

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

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

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 17 november 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, waaraan door de Minister van Infrastructuur en Milieu vanaf de start van deze regeringsperiode hard en met veel inzet is gewerkt. Het is deze leden opgevallen dat het wetsvoorstel door een brede interactieve werkwijze tot stand is gekomen. Interactief met alle actoren die de wet dienen uit te voeren, maar ook interactief met hen die belangen te verdedigen hebben. Het viel de VVD-fractieleden op dat, ondanks de enorme omvang van het wetsvoorstel, de regering erin geslaagd is een heel breed draagvlak voor het wetsvoorstel te organiseren. De Minister van Infrastructuur en Milieu mag daarvoor de lof toegezwaard krijgen. De VVD-fractieleden hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een Omgevingswet. Zij realiseren zich dat het bij deze wetgeving gaat om een zeer grote en gecompliceerde operatie; zij hebben respect en waardering voor de inzet en inbreng van alle betrokkenen tot nu toe. Onverminderd het belang van de grote hoeveelheid documentatie die al beschikbaar is, hebben zij nog de nodige vragen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vicevoorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van deze enorme wetgevingsoperatie die het omgevingsrecht integraal beoogt te herzien. Deze leden erkennen dat het voorstel een van de grootste wetgevende operaties is van de laatste decennia. De basisgedachte van de het voorstel om te komen van «nee, tenzij» naar «ja, mits» spreekt deze leden zeker aan. Zij hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

Met grote belangstelling hebben de leden van de **PvdA**-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Zij hebben nog de volgende vragen aan de regering.

De leden van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Daarbij hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Omgevingswet. Een majeure wetgevingsoperatie en grote verandering in het omgevingsrecht. Alleen de cijfers zijn al indrukwekkend: van 26 wetten, 4.700 artikelen, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen naar 1 wet, 349 artikelen, 4 AMvB's en circa 10 ministeriële regelingen. De fractieleden van de ChristenUnie hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben met grote zorg kennisgenomen van de Omgevingswet. Zij betreuren het zeer dat onder het mom van vereenvoudiging van de regels de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving wordt uitgekleeft tot het Europese minimum. Zij willen graag nadere vragen stellen over de Omgevingswet en de keuzes die de regering daarin maakt.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat er momenteel sprake is van versnippering van besluitvorming, stroperige procedures en onoverzichtelijke regelgeving. Zij waarderen de inzet van de regering om door hervorming van het omgevingsrecht deze problemen aan te pakken. Het voorliggende wetsvoorstel kan daar als grondslag een belangrijke bijdrage aan leveren. De leden van de SGP-fractie hechten aan versnelling van ruimtelijke procedures, verlaging van onderzoekslasten, subsidiariteit, voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en behoud van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Zij hebben in dit verband nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Het wetsvoorstel beoogt een paradigmawijziging tot stand te brengen. Van een groot aantal onmogelijkheden, naar het creëren van mogelijkheden binnen grenzen. Van georganiseerd wantrouwen naar vertrouwen door goede voorbereiding. Van versplinterde regelgeving, naar in toenemende mate geïntegreerde ruimtelijke regelgeving. Overigens wordt het volgens deze leden nog wel spannend hoe omgegaan gaat worden met de invoeringswetgeving en de AMvB 's die bij dit wetsvoorstel horen.

In dat kader past overigens wel de vraag of de Wet natuurbescherming² wel past bij dit wetsvoorstel. Deze wet is veel minder een ontwikkelingswet en vraagt ook niet om samenhangende afweging, aangezien in die wet de intrinsieke waarde van natuur wordt vastgelegd, die niet genormeerd is, maar ook moeilijk te normeren valt. De vraag die gesteld kan worden, is of dat wetsvoorstel wel een ruimtelijk of omgevingswetsvoorstel is. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is de wetssystematiek zeer afwijkend. Kan de regering haar visie daarop geven?

Het spreekt deze leden aan dat, zoals prof. mr. K.J. de Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen ons meldde³, vanuit een oogpunt van kwaliteit van wet- en regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan, de wet niet is gericht op een integrale belangenafweging voor alle besluiten, zoals de Raad van State in zijn advies⁴ veronderstelde. Hij was het ermee eens dat de wetgever ook niet moet streven, zeker niet op het niveau van vergunningverlening, naar de verder ontwikkeling van een stelsel waarin steeds sprake is van integrale belangenafweging. De samenhangende benadering (zogenoemde functionele integratie) zou – juist op het niveau van de vergunningverlening en door middel van de uitvoeringsregelgeving – verder ontwikkeld moeten worden.

Deze leden vertrouwen er ook op dat in de uitvoeringsregelgeving ook op deze manier naar de wet wordt gekeken. In dit kader zou het goed zijn als de regering ook nog eens ingaat op het spanningsveld tussen Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en gemeentelijke of provinciale overheid waar over delen van een vergunning geadviseerd dient te worden door de RUD, en de vergunningsafgifte integraal een bevoegdheid van het bevoegde gezag, te weten de gemeente of de provincie, is.

Voor de kwaliteit van de uitvoering is het natuurlijk van groot belang dat er een grote cultuurverandering bij allen die deze wet moeten uitvoeren, op gang komt. Vooral het feit dat men aan de voorkant beter moet nadenken, overleggen en afspraken moet maken om tot het goed vastleggen van de ontwikkelingsmogelijkheden te komen, vraagt om een grote verandering van het denken van zowel ambtenaren als besturen op alle niveaus. Provincies zullen beter moeten nadenken over wat zij echt belangrijke provinciale belangen vinden. Zij moeten die ook vastleggen. Gemeenten zullen meer en beter met hun inwoners moeten spreken (particulieren, bedrijven en belangengroeperingen) alvorens een omgevingsplan vast te stellen enzovoorts. Het vraagt veel aandacht voor opleidingen en trainingen om de andere werkwijze werkelijk geïnternaliseerde te krijgen.

Afgelopen zomer is een bestuursakkoord⁵ tussen gemeenten, provincies en waterschappen gesloten, waarin nadere afspraken zijn gemaakt die delen van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel eigenlijk wijzigen of nader invullen. Kan de regering ingaan op dat bestuursakkoord en hoe zij de plek van dit bestuursakkoord bij de uitvoering en implementatie van deze wet ziet?

De regering heeft ervoor gekozen om in artikel 3.3 van het wetsvoorstel op te nemen: «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 leden van de fractie van de

² Kamerstukken 33 348.

³ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 14.

⁵ Akkoord d.d. 1 juli 2015.

VVD kunnen deze keuze zeer onderschrijven. Bij amendement⁶ is echter één expliciete weigeringsgrond toegevoegd, te weten de discretionaire bevoegdheid om een vergunning te weigeren als sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid⁷, waardoor het principe dat het toetsingskader voor vergunningen volledig bij AMvB geregeld wordt, doorkruist wordt. Deze leden gaan ervan uit dat in de AMvB wel wordt vastgelegd hoe de normering van deze weigeringsgrond begrepen moet worden om te voorkomen dat hier, in plaats van meer duidelijkheid, meer onduidelijkheid over gaat ontstaan.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om ingeval een vergunning verleend wordt, hier altijd leges voor te vragen. De fractieleden van de VVD kunnen deze keuze billijken. Bij amendement⁸ is een artikel 13.2 ingevoegd dat regelt dat bij AMvB de maximumhoogte van de tarieven voor vergunningen en andere heffingen inzake de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet kunnen worden vastgelegd. De regering heeft als reactie meegedeeld dat een goede en transparante opbouw van leges een belangrijk uitgangspunt is en dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met VNG en IPO werkt aan vernieuwde regels. De fractieleden van de VVD hopen dat het vastleggen van heldere en transparante regels, waarlangs de hoogte van leges moet worden bepaald en waarvan zij vinden dat die eigenlijk vastgelegd zouden moeten worden in de Gemeente- en Provinciewet, voorkomt dat het nodig is om artikel 13.2 van het wetsvoorstel in werking te laten treden. Zij snappen heel goed de wens van de Tweede Kamer om hier afspraken over te maken, maar beschouwen dat vooralsnog als een stok achter de deur. Kan de regering zeggen hoe het staat met de afspraken tussen de rijksoverheid en gemeenten en provincies, en wanneer het parlement deze regels tegemoet kan zien?

Opmerkingen vanuit de uitvoeringspraktijk

De VNG merkt op dat in diverse artikelen van de Omgevingswet (onder meer bij het vaststellen van instructieregels, instructiebesluiten en projectbesluiten) inachtneming van artikel 2.3 wordt voorgeschreven. Het is onduidelijk wat de betekenis is van de generieke gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij taken en bevoegdheden waarbij inachtneming niet specifiek in de Omgevingswet is voorgeschreven. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of het subsidiariteitsbeginsel ook van toepassing is op het vaststellen van nationale of provinciale programma's en omgevingsvisies. De daarin opgenomen doelstellingen worden door de rechter van belang geacht bij de beoordeling in hoeverre sprake is van een nationaal of provinciaal belang. Bovendien hebben nationale en provinciale programma's en omgevingsvisies niet alleen betekenis voor de toepassing van nationale en provinciale bevoegdheden. Gemeenten mogen niet zomaar voorbijgaan aan de nationale en provinciale omgevingsvisies en programma's; op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten gemeenten de bovengemeentelijke omgevingsvisies en programma's bij hun besluitvorming betrekken. Geldt hetzelfde ook voor het Rijk en de provincies? Met andere woorden: dienen zij bij hun programma's ook steeds het subsidiariteitsbeginsel toe te passen? Kan de regering de leden van de VVD-fractie nog eens uitleggen wat de reikwijdte en gelding van het subsidiariteitsbeginsel bij deze constatering is?

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

⁷ Artikel 5.32 van het wetsvoorstel.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 67.

Klopt de indruk die de leden van de VVD-fractie hebben gekregen dat door het voornoemde bestuursakkoord een te ruime interpretatie van artikel 2.3 van het wetsvoorstel wordt voorkomen? Of geldt nog steeds, zoals de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de Tweede Kamer heeft onderzocht en geconstateerd, dat de bevoegdheid van het Rijk en de provincie «slechts gebaseerd hoeft te zijn op een analyse van doeltreffendheid of doelmatigheid en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang»⁹. Het zou goed zijn als de regering nog eens uitvoerig uitlegt wat de betekenis van het bestuursakkoord is, en tot welke wijzigingen van de uitleg van het wetsvoorstel zoals nog vermeld in de memorie van toelichting, dit bestuursakkoord leidt, zodat volstrekt helder is welke afspraken gemaakt zijn. Ten slotte kan over artikel 2.3 van het wetsvoorstel nog de vraag gesteld worden of, zoals de Rijksuniversiteit Groningen stelt, dit artikel niet te ruim geformuleerd is.

Kan de regering aangeven welke betekenis moet worden toegekend aan artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel in relatie met artikel 2.3 van het wetsvoorstel? Artikel 2.2 van het wetsvoorstel gaat over de minst belastende interventie en niet over subsidiariteit. In de Tweede Kamer ontstond een discussie over de bevoegdheden van het waterschap in relatie tot de andere overheden. Kan de regering verduidelijken of, en zo ja, in hoeverre de provincie bij de goedkeuring van het projectbesluit van het waterschap gehouden is aan artikel 2.2 of 2.3 van het wetsvoorstel?

Zoals het de regering bekend is, maken gemeenten zich zorgen over dat op onderdelen de Omgevingswet autonome bevoegdheden gaat inperken, met name als het gaat om de reikwijdte van het omgevingsplan qua functie en algemene regels. Klopt het dat, zoals zij stellen, gemeenten verplicht worden niet alleen planologische regels vast te leggen, maar ook autonome regels die worden gesteld vanuit een heel ander beleid, zoals openbare orde? Deze regels staan nu nog in gemeentelijke verordeningen (APV en marktverordening et cetera). Betekent dit nu dat de provincie en het Rijk ook over dit type functies instructies kan geven of instructieregels kan stellen? Hetzelfde geldt voor het toezicht door de provincies. En als dat klopt, betekent dat dan niet dat de gemeentelijke autonomie wordt ingeperkt?

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over de wijze waarop in het stelsel van omgevingsrecht de watertoets is vastgelegd en zijn geen voorstander van verbreding. Wellicht kan de regering haar visie op dit onderwerp nog eens geven?

Voorts hebben de fractieleden van de VVD nog een vraag over artikel 3.10 van het wetsvoorstel, waarin gesteld wordt dat bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarde voldaan kan worden. In dat geval dient het college van burgemeester en wethouders een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van programma's, ook als zij zelf slechts geringe invloed kunnen uitoefenen op het behalen van de omgevingswaarde. Betekent dat dan niet dat in zo'n geval er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor het verbeteren van de leefomgeving, en dat dus ook een gezamenlijk programma dient te worden geformuleerd?

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 106.

Ten slotte zouden deze VVD-fractieleden graag horen op welke wijze de koepelvergunning, of, zoals tijdens de deskundigenbijeenkomst meerdere malen is opgemerkt, het koepelconcept ten behoeve van grote complexen handen en voeten gegeven gaat worden. Het viel deze leden op dat velen (waaronder het havenbedrijf Rotterdam, maar ook organisaties als Natuur en Milieu) er zeer enthousiast over zijn, maar dat vervolgens toch nog niet geheel duidelijk is hoe dit precies zijn beslag zal krijgen. Vragen over hoe om te gaan met beschikbare milieuruimte en dergelijke bestaan nog wel.

De leden van de VVD-fractie zien met belangstelling de reactie van de regering op de door hen gemaakte opmerkingen, en zien het debat over dit wetsvoorstel met de Minister van Infrastructuur en Milieu heel graag tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Doel van de wet, algemene uitgangspunten, hiaten

De Omgevingswet lijkt te doen wat hij moet doen: voor een afname zorgen van de regeldruk. De complexiteit van het wetsvoorstel kan ook meebrengen dat regels waar we niet zonder kunnen, «vergeten» worden in dit voorstel. Dit is niet te voorkomen bij een dergelijk grootschalig en complex wetgevingstraject. De leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat deze wet al haar doelen direct zal verwezenlijken; bijstelling van de regelgeving op basis van evaluaties en ervaringen zal dan ook onvermijdelijk zijn. Deelt de regering deze visie?

Het omgevingsrecht is en blijft een complex rechtsgebied, waarin verschillende soorten normstellingen samenkomen. Een bundeling van het omgevingsrecht in één wet doet aan de complexiteit van het rechtsgebied niet af. Van vereenvoudiging is dan ook geen sprake, dat is ook niet mogelijk. Wel zijn de leden van CDA-fractie van mening dat met deze wet een beter en duidelijker wettelijk stelsel ontstaat dan het huidige stelsel. Ook zijn zij conform het voorstel voorstander van integrale afweging van belangen.

Wel is de CDA-fractie bezorgd over de «houdbaarheid» van de Omgevingswet. Hoelang kan deze nieuwe wet mee en hoe kan worden voorkomen dat het terrein van het omgevingsrecht opnieuw versnipperd zal raken door bijvoorbeeld nieuwe wetgeving?

Daarnaast zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar of de Omgevingswet voldoende ruimte biedt voor de implementatie van nieuwe Europese regelgeving.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering van mening is dat het wetsvoorstel een aanzienlijke lastenverlichting oplevert.¹⁰ Is deze lastenverlichting niet beperkter dan het lijkt? Doordat voor bepaalde activiteiten geen vergunning meer nodig is, zou er lastenverlichting kunnen ontstaan voor burgers. Leidt dit niet tot een lastenverzwaring voor de gemeenten? Gemeenten moeten immers blijven controleren of activiteiten die burgers uitvoeren, wel aan de wettelijke regels voldoen. Wanneer het gaat om de controle van niet-vergunningplichtige activiteiten, is het zo dat gemeenten deze controles moeten uitvoeren zonder dat er een vergoeding in de vorm van leges tegenover staat. Vindt de regering dit wenselijk en gaat zij ervan uit dat de gemeenten over toereikende financiële middelen beschikken?

Het is de leden van de CDA-fractie opgevallen dat in de algemene toelichting van de memorie van toelichting betrekkelijk weinig aandacht is besteed aan het belang van een duurzame economische ontwikkeling. Dit

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 359–362.

ondanks het gegeven dat de fysieke omgeving en alles wat daarmee samenhangt, van groot belang is voor een dergelijke ontwikkeling. Ook bij de te beschermen belangen (de opsomming in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel) ontbreekt dit belang. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de regering het belang van een duurzame economische ontwikkeling in het licht van de Omgevingswet ziet, en hoe dat belang in het beleid met betrekking tot de fysieke omgeving, zoals in de wet bedoeld, voldoende geborgd kan worden. Ook valt het hen op dat in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel het defensiebelang (klassiek de «landsverdediging» genoemd) niet is benoemd. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een toelichting waarom dit belang niet is benoemd.

Het valt de CDA-fractie voorts op dat de Omgevingswet zelf slechts één weigeringsgrond voor het verlenen van een omgevingsvergunning bevat, namelijk het gezondheidsbelang (door amendering¹¹). Andere weigeringsgronden ontbreken. Waarom zouden andere weigeringsgronden niet in de wet moeten worden opgenomen?

In voorgaande wetgeving en (dus) in bestemmingsplannen was geregeld dat het verboden was om gronden in strijd met de bestemming te gebruiken. Diezelfde regels bevatten een nuancering of hardheidsclausule die het gemeentebestuur de mogelijkheid gaf om met een zogenaamde binnenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan af te wijken, de zogenoemde toverformule rondom het meest doelmatige gebruik. De CDA-fractieleden zijn van mening dat het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet zonder reden belemmerd mag worden, wettelijk dient te worden vastgelegd, zoals nu ook het geval is. Graag een reactie van de regering.

De regering streeft met de Omgevingswet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» ten aanzien van alle facetten na. Is dat daadwerkelijk zo? Is het risico (de kans) dat een burger iets overkomt of dat materiële schade ontstaat als gevolg van bijvoorbeeld een milieuramp, een overstroming, een incident in een tunnel of als gevolg van mijnbouwactiviteit, of als gevolg van luchtkwaliteit even groot? Zo nee, waarom niet? Welke risico's zijn dan groter? En waarom acht de regering dat aanvaardbaar?

Verhouding tussen overheden

In artikel 2.3 van de Omgevingswet zijn algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en het Rijk opgenomen. Uitgangspunt is dat de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet worden overgelaten aan gemeentelijke bestuursorganen («decentraal, tenzij»). De CDA-fractieleden willen niet dat de provincies en het Rijk lichtzinnig kunnen spreken van een provinciaal of nationaal belang, en daardoor gemeenten zouden kunnen overrulen. In het bijzonder de bevoegdheid van provincies zou naar de mening van hen verduidelijkt c.q. ingeperkt moeten worden door ze te beperken tot zaken waar sprake is van een *aanmerkelijk* provinciaal belang. De in de stukken benoemde verschillen in handelwijze van provincies (van «interventionistisch» tot «terughoudend») zijn een reden te meer voor de precisering van de provinciale bevoegdheid. De voorgestelde bepalingen kunnen leiden tot rechtsonzekerheid. Wettelijke borging verdient de voorkeur boven bestuursafspraken, die altijd weer opzegbaar zijn. Waarom heeft de regering een amendement dat genoemde precisering beoogde aan te brengen¹², ontraden?

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 31.

In de stukken wordt ten aanzien van het bevoegd gezag gesproken van het uitgangspunt «eens verantwoordelijk, altijd verantwoordelijk». Wordt daarmee met name bedoeld dat een aanvrager of initiatiefnemer altijd met dezelfde overheid van doen heeft, ook al wijzigt de aard van de activiteiten die hij uitvoert? En wat is de betekenis van dit uitgangspunt indien een taak bij nadere regelgeving op een ander niveau wordt belegd? Graag ontvangende leden een nadere toelichting op dit uitgangspunt.

Indien andere overheden dan het bevoegd gezag betrokken zijn bij de besluitvorming (verantwoordelijkheid voor deelaspecten dragen) worden zij in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen, en soms ook in te stemmen met het besluit van het bevoegd gezag. De leden van de CDA-fractie vernemen graag of zo'n advies geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor er bezwaar en beroep tegen openstaat. Dezelfde vragen stellen zij ten aanzien van het besluit om in te stemmen: staat dat open voor bezwaar en beroep? Wat is in dit kader de positie van de overheid die door adviezen en/of (onthouden van) instemming min of meer gedwongen wordt een besluit te nemen waar dat gezag zelf niet voor zou hebben gekozen? Moet dat bevoegd gezag een besluit dat het «à contrecœur» heeft genomen, toch voluit verdedigen?

Welke waarborgen zijn er dat gemeenten, met respect overigens voor hun beleidsruimte, per regio met een zekere mate van uniformiteit hun beleid vormgeven en besluiten nemen, zodat voor bijvoorbeeld bedrijven een zeker level playing field blijft gehandhaafd? De leden van de CDA-fractie denken bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven, die bij voorkeur niet geconfronteerd zouden moeten worden met grote verschillen in beleid tussen naburige gemeenten, waardoor de concurrentiepositie van een bedrijf wordt bevoordeeld of benadeeld.

Hoewel de bevoegdheid van met name het Rijk om te interveniëren in het beleid van provincies of gemeenten enigszins beperkt lijkt, is die bevoegdheid er wel als omgevingswaarden in het geding zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of die bevoegdheid niet een zekere beperking behoeft. De bevoegdheid lijkt nu ongeclausuleerd, maar niet elke aantasting dan wel overschrijding van een waarde is even ernstig, en ze is ook niet altijd aan het beleid van een andere overheid toe te rekenen. Graag een nadere reactie op dit punt.

Instrumenten

Volgens het wetsvoorstel heeft elke gemeente in de toekomst één omgevingsplan, in plaats van vele bestemmingsplannen. Hoewel dit eenvoudiger lijkt (en dat voordeel benoemt de regering ook als zodanig), stellen de leden van de CDA-fractie zich de vraag wat de dynamiek van zo'n omgevingsplan zal zijn. Welke cyclus (in tijd en inhoud) voorziet de regering voor het opstellen, vaststellen en herzien van zo'n plan? In vrijwel alle gemeenten, zeker in de grotere, zal dat plan toch bij voortduring voorwerp van herziening en aanpassing zijn. Zal een gemeente ooit het omgevingsplan voor zijn gehele grondgebied vaststellen, en concluderen dat het plan de eerstkomende jaren niet wordt gewijzigd? Graag een reactie van de regering.

De Omgevingswet gaat wat betreft het milieubeleid niet uit van inrichtingen maar van activiteiten. Hoewel de regering ernaar streeft om één bevoegd gezag verantwoordelijk te maken voor alle activiteiten binnen een inrichting, leven op dit punt toch nog vragen. Worden alle activiteiten binnen een inrichting (bedrijf, locatie) ongeacht hun aard door hetzelfde bevoegd gezag beoordeeld? Zo niet, hoe is dan de afstemming en

coördinatie geregeld? En worden nieuwe activiteiten ongeacht hun aard beoordeeld door het bevoegd gezag dat eerder optrad, en dat als bevoegd gezag voor «magneetactiviteiten» gold?

Voor grote, industriële complexen, zoals de Rotterdamse haven, is ook de vraag of de zogenaamde «koepelvergunning», dat wil zeggen een vergunning waarbinnen meerdere bedrijven en instanties activiteiten kunnen ontplooiën, gehandhaafd kan blijven. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering.

Op het gebied van de fysieke ruimte doen zich in hoog tempo nieuwe, vaak technologisch bepaalde ontwikkelingen voor. Zonder ook maar enigszins volledig te zijn, valt te denken aan technologie voor energieopwekking, het milieu, waterbeheer, in de chemie, of in de mobiliteit. Veel van die ontwikkelingen dienen zich op betrekkelijk korte termijn aan. In hoeverre kan het wettelijk regime dat nu wordt voorgesteld, dergelijke onverwachte innovatieve ontwikkelingen accommoderen?

De wet voorziet in regelingen bij «ongewone voorvallen» en «buitengewone omstandigheden». De leden van de CDA-fractie vragen of hiermee alle voorzienbare uitzonderlijke situaties zijn ondervangen. «Ongewone voorvallen» duiden op onderbrekingen van de bedrijfsvoering, buitengewone omstandigheden op oorlog of grote internationale crises. Voorziet de wetgeving in voldoende mate in andersoortige onverwachte problemen en incidenten waarbij spoedeisende maatregelen moeten worden genomen die de fysieke omgeving betreffen? Bijvoorbeeld situaties waarin onverwachts activiteiten moeten worden stilgelegd, gebieden moeten worden afgesloten, of locaties een andere bestemming moeten krijgen dan voorzien. Is er geen sprake van een «gat» of een zekere ruimte tussen de twee typen uitzonderlijke situaties die de wet benoemt? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een reactie van de regering.

Handhaving

Parallel aan de Omgevingswet wordt een nieuw stelsel van toezicht ingevoerd; het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (VTH) is thans bij de Eerste Kamer in behandeling.¹³ De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat dit wetsvoorstel gedurende de behandeling aanmerkelijk is gewijzigd, naar de regering stelt, om onder meer beter aan te sluiten op de Omgevingswet. Dat betekent dat de aanvankelijke, sterk centralistische en weinig democratisch gelegitimeerde structuur die met het wetsvoorstel VTH werd voorzien, is verlaten. Toch is de democratische legitimatie van het handhavingsbeleid, voor zover onder het wetsvoorstel VTH vallend, een punt van aandacht en zorg. De wetgever legt in de Omgevingswet – zo blijkt uit de toelichting – het primaat voor het omgevingsbeleid bij de gemeenten.¹⁴ Tegelijkertijd lijkt het erop dat de handhaving van dat beleid voor een belangrijk deel door dezelfde wetgever bij de gemeenten wordt weggehaald en bij de omgevingsdienst wordt gelegd. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie op dit punt een nadere beschouwing van de regering. Is hier geen sprake van een democratisch tekort of een onwenselijke situatie?

Afgezien van de omgevingsdiensten zullen andere handhavers actief zijn op het gebied van het omgevingsbeleid. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een overzicht van welke diensten en organisaties bij de

¹³ Kamerstukken I 2014/15, 33 872.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 3, p. 21.

handhaving betrokken zijn. Hoe is de samenwerking tussen deze instanties geregeld? En hoe hebben zij hun verantwoordelijkheden verdeeld?

De waterbedrijven in Nederland hebben hun zorgen over lozing op oppervlaktewateren in een brief aan de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening verwoord.¹⁵ Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie op deze brief.

Invoeringsproblematiek

Ook zijn de leden van CDA-fractie bezorgd over het grootschalige ICT-project dat met de Omgevingswet in gang wordt gezet. Opstartkosten voor invoering van het nieuwe digitale stelsel bedragen 215 miljoen euro. Voor exploitatie en doorontwikkeling is jaarlijks nog eens 47 miljoen euro nodig. De ervaringen met grote en kostbare ICT-projecten bij de overheid zijn tot op heden niet bepaald succesvol te noemen. Welke maatregelen neemt de regering om een nieuw ICT-debacle met betrekking tot dit wetsvoorstel te voorkomen?

De complexiteit van de materie is bovendien zo groot dat slechts weinige, echte deskundigen de gehele wetgeving en daaraan gekoppelde regelgeving in totaliteit en in samenhang kunnen overzien. Ziet de regering voor zichzelf een taak in het bevorderen van deskundigheid ten aanzien van de Omgevingswet en gerelateerde regelgeving?

Het «inbouwen» van verschillende wetten is nog een enorme opgave (inclusief foutrisico): hoe denkt de regering te waarborgen dat dit zo goed mogelijk gebeurt? Welke wetgeving, die te zijner tijd moet worden «ingebouwd», is op dit moment nog in procedure bij de Raad van State of de Staten-Generaal? Zijn nog nieuwe wetten voorzien?

Het sluitstuk van de wetgeving is de Invoeringswet. Is het denkbaar dat in die wet ook nog omissies uit de nu voorliggende wet, of aanpassingen die voortvloeien uit nieuwe inzichten, worden verwerkt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie beoordelen voorliggend voorstel voornamelijk op de volgende drie vragen. Zorgt het wetsvoorstel voor een slagvaardiger bestuur als het gaat om het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving? Waarborgt het voorstel de rechtszekerheid voor burgers als het gaat om het beschermen en benutten van hun leefomgeving en is er ruimschoots gelegenheid voor de burgers om te participeren in de keuzes rondom inrichting van deze leefomgeving? En, geeft voorliggend voorstel voldoende ruimte voor normering en verdere regelgeving die duurzame bedrijvigheid stimuleert en garandeert?

Uiteraard beseffen de leden van de fractie van D66 dat er nog een heel uitvoeringstraject zal volgen na de aanvaarding van het voorstel, waarin ook voldoende aandacht zal moeten komen voor overgangswetgeving. Dit betekent wel dat er nog veel aspecten aan de nieuwe Omgevingswet kleven die nu nog onduidelijk zijn of nog niet zijn uitgewerkt. Dat zal de nodige zorg van de regering vragen. Daarnaast kijken de leden van de fractie van D66 ook naar de mogelijke belangentegenstellingen tussen overheid, burgers en bedrijven, en op welke wijze de wet regels geeft voor de oplossing van deze belangentegenstellingen. Op deze manier willen de

¹⁵ Brief van 14 oktober 2015, griffienummer 157856.17.

leden van de D66-fractie toetsen hoe het zit met de haalbaarheid van de vier verbeterdoelen die met de wet zouden moeten worden bereikt.¹⁶ Om deze beoordeling goed te kunnen maken, hebben deze leden de volgende vragen. Met het oog op de overzichtelijkheid zijn de vragen in verschillende categorieën ingedeeld.

Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving: is deze wet inderdaad «Eenvoudig Beter» en voor wie?

Een van de voornaamste doelen van de regering is het substantieel vereenvoudigen van het omgevingsrecht. De vraag die dan opkomt, is of het wetsvoorstel het omgevingsrecht inderdaad gemakkelijker toepasbaar en meer overzichtelijk maakt. De leden van de fractie van D66 hebben enkele vragen op dit punt. Zo wijst de Raad van State op het risico dat in een klein, dichtbevolkt land de regelgeving binnen de Omgevingswet al snel kan uitmonden in zeer gedetailleerde beschrijvingen, voorwaarden en gebruiksvoorschriften.¹⁷ Deskundigen zoals prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit, merken op dat er grenzen zitten aan de beoogde vereenvoudiging van het omgevingsrecht, juist vanwege die intrinsieke complexiteit van het omgevingsrecht.¹⁸ Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de vereenvoudiging en flexibiliteit ook op langere termijn gewaarborgd blijven?

Het wetsvoorstel beoogt ook een verandering in de bestuurlijke cultuur te realiseren. Het opzetten van proefprojecten en het delen van goede voorbeelden zijn de middelen die de regering inzet om dit proces kracht bij te zetten.¹⁹ Graag vragen de leden van de D66-fractie of de regering verwacht dat deze maatregelen afdoende zijn om de omslag in het denken van bestuurders en ambtenaren te bewerkstelligen, en zo ja, op welke manier. Kan de regering toelichten of, en op welke wijze, deze wet kan bijdragen aan de gewenste andere opstelling en werkwijze van ambtenaren, namelijk meer nadruk op mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden? En daarop voortbordurend: welke waarborgen en maatregelen heeft de regering achter de hand als blijkt dat de cultuuromslag te weinig voortgang boekt?

De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen omtrent handhaving als het gaat om «Eenvoudig Beter». Decentrale overheden krijgen op grond van dit wetsvoorstel de ruimte om hun eigen omgevingswaarden vast te stellen, zijn vervolgens aan zet bij de realisatie en zijn ook verantwoordelijk voor de monitoring. Kan deze constructie niet leiden tot terughoudendheid bij decentrale overheden om ambitieuze doelen te stellen, omdat ze zichzelf daardoor opzadelen met grote (administratieve) lasten? Hoe kijkt de regering in dit verband naar de suggestie van de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen om een onafhankelijk gegevensautoriteit te belasten met de taken en bevoegdheden voor monitoring²⁰?

In een studie naar de effecten van de Omgevingswet concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het projectbesluit de meeste

¹⁶ Te weten: 1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; 2) het bewerkstelligen van een samenhang en de benadering van de fysieke leefomgeving en het beleid, besluitvorming en regelgeving; 3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; 4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 14.

¹⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 49.

flexibiliteit biedt om af te wijken van milieu en natuurregelgeving.²¹ Een verplichte project-m.e.r. (milieueffectrapportage) zou de risico's voor het milieu en de natuur wellicht kunnen verkleinen. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. bij een project-m.e.r. facultatief te laten zijn?

Rol wetgever

Zoals de Raad van State in zijn advies heeft opgemerkt, zal de regeling van het materiële omgevingsrecht vrijwel geheel plaatsvinden in uitvoeringsregelingen. De leden van de D66-fractie delen de zorg van de Raad van State voor de noodzaak dat het parlement betrokken dient te worden bij de belangrijkste onderdelen van de wetgeving.²² Graag vragen zij of de regering nog eens wil aangeven waarom niet meer kwesties in het voorstel zelf zijn opgenomen.

De leden van de fractie van D66 begrijpen verder uit het voorstel dat negen van de drieëntwintig hoofdstukken te weten de hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 21 en 22 nog niet zijn ingevuld. Deze hoofdstukken zijn gereserveerd voor een aantal belangrijke kwesties, bijvoorbeeld de regelingen over onteigeningen, openbaarheid en toegankelijkheid van milieu-informatie voor het publiek en het overgangsrecht. Is het juist dat een aantal van deze hoofdstukken dan wel onderwerpen zal worden ingevuld door middel van de vaststelling van AMvB's en een ander deel bij de indiening van de Invoeringswet?

Het kabinet meldt dat de AMvB's in opbouw zijn tot eind 2015 en dat de ontwerpAMvB's aan de Tweede Kamer worden voorgelegd wanneer deze gereed zijn. Betekent dit dat de ontwerpAMvB's nog voor afronding van voorliggend wetsvoorstel kunnen worden ingezien?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het amendement dat extra waarborgen regelt voor een zorgvuldige totstandkoming van de AMvB's op grond van de Omgevingswet, zodat de beide Kamers een compleet beeld krijgen van de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen.²³ De voorhangbepaling van artikel 23.5 van het wetsvoorstel bepaalt dat de voordracht voor een AMvB op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Moeten de leden van de D66-fractie hieruit afleiden dat verschillende AMvB's op grond van de nu nog gereserveerde hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 21 en 22 niet (zwaar) worden voorgehangen? Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering. Overigens zou het goed zijn als ook andere actoren, zoals het maatschappelijke middenveld, bedrijfsleven en vertegenwoordigende organisaties van gemeenten en provincies, betrokkenheid hebben bij de verdere uitwerking van de wet in de vier grote AMvB's. Hoe denkt de regering dat te gaan doen?

Rechtszekerheid voor de burger én bedrijven

De uitvoeringspraktijk is met het oog op de aanstaande uitvoeringsregelingen nog niet inzichtelijk. Er lijkt een risico te bestaan dat er door een opeenstapeling van nieuwe regelgeving, of juist afschaffen van bestaande regelgeving, weliswaar flexibiliteit maar ook tegenstrijdigheden in wetgeving gaan ontstaan. Is de regering van mening dat de flexibiliteit niet ten koste van de rechtszekerheid zal gaan? Zo zullen mogelijkheden

²¹ PBL-notitie Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet, Kansen en risico's voor milieu en natuurbescherming, PBL-publicatienummer: 1058, mei 2013, p. 8.

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2-3.

²³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

omtrent vergunningvrij bouwen en experimenteeruimte de aanvragers hiervan bijzonder aanspreken. Maar wat betekent dit voor de rechtszekerheid van omwonenden en/of andere belanghebbenden zoals burgers en bedrijven die hier minder blij mee zijn? Het zou in dat geval ook tot meer rechtszaken oftewel een zogenaamde run op de rechter kunnen leiden. Zo noemde prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit het voorbeeld van zaken in Apeldoorn, waarbij steeds meer burgers (de derde-belanghebbenden) verzoeken om handhaving indienens.²⁴ Hoe kijkt de regering tegen deze vrees voor «de run op de rechter» aan, en wat zou er aan gedaan kunnen worden?

Hoe ziet de regering de relatie tussen flexibiliteit aan de ene kant en rechtszekerheid aan de andere kant? Is het niet zo dat wat meer tijd nemen voor een zorgvuldige participatie aan de voorkant, cruciaal is voor het bereiken van duurzame winst aan de achterkant van het proces?

Hoezeer is de regering doordrongen van deze systematiek en hoe gaat zij al de ambtenaren die met de nieuwe regels gaan werken, hiervan doordringen?

De regering geeft aan dat er een juiste balans gevonden moet worden tussen het toekennen van meer discretionaire bevoegdheden aan bestuursorganen en het bieden van zekerheid over het beschermingsniveau. Op welke wijze zal volgens de regering de uiteindelijke afweging van invloed zijn op de mate waarin er een beroep op de rechter wordt gedaan?

Ook voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om omgevingsvergunningen «na een bepaalde termijn» geheel of gedeeltelijk in te trekken om onbenutte gebruiksruimte vrij te spelen.²⁵ Welke termijn geldt hier precies voor? Daarnaast maken de leden van de D66-fractie zich zorgen over de duur van de schorsende werking bij voorlopige voorzieningen. Een termijn van twee weken lijkt te kort als het gaat om zaken die onherroepelijk zijn, zoals het kappen van bomen. Graag vragen deze leden waarom de termijn voor dit type gevallen niet regulier zes weken, of zo nodig vier weken zou moeten zijn. Hoe kijkt de regering tegen dit dilemma aan?

Duidelijke afbakening van bevoegdheden en samenwerking verschillende bestuurslagen

Dan hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen die onder de overkoepelende vraag vallen wanneer welke bevoegdheden op welk overheidsniveau of bestuurslaag (lees Rijk, de provincie, gemeente) moeten of mogen worden uitgeoefend. Het kernbegrip hierin is het subsidiariteitsbeginsel. Dat is in theorie logisch; besluiten moeten op het laagst mogelijke niveau worden genomen door dat bestuursorgaan dat het dichtst bij de uitvoering zit van het besluit ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Niettemin zijn er vele voorbeelden te bedenken waarbij alle drie de bestuurslagen betrokkenheid hebben. Denk aan grote industrieterreinen die een internationaal dan wel nationaal belang hebben op het gebied van werkgelegenheid en export aangrenzend aan natuurgebieden die voor toerisme van groot belang zijn. In deze gevallen is het veel lastiger het subsidiariteitsbeginsel toe te passen. De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat het hogere bestuurslichaam dan gebruik kan maken van een vorm van doorzettingsmacht, maar vragen de regering aan te geven op welke wettelijke grondslag dat dan is gebaseerd. Daarnaast vragen deze leden hoe het een en ander zich verhoudt tot Europese regelgeving. Indien blijkt dat decentrale overheden in gebreke blijven met het behalen van Europees vastgelegde normen en afspraken, kan de regering dan (toch) ingrijpen?

²⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 227.

Ook vragen de D66-fractieleden de regering graag welke waarde of gewicht afspraken hebben op grond van het bestuursakkoord²⁶ tussen het Rijk, VNG, Unie van Waterschappen en IPO die niet zijn vastgelegd in de wet. Dit wordt des te belangrijker wanneer er bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw regeerakkoord een wijziging in het beleid van het Rijk plaatsvindt.

Voorts heeft de regering er om begrijpelijke redenen vanaf gezien om regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren van een omgevingsvisie en een termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden.²⁷ Hier wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op de beoordelingscapaciteit van het desbetreffende bestuursorgaan. In dat licht vragen de leden van de D66-fractie welke mogelijkheden het voorstel, dan wel andere regelgeving, biedt om in te grijpen wanneer bestuursorganen hierin tekortschieten (bijvoorbeeld als er sprake is van verouderde omgevingsvisies).

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de verhouding tussen de verplichte omgevingsvisie en het omgevingsplan. Welke rechtsregels kunnen de verschillende bestuurslagen toepassen om de omgevingsvisie op te leggen binnen de eigen verantwoordelijkheid, en waar naar andere? En begrijpen deze leden het goed dat omgevingsplannen wel appellabel zijn, maar de omgevingsvisie niet? Waarom is hiertoe besloten?

Middels artikel 16.21 van het wetsvoorstel wordt er een bijzondere bevoegdheid aan gedeputeerde staten verleend binnen de gemeentelijke omgevingsplanprocedure. Kan de regering motiveren waarom een dergelijke bevoegdheid niet aan het Rijk is toegekend?

In dit wetsvoorstel is het al dan niet stellen van regels over activiteiten in beginsel een keuze van decentrale overheden. Activiteiten die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig zijn, worden bijvoorbeeld niet meer aangewezen als een te reguleren activiteit in de rijksregels. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. Loopt men hierbij niet het risico dat gemeenten elkaar op (zo min mogelijk) milieuregels gaan beconcurreren, om een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven te bieden? Anders dan binnen de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maakt dit wetsvoorstel het niet mogelijk voor Rijk en provincie om het projectbesluit toe te passen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan die op grond van het omgevingsplan toelaatbaar zijn. Kan de regering aangeven op welke manier het wetsvoorstel op dit punt een «gelijkwaardig instrumentenpakket» biedt aan Rijk en provincie ten opzichte van de huidige situatie?²⁸ Kan de regering in dit verband ook ingaan op de gevolgen voor provincies die in meerdere gemeenten de niet gerealiseerde plancapaciteit willen reduceren?

Burgerparticipatie en -informatie

De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de participatie van burgers bij de inrichting van de fysieke leefomgeving. De vraag blijft voor deze leden wel waar de burger staat in het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Immers, de Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over de houvast van het wetsvoorstel voor de beoogde integrale afweging van belangen.²⁹ De burger zou met «2-0» achter kunnen komen te staan, nu dit voorstel veel normeringsregels flexibiliseert of afschaft. Bestuurders en bedrijven hebben ambtenarenapparaten en advocaten tot hun beschikking die de burgers niet hebben. Kortom, wat zijn de mogelijkheden voor burgers om vroeg in besluitvormingspro-

²⁶ Akkoord d.d. 1 juli 2015.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120.

²⁸ Handelingen II 2014/2015, nr. 100, item 9, p. 50.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2.

cessen over grote projecten en herinrichting van gebieden inspraak te hebben? Zo is er binnen de reguliere voorbereidingsprocedure voor het aanvragen van een omgevingsvergunning vaak geen verplicht moment van inspraak. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? En hoe kan in de beoogde cultuuromslag door deze wet er ook zorg voor worden gedragen dat burgerinspraak op andere manieren verloopt dan bijeenkomsten waarbij slechts een klein deel van de burgers aanwezig is (lees: goed opgeleide, direct belangen hebbend, maar die geen afspiegeling zijn van alle burgers in de desbetreffende gemeente of provincie). Op welke wijze denkt de regering dat deze wetgeving ook de verantwoordelijkheid van bedrijven aanspreekt om burgers op een vroegtijdig tijdstip te betrekken bij hun plannen voor bijvoorbeeld uitbreiding van hun bedrijf? Hierbij zien de D66-fractieleden wel een extra uitdaging voor complexe bedrijven die onder een koepelconcept vallen. Is de regering van plan om de normen voor koepels periodiek onder de loep te houden en waar nodig te verscherpen?

Een van de mogelijkheden voor goede informatie richting burgers is een goed functionerend digitaal informatiesysteem. De leden van de D66-fractie begrijpen dat dit de «Laan van de Leefomgeving» gaat heten. Wat is hierin de stand van zaken?

Het digitale systeem dient op het moment van invoering van de Omgevingswet minimaal de continuïteit van het vergunningverleningsproces te borgen. Is het juist dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt uitgesteld indien er niet aan deze (minimale) eis kan worden voldaan? Hier hebben de leden van de D66-fractie wel zorgen over, gezien recente problemen met ICT-projecten bij de rijksoverheid en lokale overheden. Wat is de huidige stand van zaken? Waar ziet de regering zelf nog problemen die dienen te worden opgelost? Wat zijn de kosten van de digitalisering, en wordt ervan uitgegaan dat gemeenten dit vanuit hun eigen begroting doen of is er extra geld beschikbaar vanuit het Rijk voor dit traject? Wie ziet er voorts op toe dat de online-informatie up-to-date blijft? En, waar ligt de verantwoordelijkheid voor schade voortkomend uit foutieve of gedateerde online-informatie van de diverse bestuursorganen? Graag een toelichting van de regering.

Een aantal vragen uit het veld

Duurzame bedrijvigheid

Vanuit de provincies hebben de leden van de D66-fractie geluiden ontvangen dat er beperkte mogelijkheden bestaan om ontheffingen te verlenen op provinciale omgevingsverordeningen. Ontheffing hiervan is enkel mogelijk indien een provincie kan aantonen dat er sprake is van toename van de ruimtelijke kwaliteit. In geval van initiatieven op het gebied van duurzame energie kan dat tot lastige situaties leiden. Bijvoorbeeld: een dorp wil gezamenlijk investeren in een windpark. De provincie kan alleen met een ontheffing werken indien wordt aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit toeneemt. Hoe kan dat aangetoond worden door een provincie? Is de regering het met de D66-fractieleden eens dat het van groot belang is dat instrument en doelstelling met elkaar hand in hand blijven gaan?

Grondexploitatie

Daarnaast hebben de leden van de D66-fractie zorgen ontvangen rondom de grondexploitatie. Ziet de regering een alternatief voor de verevenings-systematiek zoals we die thans aantreffen in de afdeling 6.4 (grondexploitatie) van de Wro? En zijn er volgens de regering mogelijkheden om het verhalen van de kosten voor de oplossing van ruimtelijke knelpunten (krimp, sloop kassen en dergelijke) via de grondexploitatie-regeling te

regelen? Hebben gemeenten de vrijheid om financiële bijdragen te bedingen met een initiatiefnemer, naast het verplichte kostenverhaal, onder de Omgevingswet?

Complexe bedrijventerreinen

Ondanks de opname van artikel 16.8 in de Omgevingswet over het koepelconcept, zijn er nog veel vragen rondom de implementatie van de wet voor complexe bedrijven, zoals de haven van Rotterdam of het bedrijventerrein Chemelot in Zuid-Limburg. Op zichzelf zou dit concept kunnen zorg dragen voor milieuefficiëntie binnen het hele gebied door betere planning op een structurele toetsing op gebiedsniveau. Toch is de Omgevingswet verre van eenduidig, en geeft deze vooral een systeembeschrijving waarbij het verlaten van het begrip «inrichting» veel gevolgen kan hebben voor deze complexe bedrijven en de omwonenden. Er is immers niet sprake van één activiteit waar de wet op van toepassing is, maar vaak van een clustering van activiteiten door een groot aantal verschillende bedrijven. De vraag is of de koepelconceptbenadering hiertoe voldoende rechtszekerheid geeft voor de bedrijven, maar ook voor de omliggende gemeenten en de burgers om bezwaar te maken tegen mogelijke overschrijding van bepaalde milieunormen. Hoe kijkt de regering tegen deze vraag aan?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of er een mogelijkheid is voor het aanwijzen van één bevoegd gezag voor complexe bedrijventerreinen wat betreft ruimtelijke ordening en milieu. In het voorbeeld van Chemelot in Zuid-Limburg: er bestaat onder de huidige regelgeving één bevoegd gezag voor Chemelot wat betreft ruimtelijke ordening en milieu. Onder de Omgevingswet, zoals het er nu uitziet, bestaan er twee bevoegde gezagen voor het ruimtelijke aspect (het omgevingsplan is gemeentegrensoverstijgend: Stein en Sittard-Geleen, en milieueffecten voor Beek). Zo is het mogelijk dat er drie bevoegde gezagen zijn: Stein, Sittard-Geleen en de provincie. De leden van de D66-fractie zien hierin niet een vereenvoudiging of verbetering, maar een risico dat het voor de bedrijven, burgers en bestuurders die te maken hebben met Chemelot, juist een complexere en ondoorzichtige situatie blijkt. Hoe beoordeelt de regering dit vraagstuk?

Ontgrondingen

Het thema «ontgrondingen» wordt per definitie bepaald door de lokale omstandigheden en de geologie ter plaatse. De meeste (grote en omvangrijke) ontgrondingen vinden plaats in Gelderland, Limburg en Noord-Brabant. De leden van de D66-fractie vragen welke bestuurslaag volgens de regering het meest geschikt is om de ontgrondingsvergunning te verlenen. Hierbij zouden deze leden zich kunnen voorstellen dat de regering bij de regeling inzake ontgrondingen, vasthoudt aan een van de hoofduitgangspunten van de wet: ruimte voor regionale verschillen, en dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het aan de provincies overlaat om de vergunningplicht en de bevoegdheid daarover, te regelen. Zien de D66-fractieleden dat goed?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn de maatschappelijke doelen van de wet geformuleerd, waarbij «duurzame ontwikkeling» centraal staat. Welke risico's op verdere juridisering zijn er verbonden aan het opnemen van deze bepaling, met als voorbeeld de Urgenda-zaak? Kan het opnemen van deze bepaling in dit opzicht contraproductief werken ten aanzien van het versnellen en vereenvoudigen van procedures en vergunningverlening?

Artikel 2.1, derde lid, onder i, van het wetsvoorstel spreekt over het tegengaan van klimaatverandering. Kan de regering een nadere definitie en onderbouwing hiervan geven, en duiden wat de exacte strekking van deze bepaling is?

Artikel 2.3, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel geeft aan dat een provinciaal belang aan de orde kan zijn als dit niet op doelmatige of doeltreffende wijze door gemeentebesturen kan worden behartigd. Kan de regering preciezer duiden wat verstaan moet worden onder de begrippen «doelmatig» en «doeltreffend», welke criteria hierbij aan de orde zijn en op welke wijze in voorkomende gevallen deze scheidslijn zal worden getrokken?

In artikel 2.7 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen om bij AMvB bepaalde maatregelen over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening op te nemen. De artikelsgewijze toelichting schetst weliswaar enkele voorbeelden hierbij, maar geeft geen duidelijke criteria of kaderstelling.³⁰ Kan de regering toelichten op welke gronden de afweging zal worden gemaakt om deze maatregelen op te nemen in een AMvB, en in hoeverre hierover afstemming plaatsvindt met betrokken decentrale overheden en de Staten-Generaal? Indien sprake is van andere motieven dan de fysieke leefomgeving, zoals het genoemde voorbeeld van openbare orde, valt de betreffende AMvB dan wel binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht?

Artikel 5.51 van het wetsvoorstel noemt het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van een projectbesluit. Wat zijn de uitgangspunten om bepaalde maatschappelijke organisaties wel of niet bij deze voorbereiding te betrekken? In hoeverre zijn hierbij de kaders van het belanghebbendebegrip van toepassing?

Artikel 23.5, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat bij een parlementaire wens om omgevingswaarden bij wet vast te leggen, hiertoe een voorstel van wet zal worden ingediend. Kan de regering aangeven of de wettelijke verankering van de omgevingswaarden in dat geval in de Omgevingswet zelf plaats zal vinden, of in separate wetgeving?

Artikel 23.5, derde lid, van het wetsvoorstel stelt dat de voorhangprocedure niet van toepassing is bij wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Kan de regering de term «ondergeschikte betekenis» nader duiden?

De uitwerking van regels en normen bij de Omgevingswet zal plaatsvinden in vier AMvB's. Welke mogelijkheden voor parlementaire betrokkenheid en sturing zijn er bij eventuele wijziging van deze AMvB's in de toekomst (na invoering van de Omgevingswet)? Kan de regering aangeven in welke gevallen wijzigingen van deze AMvB's aan beide Kamers worden voorgehangen?

Onder vigeur van de huidige regelgeving worden in bestemmingsplannen bepaalde bestemmingen vrij algemeen aangeduid, waarbij een brede invulling mogelijk is. Bijvoorbeeld de bestemming «maatschappelijk», die op betreffende locatie voorzieningen als scholen en buurthuizen, maar ook levensbeschouwelijke doeleinden mogelijk maakt. Zo kan met deze bestemming «maatschappelijk» een school de nieuwe functie krijgen van moskee, zonder dat omwonenden hiertegen formeel bezwaar kunnen maken. Deze verandering van functie kan echter wel consequenties hebben voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een hogere parkeerdruk en geluidsoverlast door de gebedsoproep. Door deze onvoorspelbare situatie komt de rechtszekerheid van omwonenden in het gedrang. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel noemt als een van de verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiks-

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 403.

gemak van het omgevingsrecht.³¹ In het nieuwe stelsel behandelt artikel 4.2 van het wetsvoorstel de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Kan de regering aangeven in hoeverre gemeentebesturen de mogelijkheid hebben om in het omgevingsplan de invulling van een functie op een locatie zodanig te duiden, dat de voorspelbaarheid hiervan voor omwonenden verbetert? Ziet de regering binnen het nieuwe stelsel mogelijkheden om te voorkomen dat een maatschappelijke bestemming zonder inspraak van omwonenden kan wijzigen in een moskee? Het omgevingsplan vervangt naast het bestemmingsplan ook de beheersverordening.³² In het huidige stelsel passen steeds meer gemeenten de beheersverordening toe als een eenvoudig alternatief voor het bestemmingsplan op locaties waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Kan de regering aangeven in hoeverre de regeldruk toeneemt voor gemeenten nu zij voor die locaties een omgevingsplan moeten vaststellen, in plaats van de huidige beheersverordening? In het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht is ook het stelsel van de Crisis- en herstelwet opgenomen (Chw). Op basis van de Chw heeft de regering tranches vastgesteld waarin soepelere regels zijn opgenomen voor het vestigen van asielzoekerscentra en het plaatsen van windmolenparken. Kan de regering nader aangeven in hoeverre en op welke wijze deze bepalingen doorwerken in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht? Welke rechtszekerheden en inspraakmogelijkheden zijn er in dit kader voor omwonenden van geplande asielzoekerscentra en windmolenparken, gelet op de eerder genoemde verbeterdoelen van het vergroten van inzichtelijkheid en voorspelbaarheid? De memorie van toelichting stelt het volgende: «Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef al: «Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan». De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen in de overheid door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.»³³ Hoe rijmt de regering deze passage over vertrouwen van burgers met de huidige gang van zaken rond de vestiging van asielzoekerscentra, zoals in het Drentse Oranje, wat voor omwonenden een grote impact heeft op hun fysieke leefomgeving? Welke concrete bijdragen levert de Omgevingswet in dit kader ten aanzien van het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming, inzichtelijkere procedures en regelgeving, en beschikbare informatie bij het vestigen van asielzoekerscentra? In het wetsvoorstel zijn veel ambities opgenomen ten aanzien van het digitaal werkproces.³⁴ Onlangs kwam uit journalistiek onderzoek naar voren dat het grootste deel van de gemeenten ontevreden is over hun ICT-leverancier, en vrijwel de gehele markt wordt beheerst door slechts twee hoofdleveranciers van kernapplicaties.³⁵ Ziet de regering, gelet op deze situatie, risico's of belemmeringen bij de uitvoerbaarheid van het digitale werkproces van de Omgevingswet? In de memorie van toelichting wordt als overweging genoemd om tot integrale en gebundelde regelgeving te komen, dat er nu sprake is van een grote spreiding van regels over diverse regelingen.³⁶ In hoeverre ziet de regering nadelen in het nieuwe stelsel waarbij het overzicht juist verloren zou kunnen gaan in zeer uitgebreide pakketten met regelgeving?

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

³² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52.

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 46.

³⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 56.

³⁵ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/gemeenten-ontevreden-over-ict-leverancier.9497090.lynkx>.

³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88.

Welke mogelijkheden ziet de regering voor gebruikers van het omgevingsrecht om het overzicht in het stelsel te kunnen bewaren?

De memorie van toelichting stelt voorts: «voor activiteiten of bronnen die (milieu)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het desbetreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingswaarden niet geschikt.»³⁷ Kan de regering, gelet op dit uitgangspunt, bevestigen dat indien een gemeentebestuur omgevingswaarden vast zou stellen om klimaatverandering tegen te gaan, deze omgevingswaarden per definitie niet passend zijn in het omgevingsplan en daarmee ondoelmatig?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Democratische controle

In de Omgevingswet is ervoor gekozen om de normstelling per AMvB te regelen. Kan de regering in precieze woorden uiteenzetten wat de mogelijkheden zijn van beide Kamers om hun controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van de inhoud van de AMvB's? Daarnaast vernemen de leden van de SP-fractie graag hoe de regering aankijkt tegen het advies van de Raad van State, waarin gesteld wordt dat voorhangprocedures niet mogen worden gebruikt om ruime delegaties te corrigeren.³⁸ Is de regering het met de SP-fractie eens dat de gedelegeerde regelgeving in dit wetsvoorstel cruciaal is voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk?

Een deel van de wet moet nog via de AMvB's worden ingevuld. De Kamer zal in een later stadium nog spreken over de AMvB's en de Invoeringswet. Kan de regering aangeven wat de mogelijkheden zijn om wijzigingen in de AMvB's aan te brengen?

Kwaliteit

In het onderliggende voorstel wordt geconstateerd dat het werken vanuit een sectorale benadering enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming steeds complexer wordt. Daarom is gekozen voor een aanpak die de samenhang centraal doet staan tussen enerzijds een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en anderzijds het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.³⁹ Kan de regering een helder beeld geven van wat het begrip «maatschappelijke behoeften» behelst? De leden van de SP-fractie vragen welke rol economische ontwikkeling vervult in deze maatschappelijke behoeften. Kan de regering uitleggen hoe ze tot deze overweging is gekomen? Erkent de regering de toegevoegde waarde van kwaliteit in de ruimtelijke ordening? De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze kwaliteit gewaarborgd wordt nu kwaliteit wordt vrijgelaten door de deregulering in de ruimtelijke ordening.

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat in veel gevallen instructieregels of algemene regels een effectiever instrument zijn dan omgevingswaarden om te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving.⁴⁰ Maar als er geen omgevingswaarden worden vastgesteld, wordt er dus ook niet op dat aspect gemonitord en hoeft men dus ook geen programma vast te stellen bij dreigende overschrijding. Daarbij komt ook nog eens dat het Rijk maar een beperkt aantal omgevingswaarden vaststelt en de rest overlaat aan decentrale

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 99.

³⁸ Advies W03.09.0557/II/A, bijlage bij Kamerstukken I 2009/10, 32 123-VI, L.

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 75.

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 50.

overheden. Op welke wijze denkt de regering de huidige omgevingskwaliteit te borgen en te beschermen als zij zelf stelt dat instructieregels en algemene regels effectiever zijn dan omgevingswaarden? Hoe wordt de omgevingskwaliteit behouden (en gemonitord) als voor een bepaald aspect door geen enkel overheidsorgaan een omgevingswaarde is vastgesteld?

Financiering

In het wetsvoorstel wordt rekening gehouden met een kostenbesparing van 35 tot 51 miljoen euro, waarmee de lasten voor gemeenten structureel dalen. In deze voorspelling zijn de baten hoger dan de kosten. Acht de regering het redelijk om meer van gemeenten te vragen, terwijl zij hier niet meer geld voor krijgen? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie op welke termijn de winst in tijd en efficiëntie behaald gaat worden, aangezien een dergelijk drastische operatie in eerste instantie extra tijd zal kosten. Kan de regering hier een inschatting van geven? Waaraan komt de besparing ten goede? Met andere woorden: vloeit het geld naar de algemene middelen, of wordt het weer ingezet voor de omgeving?

Kan de regering een precieze onderbouwing geven van deze bezuinigingen en besparingen? Vanaf welk moment denkt zij dat de besparingen zich zullen manifesteren? Immers, bij een transitie van een omvang als deze zal rekening gehouden moeten worden met transitiekosten. Zijn de transitiekosten al meegenomen in de te bereiken bezuiniging? Zo nee, wie zal de transitiekosten dan dragen?

Wanneer blijkt dat de beoogde bezuiniging geen bewaarheid wordt, worden dan extra middelen ingezet om in ieder geval ervoor te zorgen dat er geen sprake zal zijn van achteruitgang dan wel verslechtering?

Provincies en gemeenten zullen veel verantwoordelijkheden overnemen. Hoeveel geld gaat er mee naar provincies en gemeenten als «bruidsschat»? Is dat meer dan, minder dan, of net zoveel als tot nu toe wordt uitgegeven? Wordt hierbij ook rekening gehouden met het feit dat de lagere overheden minder leges zullen gaan innen? En is er een schatting hoe groot het verlies aan leges zal zijn? Wordt dit verlies dan gecompenseerd?

Handhaving kan een duurder proces zijn dan het verlenen van vergunningen. Tevens wordt er van diverse kanten op gewezen dat handhaving een cruciaal deel is van het wetslagen van deze operatie. Hoe is de handhaving financieel ingebed?

In de memorie van toelichting wordt gesproken van een flinke winst: snellere procedures door bundeling van plannen en vergunningen; een veelheid van bestemmingsplannen en beheersverordeningen wordt teruggebracht naar ongeveer 400 omgevingsplannen.⁴¹ Dit zorgt voor een kostenbesparing en een beter (digitaal) overzicht van de plannen, besluiten en onderzoeken.

Ten aanzien van de vergunningplichten die vervangen worden door algemene regels en controle achteraf, hebben de leden van de SP-fractie de vrees dat de extra ruimte die vrijkomt bij de aanvraag, verschuift naar de handhaving achteraf. Hoe ziet de regering deze verschuiving? De SP-fractieleden vragen of handhaving achteraf voor gemeenten meer kosten met zich brengt dan controleren vooraf. Kan de regering hier een oordeel over geven?

Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden van het Rijk worden overgedragen naar gemeenten, provincies en waterschappen. Een goede afstemming tussen

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

bestuursorganen is van groot belang voor een succesvolle uitvoering van onderliggende wet. In artikel 2.2 van het wetsvoorstel staat dat een bestuursorgaan bij uitoefening van taken en bevoegdheden van de wet rekening houdt met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Er wordt slechts in taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan getreden, op het moment dat dit nodig is voor de uitvoering van eigen taken en bevoegdheden. De leden van SP-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat deze afstemming en coördinatie plaatsvindt. Wat wordt er gedaan indien belangen tegenstrijdig zijn, en hoe wordt dit onderling opgelost?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat wet- en regelgeving zodanig moet zijn ingevuld dat de integrale aanpak van de uitvoering kan worden georganiseerd. Een versnipperde uitvoering van de wet zal immers leiden tot een grote coördinatielast en dito kosten. Herkent de regering zich in dit beeld? Hoe garandeert de regering een integrale aanpak bij de uitvoering?

Is de regering het met de SP-fractieleden eens dat er onduidelijke bestuurlijke verhoudingen dreigen, bijvoorbeeld in het geval van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)? Met een programmatische aanpak kan er op één plek een Rijks, provinciaal en gemeentelijke programmatische aanpak gelden. Wat betekent dit voor de inzichtelijkheid van en eenduidigheid van regelgeven voor burgers en bedrijven?

Gemeenten krijgen tien jaar de tijd om te voldoen aan (milieu)normen. Wie bewaakt dit en hoe wordt ervoor gezorgd dat «overbieding» wordt terug gedraaid, en door wie? Moet dit via de rechter aangekaart worden? Waaruit bestaat hierbij de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu?

De gemeente stelt één omgevingsplan vast, het waterschap stelt één waterschapsverordening vast en de provincie één omgevingsverordening. Waar het omgevingsplan van de gemeente zich vooral richt tot burgers en bedrijven, richt de omgevingsverordening van de provincie zich tot gemeenten en waterschappen. De gemeente is verplicht om de instructieregels uit de omgevingsverordening van de provincie toe te passen in het omgevingsplan. De SP-fractieleden stellen zich voor dat het omgevingsplan kan conflicteren met de omgevingsverordening van de provincie. Kan de regering beamen dat de provincie in dit geval een regierol heeft? Hoe wordt deze regierol vormgegeven?

Een omgevingsvisie van het Rijk is niet bindend voor provincies en gemeenten, maar provincies en gemeenten moeten hier wel rekening mee houden, conform het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Kan de regering de SP-fractieleden duidelijk maken hoe er voor gezorgd wordt dat gemeenten en provincies hieraan zullen voldoen, zonder gestelde verplichting?

De leden van de SP-fractie vrezen voor onduidelijkheid bij grensgebieden. Planvorming kan over gemeentegrenzen of provinciale grenzen heen gaan. Hoe zou planvorming in zijn werk gaan voor het Hoge Veluwegebied, dat meerdere gemeenten telt en waarbij drie provincies betrokken zijn? Kunnen gemeenten in beroep tegen de provincie, in het geval van conflicterende belangen? Of wanneer de provincie gebruikmaakt van de aanwijzingsbevoegdheid? Wie doet er op dat moment uitspraak? En is uitspraak dan bindend of kan ook deze weer aangevochten worden, en zo ja, waar?

Volgens artikel 3.10 van het wetsvoorstel heeft het college van burgemeester en wethouders in eerste instantie de verantwoordelijkheid om

een programma vast te stellen bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Onduidelijk is wat dit artikel praktisch gezien betekent. Kan de regering duidelijkheid verschaffen over dit artikel? Bij welke mate van overschrijding ontstaat de verplichting voor het college om een programma voor dreigende overschrijding vast te stellen? Hoe verhoudt zo'n programma zich tot andere programma's (bijvoorbeeld een programmatische aanpak op Rijksniveau voor NO₂) met een dreigende overschrijding op gemeentelijk niveau?

Veel verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar gemeenten. Ambtenaren die vooral bezig waren met het verlenen van vergunningen, moeten een heel andere manier van werken eigen maken. De vraag dringt zich op of gemeenten dit aankunnen? Welke handreikingen biedt de regering de gemeenten om op tijd klaar te zijn voor deze grote veranderingen? Worden ambtenaren «omgeschoold»? Hoe moeten kleine gemeenten al deze verantwoordelijkheden waarmaken? De Omgevingswet behelst een totaal andere benadering van ruimtelijke ordening en de leefomgeving dan nu het geval is. Is de regering het eens met de SP-fractieleden dat een cultuuromslag bij gemeenten en adviseerende organen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet? Kan de regering aangeven hoe deze cultuuromslag zal worden bewerkstelligd?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt het begrip «inrichting» vervangen door het begrip «activiteit». Met de introductie van het begrip «magneetactiviteit» is er sprake van een bundeling van dezelfde activiteiten. De SP-fractieleden zijn van mening dat het niet helder is op welke wijze het begrip «activiteit» ingevuld gaat worden en hoe dit begrip samenhangt met algemene regels. Zij vragen de regering een nadere invulling van het begrip «activiteit». Per inrichting is er in de huidige situatie één bevoegd gezag, maar met de invoering van de Omgevingswet kan er ook met magneetactiviteiten sprake zijn van meerdere bevoegde gezagen per inrichting. De SP-fractieleden vragen op welke wijze de onderlinge coördinatie wordt gegarandeerd, en hoe de risico's voor gebrekkig toezicht en handhaving zo klein mogelijk worden gehouden.

Met de Omgevingswet worden, voor een aantal nog nader te bepalen activiteiten, wederom vergunningen vervangen door algemene regels. In het Omgevingsbesluit wordt duidelijk om welke activiteiten dit gaat. Is de regering voornemens om voor die activiteiten, die door de Omgevingswet onder algemene regels gebracht worden, wel een meldingsplicht te laten gelden? Zo nee, waarom niet?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt bij normstelling een grotere afwegingsruimte toegekend aan gemeenten. Normen die eerder door het Rijk werden vastgesteld, worden nu door de gemeente vastgesteld en opgenomen in hun omgevingsplan. Daarnaast echter blijven Europese, nationale en provinciale normen van kracht. De SP-fractieleden vrezen dat dit zal leiden tot overlappende normensystemen, resulterend in grote onduidelijkheid voor de burger. Erkent de regering het belang van duidelijke regels? Hoe garandeert de regering een transparant en eenduidig normensysteem, zodat burgers, bedrijven en overheidsdiensten weten waar ze aan toe zijn? Wie heeft de regie wanneer er sprake is van overlappende normen? Daarnaast horen de SP-fractieleden graag van de regering welke stappen worden ondernomen bij normoverschrijding indien er meerdere overheden actief zijn.

Rechtszekerheid

Projectbesluiten worden door het Rijk of een provincie genomen voor complexe projecten, of wanneer er sprake is van een provinciaal of

nationaal belang. Het projectbesluit wijzigt het lokale omgevingsplan automatisch. Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat het nog niet duidelijk is of lagere overheden in beroep kunnen gaan tegen een projectbesluit van het Rijk of provincie.⁴² Juist bij een wetsvoorstel dat uitgaat van vertrouwen, is het van belang dat de rechtszekerheid en rechtsbescherming goed geregeld is. Onderschrijft de regering dat? Onderschrijft de regering dat in het kader van transparant bestuur en goede verhoudingen tussen overheidsorganen, het juist van belang is dat lokale overheden over de mogelijkheid beschikken om in beroep te gaan tegen een projectbesluit van een hoger bestuursorgaan?

Naar verwachting van gemeenten zal er een run op de rechter plaats gaan vinden na invoering van de Omgevingswet. Hiermee zal een grote hoeveelheid jurisprudentie ontstaan. Heeft de regering rekening gehouden met dit aspect? Draagt dit bij aan de inzichtelijkheid en eenvoud van de regels? De SP-fractieleden vragen of de jurisprudentie van de 26 wetten die overgaan in de Omgevingswet, nog geldig is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor burgers

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat in het kader van toegankelijkheid en inzichtelijkheid voor de gebruiker, ervoor gekozen is om alle normen te bundelen op een plek (in de AMvB's).⁴³ De vraag is in hoeverre een (technische) AMvB daadwerkelijk de inzichtelijkheid voor gebruikers en burgers zal verbeteren als men straks in een veelheid van artikelen op zoek moet gaan naar die ene norm, vooral ook aangezien decentrale overheden veel meer vrijheden krijgen bij het al dan niet vaststellen van bepaalde normen, en deze bovendien in decentrale regels worden opgenomen. Is het niet mogelijk om in ieder geval op wetsniveau die normen op te nemen, waarvan de verwachting is dat zij de komende 20 jaar niet zullen veranderen, alsook de regels waarvan wordt aangenomen dat alle decentrale overheden die op dezelfde wijze zullen hanteren?

Artikel 2.32 van het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een ontheffing te verlenen van een provinciale of rijksinstructieregel. Het vierde lid van dit artikel stelt: «Een ontheffing wordt alleen 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 regel waarvan ontheffing is gevraagd.» Hierbij is onduidelijk wat onevenredig belemmerend is, als onderdeel van de integrale afweging. Kan de regering daar een toelichting op geven? Moet dit uit jurisprudentie gaan blijken?

Digitalisering

In het bestuursakkoord staat het volgende: «Partijen committeren zich aan de doelstelling om in 2018 digitaal met de omgevingswet te werken, waarbij het huidige dienstverleningsniveau gehandhaafd blijft».⁴⁴ Kan de regering een stand van zaken geven over de digitalisering? Hoe staan gemeenten er nu voor? Wanneer verwacht de regering dat de volledige digitalisering zich voltrokken heeft in alle gemeenten?

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 229.

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 123.

⁴⁴ Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet van 1 juli 2015, p. 9.

Het Rijk zal alleen voorzien in standaarden en niet verplichten tot een bepaalde software. Wie controleert of gemeenten deze standaarden correct invoeren?

De digitalisering resulteert onder andere in de ontwikkeling van een loket waar alle informatie te vinden is en waar aanvragen en meldingen gedaan kunnen worden. Is deze digitale omgeving al gebouwd? Vindt hierbij ook een evaluatie plaats van de huidige digitale loketten die al in gebruik zijn, zoals het Omgevingsloket? Welk systeem is gekozen voor het digitale loket? Kan de regering toelichten of hierbij een functioneel programma van eisen is opgesteld? Is er een testperiode ingecalculeerd? Kan de regering de kosten in kaart brengen die invoering van het digitale loket met zich brengt?

Kan de regering verduidelijken wat er gebeurt wanneer een aanvraag voor de bouw van een huis binnenkomt bij het elektronische loket, waarbij gemeente, provincie en waterschap betrokken zijn? Krijgt de burger meerdere antwoorden (en kunnen die antwoorden tegenstrijdig zijn)? Of wordt er een gezamenlijk antwoord vastgesteld door de overheden? Wie zal de regie in een dergelijk geval nemen? En wie van de overheden zal de kosten van de verwerking van de aanvraag op zich nemen?

Een groot probleem bij de gemeenten is dat ze *vendor locked* zijn. Het gros van de systemen draait op Microsoft, en daar zijn applicaties op gebouwd (door de overheden). Zijn die applicaties geschikt voor het loket? Hoeveel van de gemeenten hebben systemen die voldoen aan de standaarden, en hoeveel gemeenten hebben nog aanpassingen nodig? Wie gaan die aanpassingen betalen?

Overheden kunnen aansluiten via een centraal aansluitpunt. Wie beheert dat punt (dit is een schakelpunt)? Wie maakt of bouwt het schakelpunt, en wie is er verantwoordelijk voor?

Een half jaar voor de inwerkingtreding van de wet zou het loket waar burgers hun aanvragen voor vergunningen en meldingen kunnen doen, gereed moeten zijn. Dat is dus halverwege 2017. De bestuurlijke en uitvoeringstoets komen na het aannemen van het wetsvoorstel. Naar de mening van de SP-fractieleden is dat curieus, aangezien de Kamer dan niet weet wat de risico's zijn, maar er wel een fiat aan moet geven. Kan de regering uitleggen waarom voor deze route is gekozen? Heeft de regering zelf al een risicoanalyse gemaakt? En als een dergelijke analyse is gemaakt, kan zij deze delen met deze Kamer?

In welke mate worden bestaande digitale voorzieningen, zoals de Laan van de Leefomgeving en ruimtelijkeplannen.nl gebruikt en eventueel uitgebouwd in de digitalisering?

De SP-fractieleden zijn benieuwd op welke wijze de integrale aanpak van de Omgevingswet terugkomt in de digitalisering. Graag de overweging van de regering.

Evaluatie

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is lastenverlichting. Kan de regering aangeven of gemonitord wordt of deze lastenverlichting in de praktijk ook gerealiseerd gaat worden? Wat is volgens haar een goed moment om een evaluatie te starten?

Er vindt op dit moment een pilot Omgevingswet plaats. Op welke wijze wordt de uitkomst van de pilot meegenomen in het wetgevingstraject?

De SP-fractieleden zijn benieuwd naar een evaluatie van de meest recente wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Kan de regering kenbaar maken hoeveel van de recente wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening is geëvalueerd? Is de regering het eens met de SP-fractieleden dat een dergelijke evaluatie meegenomen zou moeten worden in het wetgevingstraject van de Omgevingswet?

Veiligheid, toezicht en handhaving

In het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel VTH worden de reeds ingezette verbeterde handhaving en toezicht op de risicovolle bedrijven nu ook geborgd. Een voorbeeld hiervan is het voldoen aan kwaliteitscriteria en gecoördineerd toezicht bij de risicovolle bedrijven. Kan de regering garanderen dat deze verbeteringen behouden blijven bij de integratie van de wet VTH in de Omgevingswet?

Er zijn risicovolle bedrijven die vanwege hun risico's voor veiligheid en milieu om bijzondere en eenduidige regelgeving vragen, zodat voor zowel de toezichthouder als het bedrijf duidelijk is welke regels gelden en de risico's voor veiligheid en milieu beperkt worden. Wat vindt de regering van het idee om voor dat soort bedrijven in de AMvB's een «lex specialis» te laten opnemen?

Het is denkbaar dat vergunningen verouderen terwijl de techniek niet stilstaat. Kijkend naar onze verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld milieu, kwaliteit van lucht, water en bodem, zou het gebruik van Best Beschikbare Technieken (BBT) voor de hand liggen. Aanvragen en vergunningen zouden daarop aangepast moeten worden. Kan de regering aangeven wie hierin het voortouw moet nemen, het bedrijf of de bevoegde overheid? En is de regering bereid te kijken hoe gestimuleerd kan worden dat er zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van BBT? Is de regering het met de SP-fractieleden eens dat het toepassen van BBT sowieso voordelen kan opleveren voor natuur en milieu, en dit dus niet alleen voor bedrijven zou hoeven gelden waarvan bedrijfsvoering bepaalde risico's met zich brengt, zoals industrie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Als algemeen uitgangspunt hanteert de Eerste Kamer de stelregel dat wetgeving zodanig kaderstellend moet zijn, dat het niet nodig is de gedelegeerde regelgeving te kennen voor een goed begrip van de uitwerking in de praktijk. In dit geval wordt de inhoudelijke normering van de wetgeving vastgelegd in de vier grote AMvB's die bij de Omgevingswet worden gevoegd. Kan de regering uitleggen op welke wijze, en ook de tijd die hiervoor nodig is, het parlement voldoende betrokkenheid en invloed bij de besluitvorming kan hebben om zijn rol in dezen volwaardig te kunnen uitoefenen?

Wil de regering ingaan op de kritiek van verschillende zijden op basis van het advies van de Raad van State, dat, gelet op de gewenste doorwerking van het EU-recht (artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), het voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden, het beginsel van burgerparticipatie en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in dit wetsvoorstel hadden moeten worden gecodificeerd.⁴⁵

⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 56.

Het wetsvoorstel introduceert meer flexibiliteit en maatwerk. Dit zou ook kunnen leiden tot ongewenste vormen van afwijking van gedelegeerde regelgeving van het wetgevend kader. Op welke wijze wordt voorzien door de regering dat er op dit punt geen strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet en de rechtszekerheid ontstaat? Is de regering het met de PvdA-fractieleden eens dat een nadere procedurele beperking van de afwijkingsregeling en experimenteerbepaling qua toepassingsbereik gewenst is?

Het wetsvoorstel introduceert een actieve benadering, namelijk de programmatische aanpak ten behoeve van die onderdelen van het brede milieubeleid die niet op orde zijn om de gewenste omgevingswaarden te bereiken. In dit kader kunnen programma's verplicht worden vastgesteld en is er sprake van verplichte uitvoering. Er is sprake van verplichte monitoring, op methodische basis, en er kan sprake zijn van bijstelling van bestaande programma's; ook moet er vooruitgekeken worden naar de resultaatverplichtingen en de daarmee samenhangende maatregelen die Nederland Europees is aangegaan.

Een dergelijk verplicht programma roept vragen op over de wijze van overleg en coördinatie die noodzakelijk is om de diverse maatregelen op verschillende overheidsniveaus te borgen. Kan de regering ons informeren op welke terreinen een dergelijke inhaalslag rond bestaande achterstanden/beleidsstekorten reeds aanwezig is en bestaand beleid onvoldoende uitvoeringskracht heeft om beoogde doelstellingen te realiseren? Of, op welke terreinen overweegt de regering initiatief te nemen ten behoeve van een dergelijke aanpak?

Kan de regering de leden informeren of deze programma's ook een rol zullen spelen bij de vaststelling van de Invoeringswet voor de Omgevingswet zelf, zodat partijen, overheden en maatschappelijke organisaties zich kunnen voorbereiden op de uitvoering (stermijnen) van dergelijke programma's?

Kunnen deze programma's ook worden voorbereid in het kader van het proces om te komen tot een nationale omgevingsvisie en daarmee gelijktijdig worden vastgesteld met de finale van de Omgevingswet, om daarmee maximale integratie te bewerkstelligen tussen nationale opgaven en regionale ambities binnen de juridische context waarin deze moeten worden vastgelegd?

Sommige onderwerpen, zoals het bodembeleid, zullen de komende jaren verder gedecentraliseerd worden richting de gemeenten. Daarmee vervalt voor een groot deel de taken die nu aan de provincie zijn toegemeten in de huidige Wet bodembescherming rond de sanering van locaties. Tegelijkertijd lijkt het voor de hand te liggen, de rol van de provincie bij beheer en ontwikkeling van de grondwaterkwaliteit te handhaven en eventueel te versterken. Wat is de visie van de regering op de gewenste ombouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet?

De laatste tien jaar is er sprake van een voortdurende verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels, in het licht van het streven naar lastenverlichting. Inmiddels zijn er diverse signalen dat de lastenverlichting aan de ene zijde leidt tot lastenverzwaring aan de andere kant in het geven van voorlichting over de toepassing van algemene regels en handhaving door bevoegde instanties. Herkent de regering deze signalen, bijvoorbeeld uit de evaluatie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en is zij bereid hier nader onderzoek naar te (laten) doen?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst Omgevingswet zijn er door vertegenwoordigers van DCMR milieudienst Rijnmond ernstige bezwaren geuit met betrekking tot de regeling van het bevoegd gezag bij grote en

complexe inrichtingen door de wetstechnische verandering van het begrip «inrichting» in «activiteit», waardoor er onduidelijkheid en tegenstrijdigheid kan ontstaan bij de bepaling van het bevoegd gezag.⁴⁶ Herkent de regering deze opmerkingen en kan zij toelichten hoe eenduidigheid bij grote clustercomplexen kan worden bereikt? Kan zij ook duidelijkheid verschaffen over het instrument «koepelvergunning» ten opzichte van het «koepelconcept», en of deze instrumenten onderscheidenlijk kunnen worden toegepast? En welke toepassing het begrip «magneetactiviteit» in deze context krijgt?

De bestaande samenhang tussen vergunningverlening voor bouwactiviteiten en de milieuruimte die vergund wordt, lijkt met dit wetsvoorstel te verdwijnen. Kan de regering toelichten hoe zij in dit wetsvoorstel oprichting, bouw en ingebruikname van een activiteit of stelsel van activiteiten integraal en samenhangend laat beoordelen?

Het voorstel om de Balans van de Leefomgeving slechts elke vier jaar te publiceren, houdt geen rekening met het feit dat het gewenst is dat binnen een klassieke bestuursperiode van vier jaar programmering, uitvoeringsmaatregelen, monitoring en evaluatie moet kunnen leiden tot bijstelling van programma's. Het is dus gewenst naar de mening van de PvdA-fractieleden, dat een algemene evaluatie vaker dan één keer in de vier jaar plaatsvindt en de beleidscyclus aansluit bij de feitelijke bestuursverantwoordelijkheid van de dagelijkse besturen. Is de regering het eens met dit perspectief en wil zij hierop de afspraken ter zake afstemmen?

Hierna volgen nog enkele opmerkingen die betrekking hebben op de onafhankelijke toetsing van milieu-informatie. Op dit moment is het advies van de Commissie m.e.r. voor project-m.e.r. verplicht bij complexe projecten (de zogenoemde «uitgebreide procedure» van paragraaf 7.9 van de Wet milieubeheer). In de Omgevingswet komt voor project-m.e.r. alleen de beperkte procedure terug (de huidige paragraaf 7.8 van de Wet milieubeheer). Ten opzichte van de huidige situatie zal dus niet meer verplicht onafhankelijk advies over project-m.e.r. worden gegeven in gevallen waarin het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is, samenloop is met een passende beoordeling, of naast het milieuaspect ook ruimtelijke afwegingen spelen (zie de artikelen 7.24, vierde lid en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Het is voor de fractieleden van de PvdA onwenselijk dat deze verplichting vervalt, nu het over het algemeen gaat om projecten waarvan de Europese wetgever op voorhand heeft geoordeeld dat sprake is van aanzienlijke milieugevolgen (bijlage I van de Europese M.e.r.-richtlijn) en die de nodige maatschappelijke weerstand oproepen. Denk aan de aanleg van luchthavens, de winning van oppervlaktedelfstoffen uit de landbodem, en de oprichting van kernenergiecentrales. Is de regering dit met deze leden eens?

Ook op projectniveau worden voor het milieu relevante keuzes gemaakt, zoals over inrichting, technieken en uitvoering. Eerdere afwegingen op plan-m.e.r.-niveau zijn daarvoor doorgaans te globaal. Juist voor die projecten is het wenselijk om een onafhankelijke waarborg in te bouwen dat de milieu-informatie juist en volledig is voordat het bevoegd gezag een besluit neemt. Hierbij is van belang dat de Omgevingswet tot doel heeft dat keuzes op planniveau nog globaler worden en de feitelijke milieueffecten pas op projectniveau duidelijk worden. Het nieuwe instrument van het projectbesluit zal er bovendien toe leiden dat voor ingrijpende projecten direct een project-m.e.r. wordt gemaakt, zonder voorafgaande afwegingen op planniveau.

⁴⁶ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

Een onafhankelijke stempel is zowel in het voordeel van het bevoegd gezag, de initiatiefnemer als belanghebbenden. Het voorkomt in het vervolg van de besluitvormingsprocedure discussies over de feitelijke milieu-informatie van een project.

Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de «Sneller & Beter»-aanpak van de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroegtijdige participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot, en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Ook in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt het belang van vroegtijdige participatie onderstreept. Met participatie wordt in dit verband bedoeld op de procedure die voorafgaat aan de procedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Het is nu in veel gemeenten gebruikelijk dat voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit.⁴⁷ Deze wordt ook wel inspraakprocedure genoemd. Juist in die fase van de plan- en besluitvorming bestaat nog de mogelijkheid om alternatieven af te wegen. In de huidige praktijk gaat deze inspraak gelijk op met de zienswijzen over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER, zodat de procedure niet onnodig vertraagt.

In de Omgevingswet is inspraak over deze voorfase enkel voorgeschreven voor de verkenning van het projectbesluit (artikel 5.47, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De invulling van de inspraak wordt aan het bevoegd gezag overgelaten en het doen van een kennisgeving is alleen verplicht in geval van een verkenning. De huidige voorfase van de m.e.r.-procedure komt beperkt terug met alleen het vereiste van raadpleging van bestuursorganen en instanties, maar zonder openbare kennisgeving en zonder publieksparticipatie. Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de memorie van toelichting wordt duidelijk of de participatie in de Omgevingswet ook betrekking kan hebben op alternatieven en de milieueffecten ervan. De ervaring leert echter dat belanghebbenden vaak goed zijn ingevoerd in de milieueffecten als gevolg van plannen en projecten. Dit betekent dat de kwaliteit van de milieu-informatie in een MER wordt vergroot, door hen in een vroeg stadium te vragen hun inbreng te leveren. Is de regering dit met de PvdA-fractieleden eens?

Het doel van een evaluatie is niet alleen om bij te sturen in het geval sprake is van tegenvallende milieueffecten, maar ook om kennis te vergaren over de bruikbaarheid van onderzoeken, modellen en methoden die zijn gebruikt. Geheel in lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet beperkt evaluatie, als sluitstuk van de beleidscyclus, de onderzoekslast in de voorbereiding, doordat meer gebruik gemaakt kan worden van vuistregels. De wetenschap dat achteraf de daadwerkelijke effecten worden onderzocht en mogelijk onvoorziene effecten van een project op basis van de evaluatie kunnen worden gemitigeerd, voorkomt dat voorafgaand aan de besluitvorming tot vele cijfers achter de komma wordt doorgerekend om aan te tonen dat effecten niet optreden. Deze schijnzekerheid kost veel geld en is niet in het belang van het milieu. Een zorgvuldige evaluatie achteraf met maatregelen achter de hand, is veel effectiever. Ook de «Elverding-aanpak» combineert een beperkte onderzoekslast in het voortraject met evaluatie en maatregelen «achter de hand».

Het is opvallend dat een evaluatie bij project-m.e.r. wordt geschrapt, terwijl deze voor plan-m.e.r. wel als waardevol wordt gezien. Evaluatie is zeker ook bij project-m.e.r. op zijn plaats. Bij projecten wordt immers direct tot uitvoering overgegaan, terwijl bij plannen eerst nog besluit-

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, paragraaf 6.3 en paragraaf 8.1.6.

vorming over de projecten moet plaatsvinden. Deelt de regering de visie van de PvdA-fractieleden op dit punt?

Het monitoren van omgevingswaarden dient een ander doel en levert andere informatie op dan de evaluatie van de milieu-informatie van een specifiek project. De project-m.e.r.-evaluatie kan dan ook niet één op één worden ingewisseld voor de algemene monitoring van omgevingswaarden. Wel spreekt het voor zich dat, waar mogelijk, gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit deze algemene monitoring. Voor plan-m.e.r. regelt artikel 16.88, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel wel een algemene verplichting voor monitoring door het bevoegd gezag. Wat daar ontbreekt, is dat maatregelen achter de hand ook al worden bepaald op het moment dat het plan wordt vastgesteld, terwijl de memorie van toelichting juist aangeeft dat het kunnen treffen van passende maatregelen het doel is van monitoring.⁴⁸ Het vastleggen van passende maatregelen in het plan of programma zou heel goed passen in het systeem van de Omgevingswet, waarbij ruimtelijke ontwikkelingen organisch tot stand komen. Deelt de regering de visie van de PvdA-fractieleden ten aanzien van dit punt?

De PvdA-fractieleden kijken met belangstelling uit naar de beantwoording door de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks constateren dat de regering bij dit wetsvoorstel de principiële keuze heeft gemaakt om als basisniveau voor de inhoudelijke normering te kiezen voor het niveau van de AMvB. Zij zijn van oordeel dat het zonder kennis van de uitvoeringsregelingen niet mogelijk is om te beoordelen of deze wet de leefomgeving en de rechten van burgers voldoende beschermt. Ook zijn zij van mening dat de opzet van de Omgevingswet weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Ook de Raad van State is van mening dat deze wijze van reguleren onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement en de mogelijkheid om de gevolgen van het wetsvoorstel te doorgronden.⁴⁹ De leden van de GroenLinks-fractie hebben over de principiële keuze om de materiële inhoud in AMvB's te regelen, een aantal vragen aan de regering.

De regering heeft aangegeven dat de parlementaire betrokkenheid voldoende geborgd wordt door het voorhangen van de AMvB's en de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om bij de Invoeringswet te eisen dat delen van de AMvB's alsnog op wetsniveau worden geregeld.⁵⁰ De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de regering hiermee onvoldoende tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad van State. Zij zijn van mening dat belangrijke voorschriften, uitgangspunten en toetsingskaders op wetsniveau thuishoren, omdat bij vaststelling van een AMvB het medebeslissingsrecht voor de Tweede Kamer ontbreekt en er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen. Ook is de procedure voor een AMvB minder diepgaand en beperkt in tijd, waardoor de kwaliteit van besluitvorming minder geborgd is. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering te reageren op deze bezwaren, en tevens te beargmenteren waarom de regering van mening is dat zij voldoende tegemoet komt aan de bezwaren van de Raad van State op dit principiële punt.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 6–7.

Bovendien zijn de GroenLinks-fractieleden van mening dat de regering een halfslachtige keuze maakt: zij kiest voor regeling middels AMvB's, maar ook voor inbreng van het parlement. De Rijksuniversiteit Groningen, die op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de regering tegemoet is gekomen aan de belangrijkste bezwaren van de Raad van State, stelt: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen»⁵¹. Ook in de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 35) is aangegeven dat in beginsel een duidelijke keuze moet worden gemaakt tussen een regeling op wetsniveau of delegatie van regelgeving. Graag een reactie van de regering op deze constatering van de fractieleden van GroenLinks en de opmerking van de Rijksuniversiteit Groningen.

De Rijksuniversiteit Groningen zegt over het opnemen van voorschriften in de wet: «Van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. [...] Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften»⁵². De fractieleden van GroenLinks vragen de regering in te gaan op deze beoordeling ten aanzien van een ordende en harmoniserende werking, en voorspelbaarheid van overheidsoptreden. Draagt opnemen in de wet juist niet bij aan kenbaarheid, rechtszekerheid en snelheid?

Is de regering bereid om in de wet te regelen dat voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden vastgesteld moeten worden? Is de regering bereid om de belangrijkste omgevingswaarden of normen in de wet op te nemen, in ieder geval de normen die nu ook in de wet geregeld zijn, zoals die voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, geluidhinder, veiligheid primaire waterkeringen et cetera? Is de regering bereid om voor de omgevingswaarden of normen die niet in de wet worden geregeld, wel in de wet te regelen welke bestuurslaag de desbetreffende omgevingswaarden dient vast te stellen? Is de regering bereid in de wet de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuursorganen zodanig te regelen dat deze doorwerking helder is? Wil de regering dit ook ten aanzien van de programmatische aanpak doen? Graag een onderbouwde reactie op deze vragen. Overigens heeft de Tweede Kamer via amendering geregeld dat in geval van vaststelling van omgevingswaarden een van de Kamers kan aangeven dat dit op wetsniveau moet gebeuren.⁵³ De GroenLinks-fractieleden vinden dit een verbetering, maar vragen wel waarom dit niet direct in de wet wordt geregeld. Nu bestaat het risico op vertraging en inefficiënte besluitvorming. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering dit punt te betrekken in de beantwoording.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat belangrijke bepalingen, zoals de beoordelingsregels voor het verlenen van vergunningen, niet in de wet zijn opgenomen. Zelfs de mogelijkheid om dit alsnog bij wet te regelen, wanneer een van de Kamers dat aangeeft, is niet geregeld in de wet. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om het beoordelingskader voor het verlenen van vergunningen niet op het niveau van de wet te regelen, zoals nu wel het geval is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht? Waarom zijn de weigeringsgronden voor het verlenen van een vergunning niet opgenomen in de wet? Zou dit niet juist in belangrijke mate bijdragen aan kenbaarheid, rechtszekerheid en

⁵¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 105.

⁵² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 24.

⁵³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 167.

snelheid? Ook de Raad van State is kritisch op dit punt, ook omdat hiermee geen recht wordt gedaan aan de rol van het parlement als medewetgever en beoordelingsregels zonder discussie in het parlement kunnen worden gewijzigd.⁵⁴ Graag een reactie. Waarom is het belangrijke begrip «onlosmakelijke samenhang», dat nu in de WABO de integrale beoordeling moet garanderen, niet in de Omgevingswet als criterium opgenomen? Integrale beoordeling is toch juist een van de kernpunten en kerndoelen van de Omgevingswet? Graag een toelichting van de regering. Op welke wijze voorziet de regering dan wel in een integrale beoordeling? Tot nu toe wordt in de wetgeving uitgegaan van de «nee, tenzij»-benadering. Ofwel, activiteiten zijn niet toegestaan, tenzij aan voorwaarden is voldaan. Zal deze benadering ook in de AMvB leidend zijn?

Een doel van de wet is flexibilisering. De Raad van State heeft hierover gezegd dat meer waarborgen in de wet zouden moeten worden opgenomen ten aanzien van de flexibiliseringsinstrumenten, zoals de experimenteerbepaling.⁵⁵ Graag een reactie van de regering. De huidige mogelijkheden om permanent af te wijken van specifieke normen onder de Chw en de interim-wet stad-en-milieubenadering blijven bestaan in dit wetsvoorstel. De Rijksuniversiteit Groningen zegt hierover: «Echter, van welke specifieke normen kan worden afgeweken en onder welke voorwaarden, wordt volledig bepaald bij AMvB.»⁵⁶ Waarom regelt de regering deze kaders niet binnen de wet?

In de concept-AMvB's is te lezen dat bij de Invoeringswet allerlei inhoudelijke wijzigingen alsnog kunnen worden doorgevoerd. Daarmee gebruikt de regering de Invoeringswet voor herstel van belangrijke omissies, die al tijdens de parlementaire behandeling aan de orde zijn gekomen. De GroenLinks-fractieleden vinden dit geen wenselijke gang van zaken. Is de regering het met hen eens dat belangrijke omissies en knelpunten bij de wetsbehandeling en in het wetsvoorstel moeten worden geregeld?

De regering geeft aan dat het voor de juridische status niet uitmaakt of een bepaling in een wet of een AMvB is neergelegd. De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat de mogelijkheden voor de rechter om de rechtmatigheid van een wet te toetsen aan hogere wetgeving beperkter is bij regeling in een AMvB, omdat de parlementaire betrokkenheid en de uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met bijvoorbeeld internationale verdragen. Graag een reactie van de regering.

Een doel van de Omgevingswet is verbetering van de kenbaarheid voor burgers en bedrijven. De regering is van mening dat de bundeling van bepalingen in AMvB's de kenbaarheid en het overzicht vergroot. De leden van de GroenLinksfractie vragen haar waarom zij de kenbaarheid en overzichtelijkheid niet heeft vergroot door juist essentiële onderdelen, als het beoordelingskader voor vergunningen en belangrijke materiele normen, in de wet zelf op te nemen. Graag een reactie.

De leden van GroenLinksfractie zijn van mening dat in het wetsvoorstel de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties nog onvoldoende is geregeld. Zeker gezien het feit dat de flexibiliteit vergroot wordt vooral ten gunste van de aanvrager en het bestuur, is een goede borging van de rechtszekerheid en participatie van burgers en maatschappelijke

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2–3.

⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 26.

⁵⁶ K.J. de Graaf e.a., «Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht», *Milieu & Recht* 2015/114, p. 11.

organisaties cruciaal. De leden zijn van mening dat ten aanzien van de participatie kwaliteitseisen die voldoende participatie garanderen, ontbreken. Zoals eisen ten aanzien van de kenbaarheid, de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren door bijvoorbeeld voldoende tijd, en de informatievoorziening. Is de regering bereid deze eisen alsnog in de wet op te nemen?

Ook stellen de fractieleden van GroenLinks vast dat ten aanzien van de gemeentelijke projectbesluiten, bij projecten van publiek belang geen vroegtijdige participatie is geregeld. Wil de regering een wettelijke grondslag opnemen die het mogelijk maakt om een verzoek tot participatie te doen bij gemeentelijke projectbesluiten?

Projectbesluiten treden niet na de huidige gebruikelijke zes weken na bekendmaking in werking, maar al na vier weken. Omgevingsvergunningen treden na twee weken in werking, of zelfs eerder als het bevoegd gezag dit nodig acht. De belanghebbende kan de werking van die besluiten alleen opschorten als deze binnen vier respectievelijk twee weken een voorlopige voorziening aanvraagt bij de bestuursrechter, waarbij tegelijkertijd een bezwaarschrift moet worden ingediend. Dit is, zeker bij omvangrijke projectbesluiten en vergunningen, ondoenlijk voor burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Bovendien is een uitspraak van de voorzieningenrechter nodig om de werking van het besluit op te schorten. Het kan gebeuren dat het vragen van een schorsing na twee of vier weken te laat is, omdat de activiteit al is uitgevoerd (bijvoorbeeld het kappen van bomen of het aantasten van monumenten) terwijl het bezwaar nog niet is behandeld. De leden van de GroenLinksfractie vinden dit een onaanvaardbare aantasting van de rechtsbescherming van burgers. Ook achten zij dit in strijd met de uitgangspunten van de stelselherziening. Is de regering bereid om de termijn van vier weken voor projectbesluiten te verlengen naar zes weken, en ook de termijn van twee weken voor omgevingsvergunningen naar zes weken? Zo nee, waarom niet? Graag een onderbouwde reactie. Is de regering bereid de schorsende werking van het aanvragen van een voorlopige voorziening voor projectbesluiten toe te voegen? Zo nee, waarom niet? Graag een onderbouwde reactie.

Waarom is in de Omgevingswet, in het projectbesluit, niet de mogelijkheid gecreëerd om plancapaciteit voor kantoren weg te nemen, terwijl op dit punt een groot maatschappelijk en ruimtelijk probleem bestaat? Graag een toelichting van de regering.

Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer van de Radboud Universiteit stelde in de deskundigenbijeenkomst op 12 oktober jongstleden⁵⁷ dat het gebrek aan flexibiliteit in het huidige bestemmingsplan niet zozeer wordt veroorzaakt door de wijze waarop het in de wet is geregeld, maar door andere zaken, zoals de planschade. Hij voorziet op dit punt weinig winst door de Omgevingswet, omdat de planschade hier niet wordt geregeld. Graag een reactie van de regering.

Prof. mr. K.J. de Graaf van de Rijksuniversiteit Groningen twijfelde in diezelfde deskundigenbijeenkomst⁵⁸ of het verstandig is dat het Rijk in de Omgevingswet geen bevoegdheid meer heeft om in te grijpen bij besluiten van lagere overheden, zoals nu wel het geval is. Graag een reactie van de regering.

⁵⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

⁵⁸ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, B.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Eenvoudig Beter

De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich vinden in de doelstelling om het omgevingsrecht «Eenvoudig Beter» te maken. Het huidige omgevingsrecht is complex, verkokerd en kan veel duidelijker. Deze fractieleden constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een helder en uniform opgezet bouwwerk is. Ook constateren deze leden dat de regering druk doende is een zogenoemde digitale «Laan van de Leefomgeving» te creëren, waarmee de beoogde vereenvoudiging van het omgevingsrecht daadwerkelijk in de praktijk gestalte moet krijgen. Kan de regering aan de leden van de ChristenUnie-fractie verzekeren dat de Omgevingswet en de daaraan verbonden Laan van de Leefomgeving zowel «frontoffice» als «backoffice» tot vereenvoudiging gaat leiden? Tevens zijn deze leden benieuwd naar het antwoord op de vraag in hoeverre de vereenvoudiging die de Omgevingswet poogt te brengen, samen gaat met vermindering van de regeldruk.

Raamwet

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een raamwet is, die moeilijk is te beoordelen zonder de vier AMvB's en de Invoeringswet te kennen. Ook constateren deze leden dat de Omgevingswet nog niet af is bij inwerkingtreding, aangezien de beleidsterreinen «bodem», «geluid», «natuur» en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving nog in de Omgevingswet zullen moeten worden opgenomen. In dat kader vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het wetsvoorstel Wet natuurbescherming⁵⁹, dat onlangs ook bij de Eerste Kamer in behandeling is genomen, van meet af aan te integreren in het wetsvoorstel Omgevingswet. In hoeverre dient de Wet natuurbescherming te worden aangepast bij het opnemen van deze wet in de Omgevingswet? Wat betekent dat bijvoorbeeld voor een in de Wet natuurbescherming belangrijk begrip als «intrinsieke waarde»? En in hoeverre blijft het robuuste raamwerk van de Omgevingswet intact bij de opname van de beleidsterreinen «bodem», «geluid», «natuur» en de niet-gebiedsgerichte delen van de milieuregelgeving in deze wet?

Normstelling

De misschien wel opvallendste keus die de regering heeft gemaakt, is dat de normstelling in het fysieke domein niet op het niveau van de wet, maar op het niveau van de AMvB wordt geregeld. Een keuze die niet alleen de leden van de ChristenUnie-fractie opvalt, maar waar ook de Raad van State nadrukkelijk de vinger bij heeft gelegd⁶⁰ en waar de Tweede Kamer tijdens de wetsbehandeling uitgebreid bij heeft stilgestaan. Met als resultante dat door onder andere een zware voorhangprocedure, een scherpere begrenzing van bevoegdheden, en grotere sturing voor de normen, de medewetgevende positie van het parlement is versterkt. Toch blijft voor de leden van de ChristenUnie-fractie de vraag of met alle aangenomen amendementen (38!) door de Tweede Kamer de kritiek van onder andere de Raad van State voldoende is gepareerd. En hoe is bij de voorhangprocedure de rol van de Raad van State gewogen? In hoeverre is de regering bereid de Raad van State voorafgaand aan de voorhangprocedure van de AMvB's te raadplegen, zodat het parlement bij de beraadslagingen over de AMvB's het advies van de Raad van State kan

⁵⁹ Kamerstukken 33 348.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

raadplegen? De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden reeds dat een afgewogen beoordeling van het wetsvoorstel eigenlijk alleen goed mogelijk is als de vier AMvB's bekend zijn. Het is dan ook de verwachting van hen dat de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet te zijner tijd veel meer zal omvatten dan het geven van een formele klap op de Omgevingswet. Graag ontvangen zij een nadere reactie van de regering op de bovenstaande punten.

Waterveiligheidsnormen

Normen worden in de Omgevingswet aangeduid met «omgevingswaarden». Het gaat bijvoorbeeld om waterveiligheidsnormen en milieukwaliteitseisen. In het wetsvoorstel zijn delegatiegrondslagen opgenomen om deze normen op AMvB-niveau vast te leggen. Het wetsvoorstel regelt dat omgevingswaarden voor waterveiligheid en omgevingswaarden die gebaseerd zijn op een EU-verplichting, verplicht op AMvB-niveau worden vastgelegd. Ondanks pleidooien tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer om de normstelling op het niveau van de wet te regelen, heeft de regering om redenen van samenhang, kenbaarheid en inzichtelijkheid van de omgevingswaarden, vastgehouden aan haar uitgangspunt de omgevingswaarden op AMvB-niveau vast te leggen. Ook wilde de regering niet de indruk wekken dat de ene omgevingswaarde belangrijker is dan de andere omgevingswaarde. Maar is dat terecht, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. De ene omgevingswaarde is belangrijker voor het veilig, gezond en ordelijk voortbestaan van ons land dan de andere omgevingswaarde. Zo is het volgens deze leden goed te verdedigen waarom bijvoorbeeld onze nationale waterveiligheidsnormen op het niveau van de wet zouden moeten worden vastgelegd. Zoals de waterveiligheidsnormen momenteel zijn verankerd in de Waterwet, zo zou deze omgevingswaarde ook verankerd moeten worden in de Omgevingswet, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. Bovendien zijn, zoals de Adviesgroep Water terecht opmerkt, de waterveiligheidsnormen randvoorwaardenstellend voor het gebruik van de ruimte.⁶¹ En is een goede zorg voor de waterveiligheid cruciaal voor het veilig voortbestaan van ons land.

Daar komt bij dat de overstromingsrisicobenadering met daaraan gekoppeld de in het Deltaprogramma voorbereide en de door de deltacommissaris voorgestelde nieuwe waterveiligheidsnormen, uitgaan van het uitgangspunt dat iedere bewoner van Nederland die beschermd wordt door duinen of dijken, moet kunnen rekenen op een basisveiligheid van 1/100.000 kans per jaar op overlijden als gevolg van een overstroming (uitgedrukt in een Lokaal Individueel Risico van 10^{-5}). Daarnaast geldt dat om economische redenen of om redenen van groepsrisico's, de waterveiligheidsnormen scherper kunnen worden gesteld. Waarom, zo vragen de fractieleden van de ChristenUnie, zou dit uitgangspunt van basisveiligheid niet kunnen en moeten worden verankerd in de Omgevingswet. Vooreerst worden de nieuwe waterveiligheidsnormen vastgelegd in de Waterwet, aangezien deze per 1 januari 2017 van kracht moeten worden, maar bij de Invoeringswet Omgevingswet zouden de waterveiligheidsnormen op de hierboven geschetste wijze alsnog kunnen worden verankerd in de Omgevingswet. Is de regering daartoe bereid?

Watertoets

De watertoets zorgt ervoor dat expliciet het waterhuishoudkundig belang wordt meegewogen bij ruimtelijke plannen. De regering is uitgebreid ingegaan op de watertoets, onder andere in de nota naar aanleiding van

⁶¹ *Advies Adviesgroep Water, «De kracht van water; Naar één ge(s)laagde omgevingswet».*

het verslag. Daaruit bleek dat de regering voornemens is de watertoets in gemoderniseerde vorm op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, één van de vier AMvB's onder de Omgevingswet. De huidige watertoets is opgenomen in een AMvB onder de Wro en bestaat uit een overlegverplichting en een motiveringsverplichting. Het doel van de watertoets blijft onder de Omgevingswet hetzelfde. De watertoets is erop gericht de waterbeheerder bij omgevingsplannen en projecten vroeg in het planproces te betrekken, zodat hij mee kan denken over de inbedding van water in deze plannen.

Concreet betekent de voorgenomen opname van de watertoets in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat een instructieregel wordt opgenomen dat bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan de opvolger van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, en dat de gemeenteraad daarbij, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van de waterbeheerder dient te betrekken. Met deze instructieregel wijzigt de motiveringsverplichting niet, maar de overlegverplichting lijkt niet expliciet in het Besluit kwaliteit leefomgeving terug te komen. Of moet de instructieregel zodanig worden geïnterpreteerd dat daarmee ook de overlegverplichting is bedoeld?

Verder constateren de ChristenUnie-fractieleden tevreden dat de regering voornemens is de reikwijdte van de watertoets te verbreden. De watertoets wordt namelijk niet alleen verplicht bij de voorbereiding van een omgevingsplan, maar ook voor bepaalde onderdelen van een provinciale verordening en voor een aantal vergunningen.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie aan de regering in hoeverre de watertoets als instrument onder de Omgevingswet, vergeleken kan worden met de natuurtoets onder de Wet natuurbescherming. Wordt bij opname van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet de natuurtoets op een vergelijkbare wijze opgenomen als de watertoets?

Codificeren milieubeginselen

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun waardering uit voor het feit dat de regering tijdens de parlementaire behandeling de milieubeginselen alsnog heeft gecodificeerd. Zij vragen of zij terecht concluderen dat de regering deze beginselen alleen van toepassing wil laten zijn op het beleid. Hoe verhoudt zich dit tot de kritiek van de Raad van State⁶² op dit punt? Welke rechten kan een burger of bedrijf hieraan ontnemen bij toepassing van regelgeving en de uitoefening van bevoegdheden van een bestuursorgaan dat de omgevingsvisie heeft vastgesteld?

Flexibiliteit en rechtszekerheid

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien het nut van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, om zo ruimte te bieden voor innovatieve en duurzame projecten. Zij vragen echter om nader in te gaan op het advies van de Raad van State⁶³ om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften, ook noodzakelijk zijn. Deze ChristenUnie-fractieleden vragen of de regering heeft beoordeeld of alle geboden afwijkingsmogelijkheden van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en hoe de regering tot dat oordeel is gekomen.

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 17.

⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 25–26.

Projectbesluit

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen bij de reikwijdte van het projectbesluit. De huidige Wro biedt de mogelijkheid om reductie van in bestemmingsplannen opgenomen overcapaciteit rechtstreeks te realiseren middels een inpassingsplan. Het huidige wetsvoorstel geeft aan het projectbesluit andere functionaliteiten dan het inpassingsplan had. Het kent de bevoegdheid tot een projectbesluit alleen toe voor het realiseren van projecten van Rijk en provincie. Voor planreductie wijst de regering op de mogelijkheid van de instructieregels of het instructiebesluit. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om nader toe te lichten waarom het een realiseren wel proportioneel, en het ander wegbestemmen niet proportioneel wordt geacht om door het provinciebestuur een projectbesluit over te nemen. Zij noemen als voorbeeld niet-gerealiseerde plancapaciteit van commercieel vastgoed en wijzen naar de leegstand van kantorenvastgoed dat bovengemeentelijke aspecten kent. Zij wijzen op de problemen die dit voor de fysieke leefomgeving heeft en vragen te beargumenteren waarom het huidige wetsvoorstel met deze keuze voor het schaalniveau het meest doeltreffend en doelmatig is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij ook om inzicht te geven in overeenkomsten en verschillen tussen artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel en het inpassingsplan dat de Wro kent, en daarbij met name aandacht te geven aan de toepassingsvoorwaarden.

Kostenverhaal

Met het wetsvoorstel Omgevingswet worden de mogelijkheden voor overheden om kosten te verhalen iets vergroot. Het wetsvoorstel gaat uit van kostenverhaal door overeenkomsten. Daar waar een overeenkomst niet haalbaar is, voorziet het wetsvoorstel op verschillende onderdelen in een regeling, zoals het heffen van leges. Al met al zijn de wijzigingen beperkt. Daardoor blijft de in internationaal opzicht ruimhartige regeling voor planschade in vergelijking met de beperkte mogelijkheden voor het innen van de planbaten, bestaan. Waarom is de Omgevingswet niet aangegrepen om op het punt van het kostenverhaal grotere stappen te zetten, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Ondanks onderzoek door de TU Delft naar kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling⁶⁴, lijkt de regering zich nog niet te hebben laten inspireren door in de ons omringende landen toegepaste systemen, zoals fondsvorming in Engeland en Frankrijk, en een baatbelasting in Duitsland. Kan de regering daar nader op ingaan, zo vragen deze leden. Zijn er verdere verbeteringen nodig wat betreft de regering bij het verevenen van de baten? Hoe kijkt de regering aan tegen het vraagstuk van wie de baten zijn: van de eigenaar van de bestemming of van degene die de bestemming wijzigt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

Met vereenvoudiging als doelstelling gaat de regering voorbij aan de intrinsieke complexiteit van de wetten die worden gebundeld in de Omgevingswet. Normen die betrekking hebben op geluid, bodem, luchtkwaliteit en gezondheid moeten blijvend kunnen worden getoetst. Deze normen zijn hetgeen wat omgevingsrecht juist zo complex maakt. Volgens leden van de PvdD-fractie wordt het succes van vereenvoudiging door de regering overschat en gaat de kwaliteitswaarborging van de leefomgeving door de nagestreefde vereenvoudiging achteruit.

⁶⁴ F.A.M. Hobma, «Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling», TU Delft 2014.

De leden van de PvdD-fractie wijzen de tweede reden die de regering aanvoert om tot een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht te komen, af. De regering beweert dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.⁶⁵ Het is onduidelijk waar de regering dit op baseert. Het wetsvoorstel komt niet voort uit een degelijke evaluatie van de huidige wetgeving.

Bovendien worden er, ondanks het succes van milieu en natuurbeschermingsregels in de afgelopen jaren, nog steeds veel overschrijdingen van de gestelde normen geconstateerd. Deze overschrijdingen hebben negatieve gevolgen op de gezondheid van mens, dier en natuur. Een mate van zekerheid is volgens de leden van de PvdD-fractie juist nodig om bijvoorbeeld de kwaliteit van lucht en water te beschermen. Is de regering het met deze leden eens dat zekerheid van bescherming binnen het omgevingsrecht nodig is, en dat het nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven?

Ontbreken materiële inhoud

Het wetsvoorstel bevat nauwelijks omgevingswaarden, toetsingskaders en vereisten op basis waarvan milieubesluitvorming wordt gemaakt. Het wegstoppen van de inhoudelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen in AMvB's, vinden de leden van de PvdD-fractie vergelijkbaar met de neiging die de Europese Commissie vaak heeft om in haar wetgevende voorstellen talloze grondslagen te leggen voor gedelegeerde en uitvoeringsregelingen. Graag de zienswijze van de regering hierop.

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom niet alle omgevingswaarden en een volledig toetsingskader voor milieubeleid in de wet is opgenomen. De omgeving is één. Daarom is het volgens deze leden naar de burger toe niet te verklaren waarom er enkele waarden wel en andere niet in de wet zijn opgenomen. Terecht heeft de Tweede Kamer bijvoorbeeld een motie aangenomen die de regering oproept een omgevingswaarde vast te stellen voor CO₂.⁶⁶ Deelt de regering de mening van de fractieleiden van de PvdD dat het niet opnemen van een volledig toetsingskader voor het milieu, afbreuk doet aan het beschermingsniveau van de leefomgeving en afbreuk doet aan de democratische besluitvorming over omgevingswaarden en toetsing?

Ook hebben deze leden enkele vragen met betrekking tot het beschermingsniveau van de wet door het ontbreken van omgevingswaarden.

Via amendering is het element «gezondheid» in beperkte mate in de wet opgenomen.⁶⁷ De fractieleiden van de PvdD vragen of dit afdoende is om burgers te beschermen tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten. Rondom de schadelijke effecten van de intensieve landbouw is in het huidige omgevingsrecht maar heel weinig geregeld. Vanuit het oogpunt van de bescherming van omwonenden is het alleen mogelijk om grenzen te stellen aan de geurhinder.

Welke bevoegdheden en verplichtingen hebben gemeenten straks door de invoering van de Omgevingswet om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen? Is het vermoeden van de fractieleiden van de PvdD correct dat gemeenten daarin geen enkele verplichting

⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

⁶⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142.

⁶⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 151 en Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 152.

hebben, maar alleen een vrijblijvende mogelijkheid, en dat burgers zich dan nergens op kunnen beroepen?

Naast een flinke stankoverlast kan een grote stal voor omwonenden nog veel meer gevolgen hebben. Zo heeft de Q-koortsuitbraak geleerd dat omwonenden heel kwetsbaar zijn bij de uitbraak van een zoönose. Ook weten we uit metingen dat de fijnstofuitstoot van veel veehouderijen groot is, en op veel plekken zelfs de afgesproken normen overschrijdt. Ook weten we dat dit fijnstof nog veel schadelijker is dan fijnstof uit bijvoorbeeld auto's en industrie, vanwege de daarin aanwezige endotoxinen.

Op welke wijze borgt de Omgevingswet de bescherming van burgers tegen ziektes en schadelijke stoffen? Krijgen gemeenten bevoegdheden om eigen grenzen te stellen aan het aantal dieren in een gebied, om emissienormen te stellen en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten? Krijgen zij de bevoegdheid om aanvullende normen te stellen indien de Europese normen niet afdoende blijken op gemeentelijk of provinciaal niveau?

Subsidiariteitsbeginsel

De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de herimplementatie is dat «steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt».⁶⁸ Hiermee stapt de regering dus af van het behouden van het huidige beschermingsniveau, zo constateren de leden van de PvdD-fractie. Deelt de regering deze constatering?

Participatie

Veel burgers zijn betrokken bij hun omgeving en wat daarin gebeurt. Vroegtijdige participatie van belanghebbenden en voldoende mogelijkheden om tijdig het oordeel van de rechter te vragen, zijn belangrijk om die rol te vervullen en versterken bovendien de rechtsbescherming van de leefomgeving. De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over de invulling van de participatie van betrokken burgers en daarmee gepaard gaande de rechtsbescherming van de leefomgeving in de Omgevingswet.

Deze leden hebben met zorg kennisgenomen van de inkorting van de bezwaartermijn van zes tot twee weken. Volgens de huidige wet kan binnen een termijn van zes weken een voorlopige voorziening worden aangevraagd door belanghebbenden. Een termijn van zes weken is nu al een korte termijn voor burgers die bezwaar maken tegen onomkeerbare activiteiten zoals bomenkap, aantasting van monumenten en bouwactiviteiten. Kan de regering aangeven waarom voor deze verkorte termijn is gekozen en op welke wijze wil de regering waarborgen dat burgers voldoende betrokkenheid, inspraak en bezwaarmogelijkheden in besluitvorming rond ingrijpende wijzigingen in hun leefomgeving hebben? Hoe wil de regering waarborgen dat burgers geen fatale bezwaartermijnen missen in bijvoorbeeld vakantieperiodes? Het andere procedurele voorbeeld waarover de fractieleden van de PvdD zorgen hebben, is de verwijdering van de schorsende werking van een verzoek voor een voorlopige voorziening bij projectbesluiten. Deelt de regering de conclusie van deze leden dat mogelijk schadelijke activiteiten

⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 35.

hierdoor mogen blijven plaatsvinden totdat de rechtelijke macht zich over de kwestie heeft uitgesproken? Deelt de regering de zienswijze dat de leefomgeving, en dan met name kwetsbare diersoorten en natuur, hiermee het risico loopt onomkeerbare schade op te lopen? Waarom heeft de regering gekozen voor verwijdering van de schorsende werking en hoe neemt de Omgevingswet het risico op onomkeerbare schade weg?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel als kaderwet is vormgegeven en dat omgevingswaarden en het toetsingskader voor vergunningverlening in gedelegeerde regelgeving wordt opgenomen. Het gaat om normen en regels die de impact van veel andere wetten overtreft. Deze leden zetten daar enkele vraagtekens bij.

Via de Aanwijzingen voor de regelgeving is afgesproken dat belangrijke normen in de wet zelf thuishoren en niet in gedelegeerde regelgeving, en dat terughoudend omgesprongen moet worden met voorhangprocedures. De Raad van State waarschuwt in lijn hiermee voor het vervagen van het materiële onderscheid tussen wetten en algemene maatregelen van bestuur, en voor het misbruiken van voorhangprocedures voor het corrigeren van een ruime delegatie.⁶⁹ Is de veronderstelling juist dat de regering dergelijke afspraken minder zwaar weegt dan het belang van goed kenbare omgevingsregels? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een toelichting.

De artikelen 5.32 en 5.40 van het wetsvoorstel geven het bevoegd gezag ruimte om omgevingsvergunningen te weigeren als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van (mogelijke) ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid en om verleende omgevingsvergunningen te wijzigen of in te trekken als dit volgens het bevoegd gezag nodig is om de volksgezondheid te beschermen. Hoe verhouden deze bepalingen zich tot het voornemen van de regering om het toetsingskader voor omgevingsvergunningen in een algemene maatregel van bestuur op te nemen? Waarom is er niet voor gekozen om ook andere belangrijke elementen van het beoogde toetsingskader in de wet zelf op te nemen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Een van de redenen om normen en regels in gedelegeerde regelgeving op te nemen, is dat de regering voldoende flexibiliteit wil hebben om deze normen en regels te wijzigen, onder meer in verband met de implementatie van Europese richtlijnen. De leden van de SGP-fractie zetten daar een vraagteken bij. Zij vinden dat gewenste flexibiliteit geen doorslaggevend reden is om af te dingen op parlementaire betrokkenheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om belangrijke normen en regels in de wet zelf op te nemen, en afgeleide, minder belangrijke, normen en regels in de gedelegeerde regelgeving, zodat voor de belangrijke normen en regels parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is en voor de afgeleide normen en regels meer flexibiliteit gecreëerd wordt?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een voorhangprocedure voor de gedelegeerde regelgeving met betrekking tot omgevingswaarden is opgenomen, waarbij een der Kamers na ommekomst van het ontwerpbesluit kan verzoeken om de omgevingswaarden bij wet vast te stellen (artikel 23.5 van het wetsvoorstel). Deze leden hebben de indruk dat deze voorhangprocedure afwijkt van de reguliere voorhangprocedures en horen graag of een voorhangprocedure in deze vorm ook weleens in andere wetgeving is opgenomen. Zij zien

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

enkele mogelijke knelpunten. Het gaat om complexe besluiten. Het lijkt onwenselijk om het gehele ontwerpbesluit, met alle daarin opgenomen omgevingswaarden, als wetsvoorstel in te dienen en vast te stellen. Dan rijst echter de vraag in hoeverre de genoemde voorhangprocedure ruimte biedt om onderdelen van het genoemde ontwerpbesluit bij wet vast te stellen, en zo ja, in hoeverre dit in de praktijk haalbaar is. De fractieleden van de SGP horen graag de reactie van de regering op dit punt. Het is verder het voornemen van de regering om alle ontwerpAMvB's tegelijkertijd met het voorstel voor de Invoeringswet naar de Kamer te sturen. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of zo voldoende tijd gegeven wordt voor een goede afweging met betrekking tot de mogelijkheid om bepaalde omgevingswaarden in de wet zelf op te nemen. Is de regering bereid om alle ontwerpAMvB's vroegtijdig naar de Kamer te sturen, dus nog voor ommekomst van het voorstel voor de Invoeringswet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat met name provincies veel meer ruimte krijgen om het omgevingsbeleid, ook richting gemeenten, te sturen. Zij hechten grote waarde aan het subsidiariteitsbeginsel en vragen of dit beginsel voldoende in de wet verankerd wordt. Artikel 2.3 van het wetsvoorstel probeert aan dit subsidiariteitsbeginsel handen en voeten te geven, maar dat is in de ogen van deze leden onvoldoende. Zij refereren hierbij aan de kritiek van Raad van State⁷⁰ en de Rijksuniversiteit Groningen⁷¹ (onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer). De alternatieve opsomming biedt Rijk en provincies alle ruimte om taken naar zich toe te trekken als zij dat doelmatig en doeltreffend vinden, ook al is er geen sprake van een nationaal of provinciaal belang. Daarbij komt dat jurisprudentie leert dat het voor Rijk en provincies al relatief eenvoudig is om een nationaal of provinciaal belang te claimen. Hoe gaat de regering voorkomen dat het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» een papieren werkelijkheid wordt en decentrale overheden in de praktijk overgeleverd zijn aan de willekeur van hogere overheden, omdat het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende verankerd is in de Omgevingswet?

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de implicaties van een recent arrest van het Europese Hof van Justitie inzake de Kaderrichtlijn Water⁷² voor de programmatische aanpak in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Juristen geven aan dat het arrest tot gevolg heeft dat bij alle activiteiten die een impact op de waterkwaliteit hebben, de door het Europese Hof van Justitie nader toegelichte systematiek van het Europese waterrecht gevolgd dient te worden.⁷³ Dat zou neerkomen op strikte verplichtingen, een koppeling van milieudoelen aan plannen én concrete besluiten en maatregelen, en dus een andere invulling van de programmatische aanpak dan de wetgever voor ogen had. Deze leden horen graag hoe de regering de impact van het genoemde arrest weegt. Welke gevolgen heeft het genoemde arrest voor de beoogde programmatische aanpak?

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft het voornemen om de Wet dieren te wijzigen, om provincies meer ruimte te geven om de regionale veehouderij te begrenzen met het oog op de volksgezondheid. De leden van de SGP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich (op termijn) verhoudt tot de Omgevingswet en het omgevingsrecht. Hoe gaat de

⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 21–23.

⁷¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 37–38.

⁷² 1 juli 2015, C-461/13.

⁷³ Freriks & Van Rijswijk, «Programmatische aanpak stikstof en programmatische aanpak water: van tweeën een?», *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, september 2015, p. 399–415.

regering overlap voorkomen? Is het de bedoeling om op termijn dergelijke regelgeving alleen via de Omgevingswet te regelen?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 11 december 2015.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer