelgeving betreft zou een beperking bovendien te veel ingrijpen in de autonomie. 3. Waar kwantitatieve normen kunnen worden geformuleerd, is dat meestal een kwantitatief doelvoorschrift en is gelijkwaardigheid niet nodig. Gelijkwaardigheid met voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag is er juist voor kwalitatieve doelen, waarbij een specifieke zorgplicht onvoldoende wordt geacht en daarom gekozen wordt voor het voorschrijven van maatregelen (middelvoorschriften).

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					4. Toepassing kan uitgebreid worden tot maatregelen in beschikkingen. Meer flexibiliteit. Effect is zwak. 5. In wetsvoorstel en/of nadere toelichting zou meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. Leidt tot meer rechtszekerheid (voorspelbaarheid en inzichtelijkheid).	4. Als de initiatiefnemer een activiteit op een gelijkwaardige (minder gangbare) wijze wenst uit te voeren zal dat blijken uit zijn aanvraag voor en beschikking. Het bevoegd gezag kan dan passende voorschriften opnemen in de vergunning. Vanuit het oogpunt van handhaving en kenbaarheid voor derden is het verder niet wenselijk als voorschriften in een vergunning worden «overruled» door beschikkingen waarmee de gelijkwaardigheid wordt toegestaan. 5. In de nota van toelichting bij de AMvB's waarin de algemene regels opgenomen zijn – en bepaald is of de regeling voor gelijkwaardigheid van toepassing is – zal aan de hand van de concrete regels worden ingegaan op de beoordeling van gelijkwaardigheid.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Omgevingswaarden (5.3.3)	Wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in wijze van doorwerking omgevingswaarden.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.78)	1. In wettekst art. 2.10 Ow kan worden bepaald dat afwijken van omgevingswaarden mogelijk is. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. 2. In wettekst art. 2.10 Ow kan afwijken omgevingswaarden aan maximumtermijn worden verbonden. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. 3. In wetsvoorstel kan een compensatieverplichting worden opgenomen. Waarborg dat leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van een besluit tot afwijking. 4. Praktische uitwerking stelsel nog meer uitdiepen in een nadere toelichting door de regering. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak stelsel wordt vergroot. 5. Op rijksniveau kan de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden worden vergroot door toepassing verzwaarde voorhangprocedure. Versterking procedurele waarborgen. Geen	1. t/m 4. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.09]. 5. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [2.1] en [2.2].
	Is het mogelijk om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald.	In wettekst art. 2.11 lid 2 en 2.12 lid 2 Ow expliciet bepaald dat bij omgevingsplan resp. omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld tenzij dit bij omgevingsverordening of AMvB is bepaald.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p. 78)	Geen	—

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Programmatie- sche aanpak (5.3.4)	Begrens in het voorstel de afwijkmogelijkheden en preciseer naar tijd.	1. Tekst art. 3.14 lid 2 Ow en toelichting daarop verduidelijkt dat het programma niet zelf het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt. 2. In par. 4.3.6. van toelichting verduidelijkt dat met programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling initiatieven is beoogd.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.81)	1. Bepaal in de wettekst van art. 3.16 onder b Ow dat het programma geldt voor een vastgestelde periode met eventuele mogelijkheid tot verlenging. Dit vergroot de rechtszekerheid. 2. Sluit de mogelijkheid om het programma te koppelen aan een inspanningsverplichting uit. Dit vergroot de rechtszekerheid.	1. Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [4.27] en [13.10] en de tweede nota van wijziging. 2. Als de programmaplicht bij een inspanningsverplichting zou worden geschrapt, zou dat ertoe leiden dat er geen juridisch gevolg in de vorm van een programmaverplichting meer bestaat voor die waarden die als inspanningsverplichting in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving zijn vormgegeven. Daarmee zou het wetsvoorstel worden verzwakt en zouden situaties kunnen ontstaan dat blijvend niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Dat komt de rechtszekerheid van mensen niet ten goede, daar zij zo (langdurig) belast blijven met de overschrijding van een waarde. De programmaplicht is het mechanisme dat dit moet voorkomen (beleidscyclus achter wetsvoorstel). Zie ook nader rapport, blz. 96.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					3. Geef in de wettekst en/ of in een nadere toelichting door de regering meer duidelijkheid over de verhouding tussen verschillende programma's. Daarmee wordt inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroot.	3. Voor zover het gaat om verhouding tussen programma's in algemene zin: zie paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting over samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan. Voor zover het gaat om verhouding tussen programma's (bij overschrijding omgevingswaarden), ook van verschillende bestuursorganen, zie de beantwoording van de regering bij vraag [6.22].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
					4. Maak duidelijk of tegen het van toepassing verklaren van een programmatische aanpak in een omgevingsplan rechtsbescherming openstaat.	4. Mogelijkheden voor belanghebbers om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak hangen af van de vormgeving ervan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen programma's met een programmatische aanpak: • waarbij nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit volgt over een activiteit. Hier staat beroep open tegen dat nadere besluit (en dus niet tegen het programma). • waarbij uit het programma zelf de toelaatbaarheid van de activiteit volgt. Hier kan beroep worden ingesteld tegen de onderdelen van het programma die zijn gericht op rechtsgevolg, zoals de beschrijving van activiteiten die met het programma zijn vrijgesteld van een vergunningplicht. • waarbij de regels m.b.t. een programmatische aanpak deel uitmaken van een omgevingsplan. Dat plan is door zijn bijzondere, locatiespecifieke karakter, appellabel. Dat geldt ook dan voor de daarin opgenomen omgevingswaarden en regels over de programmatische aanpak. • Zie ook: paragraaf 9.7.3 van de nota n.a.v. het verslag (p. 203) en het antwoord op vraag [3.3].

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Projectbesluit (5.3.5)	De mogelijkheid om via het projectbesluit decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de effectiviteit.	Geen specifieke reactie. Zie volgende opmerking.		Geen (p.83/84)	5. Vaststelling flexibiliteit vindt plaats bij vaststelling omgevingswaarden en instructieregels. Neem in het wetsvoorstel procedurele en materiële waarborgen op zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting. –	5. Zie de beantwoording van de regering bij vraag [13.9]. –

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
	Geef duidelijkheid over de wijze waarop en de voorbereidingsprocedure met betrekking tot het buiten toepassing verklaren.	1. Verduidelijking art. 5.51 lid 3 en 4 Ow. 2. In toelichting aangegeven wanneer een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. 3. Aan art. 16.69 is onderdeel c Ow toegevoegd waaruit volgt dat een besluit tot buiten toepassing laten van bepalingen uit een programma wordt voorbereid met afd. 3.4 Awb.	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.83/84)	1. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan expliciet worden bepaald dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Maatregel draagt bij aan inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid). 2. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Waarborg dat kwaliteit leefomgeving er per saldo niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot buiten toepassing laten.	1. De suggestie is overgenomen en wetsvoorstel is op dit punt gewijzigd via de tweede nota van wijziging. 2. Bij besluitvorming wordt zoveel mogelijk geprobeerd om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken. Het is niet altijd mogelijk om te garanderen dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving er per saldo niet op achteruit gaat bij het buiten toepassing laten van regels van andere overheden. Het systeem dat voor een projectbesluit geldt, is dat aan het besluit een belangenafweging ten grondslag moet liggen. Een onderdeel daarvan zijn de belangen genoemd in artikel 2.1, eerste lid. Maar ook andere belangen die geen wettelijk kader hebben, kunnen daarbij een rol spelen. Daarbij komt ook aan de orde op welke wijze nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving als gevolg van een projectbesluit kunnen worden gemitigeerd of gecompenseerd. Als tegen het besluit beroep wordt ingesteld, zal de rechter beoordelen of het bestuursorgaan het besluit in redelijkheid heeft kunnen nemen. Als dat het geval is en iemand meent dat hij als gevolg van het besluit schade lijdt, kan hij bij het bestuursorgaan een verzoek om nadeelcompensatie doen.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Experimenteerbepaling (5.3.6)	Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, is niet concreet en nauwkeurig begrensd. Voor afwijken van andere voorschriften dan omgevingswaarden geldt geen maximumtermijn. Onvoldoende expliciet gemaakt in toelichting hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.	1. Voorhangprocedure voor de experimenteer AMvB opgenomen in art. 23.3 lid 5 Ow. 2. Wijziging art. 23.3 lid 1 Ow waarin is voorgeschreven wat in de AMvB moet worden opgenomen.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.86)	1. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling kan in de wettekst van art. 23.3 Ow nader begrensd worden. De bepaling is dan in overeenstemming met aanwijzing voor de regelgeving. Leidt tot minder flexibiliteit. 2. In de wettekst kan worden bepaald dat evaluatie en monitoring plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. Betreft een nadere materiële begrenzing. 3. In de wettekst kan worden bepaald dat bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen als uit monitoring blijkt dat geen verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving optreedt. Een waarborg dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking. 4. Ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden zou een maximumtermijn van afwijken van 10 jaar kunnen worden voorgeschreven. 5. In de wettekst en/of in een nadere toelichting over art. 23.3 Ow in antwoord op vragen, kan door de regering duidelijk gemaakt worden dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn. 6. Tegen de aanwijzing als experiment zou beroep kunnen worden opgesteld.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.5] en [13.11]. Voor de punten 2, 3 en 5 zie ook de wijzigingen van artikel 23.3 in de tweede nota van wijziging. Voor punt 6, zie ook de beantwoording van de regering bij de vragen [3.18] en [3.39] en ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. het verslag, blz. 116.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Algemeen (6.2)	Neem in het voorstel meer materiele normen en toetsingskaders op.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.92)	N.v.t.	Zie de beantwoording van de regering bij de vragen [3.16], [6.10] en [13.12]. Zie ook de beantwoording van de regering in de nota n.a.v. verslag, blz. 117.
Beroep tegen omgevingsplan (6.3.1)	De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk.	Beroep wordt opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan. Artikel 16.28 Ow	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.93)	1. Opsteller plan wijst zelf appellabele onderdelen aan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de rechter het laatste woord heeft. 2. Handhaven oude voorstel van onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de grens tussen beide soorten regels onduidelijk kan zijn. Opnemen beheersverordening als niet appellabel onderdeel van omgevingsplan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want geeft opsteller plan ruimte om appellabiliteit te beïnvloeden en behoudt aldus risico op onduidelijkheid van appellabiliteit.	De genoemde alternatieven zijn, gegeven de argumenten die de onderzoekers in hun rapport ook noemen, niet gekozen door de regering. De onderbouwing is opgenomen in de memorie van toelichting, blz. 91.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bestuurlijke boete (6.3.2)	Een opsomming van voorschriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.	De bepalingen omtrent de bestuurlijke boete zijn uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken onderzoek naar de punitieve handhaving van de Omgevingswet. § 18.1.4 (gereserveerd)	De regering komt tegemoet.	Geen (p.97)	Thans n.v.t., gezien lopend onderzoek.	Het onderzoek naar de inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet is inmiddels afgerond. Het heeft de nodige bouwstenen opgeleverd voor het maken van keuzes over de inzet van bestraffende sancties in het kader van de punitieve handhaving. Mede op basis hiervan beraadt de regering zich over de gewenste oplossingsrichting; zij zal haar definitieve standpunt kenbaar maken bij de indiening van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.
Binnentreden (6.3.3)	De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden dient op hoofdlijnen door de wet te worden genormeerd.	1. Aanwijzing is niet beperkt tot bepaalde overtredingen. 2. Bevoegdheid wordt alleen toegekend voor zover het toezicht dit vereist. Artikel 18.7 lid 2 Ow	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.99)	Opnemen welke overtredingen kunnen leiden tot oproeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Deze maatregel heeft een sterk effect, want verhoogt de inzichtelijkheid van de reikwijdte van de bevoegdheid.	Zie de reactie van de regering op de samenvatting van het rapport van de RUG, onderdeel E.

Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten	Antwoord of vindplaats daarvan
Bibob (6.3.4)	Bij wet aanwijzen voor welke activiteiten de weigerings- en intrekingsgronden van Bibob gelden.	1. Bevoegdheid om omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteit. 2. Intrekingsgronden lijken onbedoeld nog niet beperkt. Artikel 5.30 lid 1 Ow Artikel 5.38 lid 2 sub d	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.102)	1. Bij wet aanwijzing van de omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, die op Bibob-gronden kunnen worden geweigerd. Opname in de wet zelf verhoogt betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren en heeft dus een sterk effect. 2. Artikel 5.38 lid 2 onder d preciseren tot intrekking van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en (bij AMvB aan te wijzen) milieubelastende activiteit. Deze maatregel heeft een sterk effect en levert de bedoelde uniformiteit van Bibob op bij weigeren en intrekken.	1. De categorie milieubelastende activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn, wordt op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, aangewezen bij AMvB. De Wet Bibob zal niet op elke activiteit uit deze categorie van toepassing zijn. Het voorstel zou dus betekenen dat op wetsniveau een selectie moet worden gemaakt uit een categorie activiteiten die op AMvB-niveau wordt aangewezen. Dit draagt niet bij aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het stelsel. Het voorstel is daarom niet gevolgd. 2. De onderzoekers wijzen op een omissie bij het aanpassen van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het wetsvoorstel is op dit punt gewijzigd via de tweede nota van wijziging.