

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

N

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 maart 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 1 juli 2016², waarbij zij de vier ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet aanbiedt aan de Kamer. Het betreft het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Naar aanleiding hiervan is op 20 februari 2017 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 17 maart 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (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) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD)

² Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 20 februari 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 1 juli 2016³, waarbij u de vier ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet aanbiedt aan de Kamer. Het betreft het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Een groot aantal fracties heeft naar aanleiding van de aanbieding van de ontwerpbesluiten nog vragen en opmerkingen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van de vier AMvB's, waarin de Omgevingswet weer iets nader wordt uitgewerkt. Zij onderschrijven daarbij uw beoogde doelstellingen. Ook de duidelijke en consequente reactie van u op de vele bemerkingen uit de internetconsultatie roept waardering op bij deze leden. Het gegeven dat hierbij duidelijk sprake is van «*work in progress*» en de vier hoofdsporen niet geheel volgtijdelijk worden afgelopen, maakt een integrale beoordeling van de verschillende ontwerpbesluiten lastig. Het haasje-over tussen wet- en regelgeving, dat al wel of nog niet klaar is, maakt ook het houden van overzicht gecompliceerd.

De vragen van de VVD-fractieleden zijn geformuleerd tegen de achtergrond van de vraag of het uiterst consequent doorredeneren op basis van de uitgangspunten van de wet bij de uitgewerkte regelgeving in voorliggende AMvB's ook altijd het beoogde effect zal sorteren. Anders geformuleerd: leidt de papieren werkelijkheid ook tot de beoogde fysieke werkelijkheid?

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de vier ontwerp-AMvB's van de Omgevingswet, en van de daarover inmiddels gevoerde discussie. Zij begrijpen het perspectief waarin deze concept-besluiten worden geplaatst. Zij hebben echter nog wel de nodige vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgehangen ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet. Zij zijn positief over de stelselwijziging in het ruimtelijk beleid die in de Omgevingswet en in de onderlinge regelgeving vorm krijgt. De leden hebben nog wel enkele vragen.

De fractieleden van de **PVV** hebben met belangstelling kennisgenomen van de ontwerpbesluiten Omgevingswet. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van uw brief met betrekking tot ter visielegging⁴ en over de resultaten van de

³ Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C.

⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C.

consultatie en de toetsing van de ontwerp-AMvB's Omgevingswet⁵. Zij constateren dat de omvang en de fasering van deze wetgevingsoperatie een bijzonder karakter heeft. Deels omdat er nog een aantal inhoudelijke normstellingen en hoofdstukken (geluid, bodem, geur, grondexploitatie) ontbreken in de voorgelegde AMvB's, anderzijds omdat in de conclusies van de consultatiefase weer een tiental onderwerpen zijn benoemd die door het kabinet vooruit worden geschoven voor nader overleg, met name met de koepels van provincies, gemeenten en waterschappen. Een volledig oordeel met betrekking tot samenhang, toegankelijkheid en volledigheid is nog niet mogelijk. Ook worden sommige onderwerpen doorgeschoven naar lagere regelgeving zoals in het invoeringsbesluit bijvoorbeeld de digitale informatievoorzieningen en de standaardeisen. Naar aanleiding hiervan hebben de PvdA-fractieleden nog een aantal vragen aan u.

De **GroenLinks**-fractieleden danken u voor het voorleggen van de vier Ontwerpbesluiten in het kader van de Omgevingswet. Zij hebben een aantal nadere vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met interesse kennisgenomen van de vier ontwerpbesluiten die zijn gebaseerd op de Omgevingswet en van de daarbij behorende aanbestedingsbrief. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik enkele vragen aan u voor te leggen. Eerst volgen enkele algemene vragen naar aanleiding van toezeggingen, zoals gedaan door u tijdens het plenaire debat over de Omgevingswet in de Eerste Kamer. Vervolgens volgen een aantal meer specifieke vragen gericht op de verschillende voorliggende ontwerpbesluiten.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben met zorg kennisgenomen van de vier ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet. Deze leden stellen de volgende vragen aan u.

De fractieleden van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet. Zij hebben nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De VVD-fractieleden zijn blij dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer heeft toegezegd bij woningbouw de bruikbaarheidseisen wel weer op te nemen in de regelgeving. Ook wat betreft energiezuinigheid en duurzaamheid zijn voorwaarden opgenomen. Gemeenten krijgen de mogelijkheid hier gemotiveerd van af te wijken, zowel in stringenter als meer soepele zin. Deze leden vragen zich af, waarom dezelfde redenering ook niet wordt toegepast op de eisen met betrekking tot waterrobuust bouwen, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie van ICT-voorzieningen. Dit betekent dus ook een herijking van de huidige bouwregelgeving. Ons weer en daarmee ons klimaat veranderen sneller dan eerder voorspeld. De wateroverlastervaringen van de afgelopen paar jaar lijken hiervoor derhalve voldoende motivatie te geven.

Een watertoets wordt uitgevoerd voor het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en projectplannen. In het Bestuurs-

⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K.

akkoord Water⁶ is afgesproken bij alle ruimtelijke plannen een watertoets uit te voeren. Door ook een watertoets uit te voeren bij omgevingsvisies wordt die afspraak stevig verankerd. Kortom, zou de instructieregel ten aanzien van de weging van het waterbelang (watertoets) niet juist ook op omgevingsvisies moeten zien? Omgevingsvisies zijn immers strategisch van aard, kennen een lange termijnhorizon en vormen het kader voor nadere plannen.

In het najaar van 2016 is de Energievisie van de Minister van Economische Zaken verschenen, waarin ook langetermijndoelstellingen voor lagere overheden zijn opgenomen. Bent u voornemens de AMvB's hierop aan te vullen en aan te passen? En zo ja, hoe?

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) stelt voor, daarbij gesteund door een aantal energieregelateerde grote bedrijven, ook een Informatiehuis Energie in te richten, als onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hoe kijkt u hier inmiddels tegenaan?

In het Bkl worden toekomstige functies en bescherming van tracés geregeld, die van nationaal belang zijn. Waarom wordt de hoofdinfrastructuur voor transport van ruwwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening hier niet toe gerekend?

Het Omgevingsbesluit regelt dat gemeenten bij vergunningaanvragen altijd een voorbereidingsprocedure van maximaal acht weken moeten hanteren, met uitzondering van aan Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen gerelateerde trajecten. Dit draagt het reële risico in zich dat gemeenten ingewikkelde vergunningaanvragen sneller zullen afwijzen of hun omgevingsplannen minder flexibel en ruim zullen opzetten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleit ervoor om het aan gemeenten over te laten voor welke voorbereidingsprocedure zij beredeneerd kiezen. Kunt u nog eens uitleggen welke argumenten hiertegen pleiten?

Een goed functionerend Digitaal Stelsel Omgevingswet is een conditio sine qua non voor het uiteindelijke succes van de nieuwe omgevingsregelgeving. Houdt u hierbij zowel financieel als inhoudelijk rekening met de bescherming tegen ontregelende hack-activiteiten?

De nieuwe regelgeving biedt ontegenzeggelijk nieuwe mogelijkheden voor het integrale beheer van de milieuruimte. Zo is economische bedrijvigheid optimaal in te passen binnen de grenswaarden voor luchtverontreiniging, geluidsnormen en normen voor externe veiligheid. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) adviseert om bij grotere industriële gebieden wel een meldingsplicht in te voeren voor belangrijke emissiebronnen. Dit lijkt effectiever en goedkoper dan de anders noodzakelijke extra monitoring. Klopt deze redenatie en hoe kijkt u hiertegenaan?

In de afgelopen jaren is landelijk veel kennis opgebouwd op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, milieu, natuur, water et cetera. Hoe wordt na de decentralisatie van veel taken op deze terreinen de samenhang van kennis geborgd en hoe zou nieuwe kennis in samenhang ontwikkeld kunnen worden? Heeft u hier ideeën over?

⁶ Bestuursakkoord Water, april 2011. Dit akkoord is ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin).

De leden van de VVD-fractie wachten uw antwoorden met grote belangstelling af.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De CDA-fractieleden constateren dat in de wetgeving voor het gebruik van fysieke ruimte verhoudingsgewijs weinig in de inmiddels aanvaarde Omgevingswet, en veel in AMvB's wordt geregeld. Daar komen nog een aantal aanvullingswetten en de Invoeringswet bij. Het blijft daarmee buitengewoon lastig om zicht te houden op het geheel van de wetgeving in formele en materiële zin, en de samenhang daarin. Kunt u aangeven hoeveel procent van het geheel van de beoogde wet- en regelgeving met de Omgevingswet en de vier AMvB's inmiddels voor formele besluitvorming in het parlement voorligt of afgedaan is?

In de AMvB's wordt veel geregeld dat normaal gesproken, passend in de Nederlandse wetgevingstraditie, in de wet zelf is geregeld. Dat aspect is bij de behandeling van de Omgevingswet ook aan de orde geweest. De voorhangprocedure zoals die nu in overleg met de Eerste Kamer vorm heeft gekregen, krijgt het karakter van vereenvoudigd wetgevingsproces. Dan komt de vraag op of een aantal belangrijke aspecten toch niet beter in de wet zelf opgenomen had kunnen worden. Wilt u nog eens in algemene zin uw overwegingen en opvattingen over het besluitvormingsproces met betrekking tot de wet en de AMvB's, inclusief voor- en nadelen, zoals dat nu vorm krijgt, beschrijven?

Concreet gaat het bij de vraag of de wet zelf niet een beter vehikel zou zijn, in de eerste plaats voor de benoeming van materiële normen in de verschillende AMvB's. Ook de bevoegdheidsverdeling tussen overheidsorganen komt in een aantal gevallen niet in de wet, maar in het Omgevingsbesluit aan de orde (hoofdstuk 3). Ook hier rijst de vraag of de toedeling van bevoegdheden niet eerder in de wet zelf had moeten worden geregeld. De leden van de CDA-fractie vernemen graag waarom u ook als het gaat om toedeling van bevoegdheden voor deze vorm, en niet voor de wet zelf, heeft gekozen.

Een heel specifiek geval is het «adviesrecht» dat de gemeenteraad krijgt als het college van B&W van de gemeente voornemens is in een omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. U verdedigt deze keuze vanuit het stelsel van bevoegdheidsverdeling van overheidsorganen in de Omgevingswet, en wijst een adviesrecht met instemmingsbevoegdheid, een andere figuur uit de wet, af. De leden van de CDA-fractie zouden echter graag een beschouwing over deze casuspositie krijgen, vanuit de optiek van de Gemeentewet. Hoe verdraagt een specifiek benoemde adviesbevoegdheid van de gemeenteraad aan het college van B&W zich met de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente? U erkent dat de gemeenteraad kaders voor afwijking van het omgevingsplan door het college van B&W kan stellen. Is het niet voldoende om die bevoegdheid te benoemen, en het adviesrecht te schrappen, wetende dat de gemeenteraad altijd het recht heeft om opmerkingen over het door het college van B&W gevoerde of te voeren beleid te maken, en wetende dat in de interne lokale verhoudingen kan worden bepaald welke ruimte het college van B&W heeft om af te wijken van het omgevingsplan? De leden van de CDA-fractie vernemen graag uw zienswijze.

In algemene zin staan de leden van de CDA-fractie van harte achter de voorziene bevoegdheidsverdeling en het uitgangspunt dat het primaat bij gemeenten ligt. Niettemin blijft er enige zorg over afstemming tussen gemeenten. Het gaat dan om initiatieven op de grens van twee

gemeenten, maar bijvoorbeeld ook om eisen aan netbeheerders die meerdere gemeenten actief zijn, en bij gemeenten in hetzelfde gebied met verschillende regimes worden geconfronteerd, of grondgebonden bedrijven, zoals landbouwbedrijven, waarbij het level playing field verstoord kan worden. Hoe wilt u ook in deze situaties oneigenlijke concurrentie voorkomen en bevorderen dat uiteindelijk een lastenverlichting en vermindering van complexiteit voor bedrijven optreedt?

Bij de behandeling van de Omgevingswet hebben de leden van de CDA-fractie aandacht gevraagd voor de dynamiek van de ontwikkeling en aanpassing van de omgevingsplannen. Deze leden houden hun twijfel of het uitgangspunt van één omgevingsplan per gemeente verstandig is. Zij zijn nog steeds van mening dat de overzichtelijkheid ermee gediend is als voor grote gemeenten of gemeenten met een grote diversiteit, enkele plannen mogelijk zijn. Verwacht u echt dat bijvoorbeeld het ene omgevingsplan van de gehele gemeente Rotterdam inzichtelijker is, dan enkele, bijvoorbeeld voor Rotterdam-Noord, – Zuid en het havengebied? Kunt u dat toelichten?

Omgevingsplannen worden digitaal kenbaar. Is daarbij ook voorzien in kenbaarheid van wijzigingsprocedures of initiatieven die nog niet tot aanpassing van het plan hebben geleid, maar al wel in procedure zijn gebracht?

Wanneer verwacht u dat meer dan 90% van de gemeenten een actueel en goedgekeurd Omgevingsplan nieuwe stijl (niet zijnde de optelsom van de oude bestemmingsplannen) heeft? Het valt op dat hier geen uiterste datum voor is genoemd: waarom niet? Zou het niet wenselijk zijn dat bijvoorbeeld uiterlijk 1 januari 2024 (dus vijf jaar na inwerkingtreding van de wet) elke gemeente een actueel omgevingsplan heeft? Graag uw reactie.

Op verzoek van de Tweede Kamer zult u in het Bbl een aantal vaste eisen voor het bouwen opnemen. Kunnen daarbij ook eisen voor waterrobuust bouwen van woningen worden meegenomen? Verder vernemen de leden van de CDA-fractie graag waarom gemeenten krachtens een instructieregel wel in hun omgevingsplan, maar niet in hun omgevingsvisie rekening moeten houden met de gevolgen van hun visie voor het beheer van watersystemen. Het lijkt toch voor de hand te liggen dat zulks in ieder geval in het «bovenliggend» plan gebeurt, zeker als daar ook met andere belangen rekening moet worden gehouden.

In dezelfde zin is de vraag of provincies niet moet worden opgedragen het belang van landschap als mee te wegen waarde te betrekken bij hun beleidsontwikkeling. U heeft uitbreiding van de opsomming van de waarden die bij de beleidsontwikkeling en planvorming zou moeten worden betrokken, steeds afgewezen, met als argument dat die limitatief kan lijken. Is het noemen van een beperkt aantal waarden, met voorbijgaan van andere, niet even bezwaarlijk? Is dan een lijst van de naar huidige inzichten mee te nemen waarden, die overigens niet uitputtend hoeft te zijn, niet beter? De leden van de CDA-fractie vernemen graag uw opvatting.

Wie de AMvB's bestudeert, is telkens weer onder de indruk van de omvang en complexiteit van de regelgeving, ook al beseffen de leden van de CDA-fractie dat de huidige wetgeving een oprechte poging tot vereenvoudiging is. Er wordt terecht geïnvesteerd in kennisbevordering van medewerkers en bestuurders van gemeenten en provincies, en ook voor de andere professionele betrokkenen gebeurt het nodige. Is het budget hiervoor naar verwachting toereikend? Zullen daarmee ook

kleinere gemeenten in staat zijn hun medewerkers voldoende te scholen en voor te bereiden op de invoering van het nieuwe stelsel? De vraag blijft daarnaast hoe een gewone burger kan weten wat wel en niet mag. Gemeenten signaleren al de ontwikkeling dat burgers door de gemeente expliciet bevestigd willen zien dat zij bepaalde initiatieven mogen ondernemen zonder vergunning. Een vergunning om zonder vergunning iets te doen. Hoe verwacht u de gewone burger wegwijs te maken en te ondersteunen? En hoe kan een extra workload voor de gemeenten voorkomen worden, als zich de situatie voordoet die hiervoor is gesignaleerd?

Bij de behandeling van de Omgevingswet hebben de CDA-fractieleden aandacht gevraagd voor de betekenis van het ICT-project. Hoe staat het met dit project? Ligt het op schema en blijft het binnen budgettaire kaders? Zijn voldoende deskundigen beschikbaar? Lukt het om hen voor de tijd van het project te binden? Het is de CDA-fractieleden opgevallen dat de regeling van de bevoegdheden et cetera voor het ICT project eerst in de Invoeringswet en het invoeringsbesluit worden opgenomen. Voor de fase na invoering van de wetgeving is dat wellicht toereikend, de vraag blijft of dat voor de voorbereidende werkzaamheden ook adequaat is. Vindt u nog steeds dat u nu over voldoende bevoegdheden beschikt om een succesvolle voortgang van het project te verzekeren, en zo nodig ook knopen in operationele en praktische zin kan doorhakken?

Welke stappen zijn gezet om op het vlak van toezicht en handhaving aansluiting bij de digitale systemen van justitie en politie te verzekeren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De D66-fractieleden delen hierbij graag hun zorg mede over de implementatie van de nieuwe regelgeving bij decentrale besturen. Zij vinden het van belang dat decentrale besturen goed overweg kunnen met de nieuwe regelgeving, en dat de implementatie geen onredelijk zware druk op de organisatie zou moeten leggen. De leden van de D66-fractie maken zich zorgen dat dit juist wel het geval is. Uit uw brief d.d. 7 oktober 2016 blijkt dat slechts 28% van de waterschappen, 27% van de provincies en 43% van de gemeenten zich bezighoudt met de oriëntatie op de Omgevingswet.⁷ Dit lijkt erg weinig. Ook met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 is het van belang dat kiezers juist geïnformeerd worden. Tijdens de technische briefing d.d. 17 januari 2017 werd gesproken over het implementatieprogramma dat is opgezet: Aan de slag met de Omgevingswet. De D66-fractieleden zien de waarde in van dit implementatieprogramma, maar vragen zich tegelijkertijd af of er voldoende gewaarborgd wordt dat ook de kleine gemeenten met minder capaciteit bij de invoering goed zijn voorbereid. Welke aanpak voorziet u in het geval dat deze percentages over een jaar nog steeds zo laag zijn?

In het Besluit bouwwerken leefomgeving zouden de bruikbaarheidseisen omtrent verblijfsruimte, toiletruimte en opstelplaatsen komen te vervallen. Invulling zou volledig aan de markt worden overgelaten. Specifiek voor mensen met een beperking zou dit problematisch kunnen worden. De D66-fractieleden zijn positief gestemd over het bericht dat er zo snel mogelijk een actieplan bouw voor gehandicapten gerealiseerd zal worden, zoals medegedeeld tijdens de technische briefing in de Eerste Kamer d.d. 17 januari 2017. De leden van de D66-fractie benadrukken dat dit actieplan recht doet aan het in 14 juni 2016 geratificeerde VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD), waarin staat dat toegankelijkheid geen uitzondering maar de norm moet zijn. Kunt u

⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, G.

toelichting geven op het bovengenoemde actieplan? Welke eisen worden hierin opgenomen? En hebben gemeenten hier niet de mogelijkheid om af te wijken van de wettelijke regels (zoals het concept-Bbl op dit moment wel doet)?

Het Besluit bouwwerken leefomgeving ziet toe op de doorvaarbaarheid van rijksvaarwegen. Zo moeten zij bijvoorbeeld voldoen aan een bepaalde breedte, hoogte en diepte, en moeten zij toegankelijk zijn voor hulpdiensten. De D66-fractieleden vinden het van belang dat deze kaders niet alleen gesteld worden voor rijksvaarwegen, maar dat ook regionale watersystemen voldoen aan deze eisen. Begrijpen de leden van de D66-fractie het goed dat er juist voor regionale watersystemen bijvoorbeeld de toegankelijkheid van hulpdiensten niet gewaarborgd is?

Met betrekking tot het Omgevingsbesluit merken de leden van de D66-fractie op dat bij de indieningsvereisten de kwaliteitseisen bij burgerparticipatie niet voldoende gewaarborgd zijn. Zij hechten belang aan een degelijke inspraakprocedure. Immers, het proces dient in dienst te staan van de ruimtelijke ordening, en niet van de initiatiefnemers die het proces starten. De D66-fractieleden zijn verheugd dat u eerder na de aangenomen motie van Tweede Kamerlid Van Veldhoven⁸ heeft toegezegd dat de gemeenteraad moet aangeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zullen worden bij het opstellen van een omgevingsplan. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat het hierbij niet gaat om vragen als «hoe organiseer je een internetconsultatie?», maar om veel fundamenteelere vragen die waarborgen dat burgerparticipatie effectief kan zijn. Wat moet bijvoorbeeld worden verstaan onder «vroegtijdige» consultatie, of wanneer zijn burgers adequaat geconsulteerd? Zonder de waarborging van deze kwaliteit mist de consultatie zijn legitimiteit. Hoe waarborgt u de kwaliteit van de inspraakprocedures? En bent u bereid om een evaluatieperiode van twee jaar in te voeren, zodat er tijdig kan worden ingegrepen als participatie niet voldoende gewaarborgd wordt?

In het Omgevingsbesluit is enige waarborg voorzien wat betreft de onafhankelijkheid van de MER-commissie. Leden mogen bijvoorbeeld niet betrokken zijn bij een aanverwante partij. Echter, overige officiële richtlijnen ontbreken, bijvoorbeeld wat betreft de afspiegeling van relevante vakgebieden. U stelde tijdens het notaoverleg in de Tweede Kamer dat de afspiegeling van de relevante vakgebieden is opgenomen in artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges, maar dit blijkt niet te kloppen. Hoe wordt gewaarborgd dat de commissie bestaat uit leden die een afspiegeling vormen van verschillende relevante werkgebieden en er voldoende diversiteit is in de commissie (en er minimaal 30% vrouwen zitting nemen in de commissie)? Bent u bereid om de mogelijkheid voor bezwaar tegen de commissie open te stellen zolang het bovenstaande punt niet is uitgewerkt in de regelgeving?

Met betrekking tot het Besluit activiteiten leefomgeving hebben de D66-fractieleden zorgen over de manier waarop het klimaatvraagstuk in de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening betrokken wordt. In uw plannen wordt in de weg van het waterbelang, die voorheen de «watertoets» genoemd werd, vastgesteld of de plannen effect hebben op waterveiligheid. De huidige klimaatverandering geeft reden om dit te verbreden naar een klimaattoets, waarin ook aandacht is voor hittestress, erosie en schade die eventueel geleden wordt door wind. De Unie van Waterschappen bevestigt dat deze belangen niet worden gedekt bij de weg van het waterbelang. Tijdens het notaoverleg in de Tweede Kamer

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 80.

noemde u dat lopende plannen, zoals het adaptieprogramma, de Energieagenda of het Deltaprogramma, eerst uitgevoerd moeten worden en dat daarna begonnen kan worden aan een eventuele klimaattoets. Bent u het met de D66-fractieleden eens dat juist het tijdig invoeren van de klimaattoets als controle kan dienen of de adaptieprogramma's goed worden geïmplementeerd? Zo versterkt de klimaattoets juist de huidige beleidsmiddelen.

De D66-fractieleden spreken hun waardering uit over het toevoegen van een inspanningsverplichting luchtkwaliteit in het Besluit activiteit leefomgeving. Deze inspanningsverplichting geldt echter enkel op stedelijke achtergrondconcentraties. Juist op de kwetsbare plekken, zoals snelwegen of drukke stadswegen, geldt deze inspanningsverplichting luchtkwaliteit niet. De D66-fractieleden pleiten er daarom voor om deze inspanningsverplichting overal te laten gelden. Deelt u deze mening?

De Tweede Kamer heeft door een motie van D66 opgeroepen tot een nationaal luchtplan. In de motie verzoekt de Kamer de regering, samen met provincies en gemeenten in 2017 overleg te voeren met als doel in 2018 te komen tot een nationaal luchtplan, waarin streefwaarden worden opgenomen voor gezonde lucht. Gezien de Europese streefwaarden voor luchtkwaliteit niet betekenen dat er met het halen van deze normen ook daadwerkelijk sprake is van schone lucht, roept de motie op tot het opnemen van de streefnormen van de WHO. Kunt u aangeven waarom de WHO-normen voor fijnstof niet in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen, zoals de D66-motie uit de Tweede Kamer verzoekt? Bent u bereid dit alsnog te doen?

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de waarborg voor het realiseren van omgevingswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als een decentraal bestuursorgaan weigert om regelgeving uit te voeren, lijkt het zo te zijn dat hier niet op kan worden gehandhaafd. Toetsing via de rechter in het kader van «taakverwaarlozing» lijkt een grote stap die niet snel genomen zal worden. Heeft u overwogen om geldelijke boetes als sanctie in te stellen? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen?

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast vragen over de wetenschappelijke onderbouwing van het verhogen van de norm voor nachtelijk piekgeluid. U heeft in het notaoverleg met de Tweede Kamer toegezegd dat het rapport de beide Kamers zo snel mogelijk zou worden toegestuurd. Tot op heden is dat helaas nog niet gebeurd. De D66-fractieleden hechten eraan dat bij dergelijke normverhogingen de wetenschappelijke onderbouwing stevig in elkaar zit. Zij verzoeken u om dit rapport alsnog toe te sturen om zo een zorgvuldige afweging te kunnen maken alvorens een besluit te nemen in te stemmen met de normverhoging.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Paragraaf 3.2.8 van de nota van toelichting bij het Ontwerp-omgevingsbesluit gaat in op de verhouding tussen het limitatief-imperatieve stelsel en de mogelijkheid tot het stellen van open normen in het omgevingsplan. Zo stelt het Ontwerp-omgevingsbesluit op pagina 45: «Binnen de gelimiteerde marges van die vrijheid of ruimte kan het bevoegd gezag in zo'n geval bepalen of de vergunning moet worden verleend of geweigerd.» Tegelijkertijd stelt het Ontwerp-omgevingsbesluit op pagina 34: «Open normen leggen minder in detail vast en scheppen ruimte voor een op de situatie en concrete activiteit afgestemde afweging op het moment dat ze worden toegepast.» Kunt u uitleggen op welke gronden en uitgangspunten het bevoegd gezag een vergunningsaanvraag in een omgevingsplan met open normen moet toetsen, met inachtneming

van het limitatief-imperatieve karakter, als tegelijkertijd de afweging moet worden gemaakt over de toepassing zoals bedoeld op pagina 34, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Hoe is dit met elkaar te rijmen? Kunt u tevens aangeven hoe open normen zich verhouden tot een «evenwichtige» toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan? Op welke aspecten kan een bestuursrechter de mate van evenwichtigheid toetsen als de normen minder in detail vastliggen?

Verder is het omgevingsplan van toepassing op het grondgebied van de gehele gemeente. Kunt u aangeven of dit ten opzichte van het huidige bestemmingsplan nog effecten kan hebben op de toepassing van het belanghebbendenbegrip?

Paragraaf 3.2.4 van de nota van toelichting bij het Ontwerp-omgevingsbesluit gaat in op het overgangsrecht en de rechtszekerheid. Op pagina 32 wordt gesteld dat hier nog nader op zal worden ingegaan in met de VNG op te stellen modelbepalingen en toepasbare voorbeelden. Daarnaast is de voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel belangrijke regeling van planschade nog niet bekend, evenmin als de genoemde Aanvullingswet grondeigendom. Kunt u aangeven of u bereid bent de inhoudelijke insteek voor de op te stellen modelbepalingen en voorbeelden vooraf te delen met de Staten-Generaal, zodat deze betrokken kan worden bij de behandeling van de Invoeringswet? Kunt u aangeven of de Aanvullingswet grondeigendom beschikbaar komt voor de behandeling van de Invoeringswet, zodat deze hier ook integraal bij betrokken kan worden?

Het loslaten van het gestandaardiseerd overgangsrecht heeft consequenties bij bestaand legaal gebruik ten aanzien van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en het onderwerp schade. Het treffen van een overgangsregeling op maat is afhankelijk van het betreffende gemeentebestuur. Kunt u aangeven of u deze mogelijke aantasting van de rechtszekerheid van burgers aanvaardbaar acht en hoe voorkomen kan worden dat een zekere mate van willekeur door gemeenten wordt toegepast bij dergelijke maatwerkoplossingen?

Paragraaf 3.2.8 van de nota van toelichting bij het Ontwerp-omgevingsbesluit gaat in op de splitsing van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten. Kunt u aangeven of de mogelijkheid blijft bestaan om indien gewenst de vergunning voor deze activiteiten in één aanvraag, bij één loket, met één procedure te blijven doen (conform de uitgangspunten van de Wabo)?

Paragraaf 3.4.2 van de nota van toelichting bij het Ontwerp-omgevingsbesluit (Maatschappelijke ontwikkelingen) stelt over vroegtijdige participatie: «Partijen worden niet overvallen, maar voelen zich betrokken bij nieuwe ontwikkelingen.» Kunt u aangeven hoe dit uitgangspunt in de praktijk vorm krijgt bij de vestiging van asielzoekerscentra, met inbegrip van noodopvanglocaties en het tijdelijk huisvesten van asielzoekers en statushouders?

Paragraaf 3.4.5 van de nota van toelichting bij het Ontwerp-omgevingsbesluit spreekt over een gedragscode voor draagvlak en participatie bij wind op land. Deze gedragscode bevat zelfbindende afspraken voor de windsector. Kunt u aangeven in hoeverre de aspecten van deze gedragscode een juridisch afdwingbaar karakter hebben indien deze wordt ingebracht binnen de verplichte participatie in het omgevingsrechtstelsel?

Verder ten aanzien van participatie en de genoemde participatienota van gemeenten de volgende vraag. Kunt u aangeven wat de consequenties zijn binnen het omgevingsrechtstelsel indien in een procedure een gemeente in een bepaald geval een participatienota buiten toepassing verklaart? Bijvoorbeeld vanwege een «zwaarwegend maatschappelijk belang met een spoedeisend karakter», op welke grond de gemeente Eindhoven in 2014 voor de vestiging van een asielzoekerscentrum besloot de verordening samenspraak en inspraak geheel buiten toepassing te verklaren.⁹ Kan de Minister aangeven of een dergelijk voorbeeld binnen het participatieproces van het nieuwe omgevingsrecht aanvaardbaar zou zijn?

Bij de technische briefing op 17 januari 2017 werd gesteld dat er sprake is van een daling van de regeldruk, maar dat de effecten van de decentrale regelgeving nog niet becijferd zijn. Aangezien in deze stelselherziening een gedeeltelijke verschuiving plaatsvindt van centrale naar decentrale regelgeving, kan dit effect aanzienlijk zijn. Kunt u aangeven of er nog voor de behandeling van de Invoeringswet een becijfering van de effecten op de regeldruk van decentrale regelgeving zal plaatsvinden, zodat deze door de Staten-Generaal in de afwegingen betrokken kan worden?

In de brief over resultaten van de consultatie en de toetsing van de ontwerp-AMvB's omgevingswet¹⁰ geeft het kabinet reacties op ingebrachte consultaties. Enkele punten daaruit volgen hieronder. Zo stelt het kabinet onder punt 4P betreffende decentralisatie ammoniak en veehouderij (Bkl): «Het kabinet heeft inmiddels contact gelegd met de betrokken partijen voor nader overleg.» Kunt u aangeven wat de uitkomsten zijn van dit overleg en de eventuele vervolgstappen?

Onder punt 5A Advies en instemming (Ob) stelt het kabinet: «Daarmee zou ook bij eenvoudige gevallen formele besluitvorming van de gemeenteraad nodig [zijn], waardoor procedures al snel zouden uitlopen. Met de gekozen werkwijze kunnen relatief eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl voor de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan de kaders gesteld vanuit de raad bepalend zijn. Het kabinet zal in de nota van toelichting in samenspraak met de VNG goede voorbeelden geven van werkprocessen, waarbij de raad in effectievere en snellere vorm betrokken wordt bij de vergunningverlening door het college.» Kunt u aangeven of in dit kader het realiseren van respectievelijk een windpark, een asielzoekerscentrum en een moskee in beginsel ook als een wezenlijke afwijking van het omgevingsplan kan worden gezien, waarbij de raad actief betrokken dient te worden? Kunt u aangeven hoe u in die specifieke gevallen een goed voorbeeld van een werkproces voor u ziet? Kunt u tevens aangeven wat een goed voorbeeld van een werkproces is voor de betrokkenheid van de gemeenteraad in dit kader bij tijdelijke omgevingsvergunningen (met een looptijd van maximaal 15 jaar)?

De nota van toelichting bij het Ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gaat op pagina 70 in op gemeentegrensoverschrijdende situaties. Kunt u aangeven hoe in de nadere toepassing van dit besluit geacht wordt om te gaan bij plaatsing van een windpark dicht tegen een gemeentegrens? Kunt u daarbij ook nader ingaan op het aspect van ruimtelijke kwaliteit en de eventuele verschillende inzichten daarop tussen gemeenten?

⁹ http://eindhoven.notudoc.nl/cgibin/showdoc.cgi?action=view/id=972437/type=pdf/RIB_Tijdelijke_vestiging_asielzoekerscentrum__Orangerie__Castilielaan.pdf.

¹⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K.

De nota van toelichting bij het Ontwerp-Bkl noemt op pagina 117 «het externe veiligheidsrisico van windturbines omdat rotorbreuk kan optreden» en pagina 56 van de artikelsgewijze toelichting stelt: «Zo kan bijvoorbeeld een windturbine een risicoverhogend gevolg hebben, omdat een omvallende windturbine de buisleiding kan beschadigen.» Daarmee onderkent u de risico's van windturbines voor de fysieke leefomgeving. De nota van toelichting stelt echter op pagina 59: «In de praktijk is gebleken dat het onwenselijk is dat onder omstandigheden niet van het plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar kan worden afgeweken. Hierdoor werd met name het plaatsen van windturbines op bedrijventerreinen bemoeilijkt. Door het hanteren van een plaatsgebonden risico van één op de honderdduizend per jaar wordt het eenvoudiger gemaakt om windturbines op of in de nabijheid van die terreinen te realiseren.» Kunt u aangeven waarom u de eisen voor het plaatsen van windturbines op bedrijventerreinen wil versoepelen, terwijl de risico's van met name rotorbreuk en omvallen van windturbines in hetzelfde ontwerpbesluit expliciet worden onderkend? Worden hiermee de risico's voor de fysieke leefomgeving op bedrijventerreinen niet onnodig verhoogd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De WHO hanteert een streefwaarde voor fijnstof die twee keer zo laag ligt als de opgenomen rijksomgevingswaarde in artikel 2.6 van het Bkl. Ook de Gezondheidsraad heeft geconstateerd dat bijna alle gezondheidsschade als gevolg van luchtverontreiniging onder de normen optreedt. Toch staat in de nota van toelichting van het Bkl op pagina 59 dat de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit de gezondheid beschermen. Kunt u toelichten hoe de gezondheid met deze waarden beschermd wordt?

Ondanks het uitgangspunt van vertrouwen en het vergroten van de bestuurlijke afweegruimte voor decentrale overheden, heeft het Rijk besloten de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen mogelijk te maken als dat Europees- of internationaalrechtelijk verplicht is. Hierdoor ontstaat een vreemde situatie bij activiteiten die afwijken van het omgevingsplan (nu de omgevingsvergunning strijdig gebruik, straks de omgevingsplanactiviteit). Op dit moment worden ingrijpende en omvangrijke projecten via dit spoor in afwijking van bestemmingsplannen gerealiseerd. Straks geldt daar dus de reguliere procedure van 8–14 weken voor, wat de mogelijkheden voor betrokkenheid van de gemeenteraden in de praktijk zeer beperkt. Voor de herziening van het omgevingsplan geldt echter wel de uitgebreide procedure, met zienswijzen voor eenieder en een voor de gemeenteraad zeer informatieve nota van zienswijzen van het college van B&W. Hiermee wordt recht gedaan aan het primaat van vertegenwoordigende organen en de lokale democratie bij burger bindende besluiten in de ruimtelijke ordening. Het is niet consequent dat de gemeenteraad minder mogelijkheden krijgt bij afwijking van het omgevingsplan dan bij herziening. Wat is inhoudelijk immers het verschil? Kunt u garanderen dat betrokkenheid van gemeenteraden via een voorhangprocedure altijd praktisch mogelijk is bij de termijn van 8–14 weken van de reguliere procedure? Waarom wordt snelheid voor de initiatiefnemer hier belangrijker geacht dan lokaal-democratische legitimiteit?

In de nota van toelichting van het Bkl staat op pagina 148 de volgende zin: «De verantwoordelijkheid voor andere elementen van de omgevingskwaliteit, zoals de bescherming van landschappelijke waarden en stedenbouwkundige waarden zonder internationaal belang, ligt bij het decentrale bestuur.» Hoe wordt geborgd dat deze zorg voor landschappelijke waarden daadwerkelijk wordt opgepakt en dat de provincies het

landschap evenwichtig en in samenhang meewegen in hun omgevingsbeleid? Is de regering bereid in het Bkl een taakopdracht aan de provincies op te nemen, bijvoorbeeld in de vorm van een artikel: «Provincies dragen in onderlinge afstemming zorg voor behoud en ontwikkeling van algemene landschapswaarden»?

Is het niet vreemd dat wanneer een gemeente een omgevingswaarde of immissienorm voor een bepaald aspect heeft vastgesteld, een provinciaal of Rijksbesluit kan leiden tot een (dreigende) overschrijding, omdat provincie en Rijk het omgevingsplan slechts hoeven te betrekken bij de besluitvorming? Wordt hierdoor de gemeente niet in een positie gebracht dat zij een programma op moet stellen en maatregelen moet nemen om weer aan de omgevingswaarden en normen te voldoen?

Het is van belang dat bedrijven inzichtelijk maken welke stoffen in welke hoeveelheden met welke eigenschappen worden geloosd. Is dit het geval?

Hoe wordt het drinkwaterbelang beter geborgd in de nieuwe Omgevingswet?

Kunt u uitleggen welke procedure geldt bij lozingen? Wie monitort, en wie moet instemmen? Vallen alle lozingen onder de vergunningplicht?

Waarom is er geen omgevingswaarde opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt, hetgeen een handvat kan bieden voor alertheid en mogelijkheid tot ingrijpen met maatregelen?

Hoe wordt de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geborgd met een zorgplicht die onvoldoende eenduidig en te vrijblijvend («redelijkerwijs», «zoveel mogelijk») is en de beoordeling van nadelige gevolgen afhangt van de inschatting van de ondernemer?

Indien de specifieke zorgplicht wordt overtreden, dan kán het bevoegd gezag handhavend optreden: waarom is hier niet een verplichting van gemaakt, nu de zorgplicht is gericht op de bescherming van maatschappelijke functies?

Waarom zijn er geen regels voor milieubelastende activiteiten opgenomen met het oog op de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening? Hoe verhoudt zich dit met de zorgplicht uit de Drinkwaterwet?

Staat de «afwijking van drinkwaternorm mogelijk als overschrijding van de norm te wijten is aan een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron» niet haaks op de wettelijke plicht om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen?

Provincie, gemeente en waterschap hebben allemaal een rol in grondwaterbescherming. Hoe wordt duidelijkheid geschapen in verantwoordelijkheden voor handhaving van betrokken bevoegde overheden binnen aangewezen beschermde gebieden rond grondwaterwinningen ten behoeve van menselijke consumptie: kan de regie van de handhaving binnen deze gebieden bij de provincie worden belegd?

Waarom is er niet een verplichte rangorde van functies bij waterschaarste bij grondwater, zoals die er ook is voor oppervlaktewater?

Waarom is in het Bkl niet opgenomen dat mijnbouwactiviteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones

en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden uitgesloten moeten worden?

Is in het Bal ook voorzien in monitoring van het diepe grondwater voor activiteiten die consequenties hebben voor de bodem en het grondwater, zoals mijnbouw en geothermie?

In hoeverre wordt met het doel «eenvoudig beter» meer afwegingsruimte bereikt? Er is onvoldoende helder waardoor de ruimte voor lokale afwegingen misschien niet helemaal benut kan worden.

Het Omgevingsbesluit is lastig te doorgronden door de vele verwijzingen. Hoe moet dat als er dan ook nog jurisprudentie bij komt: wordt het daarmee overzichtelijker voor de gebruikers?

Het IPO meldt de zorg van provincies voor een sluipende verslechtering van de luchtkwaliteit en het leiden tot normopvulling. Hoe gaan we ervoor zorgen dat niet het opvullen van de ruimte, maar het zo laag mogelijk houden van de uitstoot van schadelijke stoffen de norm wordt? Ook meldt het IPO dat bestaande situaties van cumulatie niet wordt opgelost.

De VNG zegt dat er geen sprake kan zijn van invoering zolang er geen eenduidige overeenstemming is bereikt over de daadwerkelijke financiële verdeling op basis van door alle stakeholders bestuurlijke geaccepteerde onderzoeken. Met andere woorden: hoe duidelijk is de financiële verdeling? Wanneer is die duidelijkheid er definitief?

De VNG vraagt naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet en meent dat alle regels, stelsel en dergelijke op een voor de burger toegankelijke manier gecombineerd moet worden. Nu namen de leden van de SP-fractie aan dat dat juist het geval zou zijn; burgers komen bij één digitaal loket en zien tijdens het invullen van de activiteit die zij voornemens zijn al wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Kunt u verduidelijken hoe de regels, stelsels en onderzoeksgegevens toegankelijk zijn voor de burgers?

Ook maakt de VNG zich zorgen over de borging van de omgevingskwaliteit in het omgevingsplan. Vooral cumulatie-aspecten zorgen voor onduidelijkheid. Kunt u aangeven hoe de regels voor iedereen duidelijk en niet op meerdere manieren uitlegbaar zijn, en hoe een en ander wordt gemonitord, gehandhaafd en eventueel bijgestuurd wordt? Kunt u de vragen van VNG hieromtrent beantwoorden en de zorgen wegnemen?

De VNG stelt vragen over de cumulatie van externe factoren en het mengpaneel. Men zou juist verwachten van een mengpaneel dat er een overzicht ontstaat van de verschillende activiteiten met gevolgen voor licht, geluid, stof, geur en dergelijke. Maar nu registreert het Bkl telkens slechts een milieuaspect en blijft de samenhangende beoordeling geheel open. Dat wijst niet op een samenhangende benadering. De SP-fractieleden zouden een dergelijke samenhangende benadering juist toejuichen, en vragen de Minister hoe u dit ziet. Maakt het samenbrengen van zoveel verschillende wetten in een wet niet juist aannemelijk dat een en ander in samenhang wordt gezien? En zou dat dan ook juist in de praktijk merkbaar moeten zijn?

Het Bbl stelt nog maar minimale eisen (vooral over toegankelijkheid) aan gebouwen. Gemeenten voorzien problemen, omdat zij geen aanvullende eisen zouden mogen stellen en noemen als voorbeeld de fietsenberging die zij niet meer kunnen verplichten. In de ene gemeente zullen bewoners wellicht meer om een fietsenberging verlegen zitten dan in de andere gemeente. Daarvoor vanuit het Rijk regels stellen zou onzin zijn. Maar

gemeenten, op de hoogte van de lokale situatie, zouden dat toch juist moeten kunnen?

Kan er een onderzoek komen naar de financiële effecten van de Omgevingswet? Een deel van de effecten is nog niet in reeds uitgevoerde onderzoeken meegenomen. Gemeenten en provincies moeten weten waar ze aan toe zijn, minstens een half jaar voor de invoering van de wet, om hier ook bij hun begroting en dergelijke rekening mee te kunnen houden.

De Unie van Waterschappen maakt zich zorgen over de vraag of het onderwerp «water» voldoende serieus genomen wordt. Zij verwijst naar de adviezen van de OESO over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer en pleit ervoor dat de opvattingen van de waterbeheerder een duidelijke rol spelen in het afwegingsproces, en de watertoets openbaar te maken. Kunt u aangeven wat uw oordeel over deze vragen en handreikingen is, en uw oordeel uitleggen?

De Unie van Waterschappen mist het toezicht door waterbeheerders op indirecte lozingen en vraagt deze expliciet terug te brengen in de Omgevingswet. Kunt u uitleggen hoe u het toezicht voor u ziet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

In zijn algemeenheid constateren de PvdA-fractieleden, dat u in uw beantwoording sterk de nadruk legt op het vertrouwensbeginsel. Echter, de overheid kent ook een verantwoordingsbeginsel in de vorm van een heldere normstelling, aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels, en een toegankelijke wijze van rechtsbescherming voor burgers. In de inspraakreacties van het RIVM, de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State vinden de PvdA-fractieleden veel aanknopingspunten, zoals met betrekking tot de definitie van de begrippen «significante verontreiniging» en «gelijkwaardig beschermingsniveau», voor een zwaarder accent in dezen bij de definitieve vormgeving van het stelsel. U stelt voor hier nader op terug te komen bij de aanbieding van de concept-AMvB's voor de zomer van 2018.

In dit licht vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of de voorlopige cijfers die gepresenteerd zijn met betrekking tot de verlaging van de regeldruk niet verwarrend en zelfs misleidend kunnen zijn waar deze alleen gebaseerd zijn op vermindering van Rijksregels. Door toepassing van het principe «decentraal, tenzij» wordt immers van de andere overheden verwacht dat zij minimaal een zelfde beschermingsniveau van het leefmilieu borgen met hun ter beschikking staande instrumenten, waar bij gebiedsgerichte implementatie en maatwerk een grote diversiteit en wellicht juist een multiplier aan regelvorming ontstaat. Bijvoorbeeld omdat door het wegvallen van de huidige eendimensionale verplichting van gemeenten om over een rioleringsplan te beschikken, of een eenduidige regeling voor afstromend hemelwater, er in 2020 bijna 400 individuele gemeentelijke besluiten/regels vastgesteld moeten worden.

Kunt u ingaan op de vraag of en hoe de financiële en regeldruk minder wordt bij het schrappen van Rijksregels, terwijl de contramal nog niet uitgewerkt is? Gelet op de signalen van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State wordt ook de handhavingsinspanning niet kleiner. Onderkent u deze gevolgen?

En wilt u gelet het oordeel van Actal/Sira, namelijk dat «[o]k breder geldt dat geen volledige berekening kan worden gemaakt van alle besparingen van de stelselherziening of van de individuele AMvB's. De financiële effecten van grote stelselherzieningen zijn per definitie moeilijk te kwantificeren. De wijziging in regelgeving en werkwijze is zo groot dat de

beschikbare meetmethodes te kort schieten», ten aanzien van vermindering regeldruk uw conclusies opschorten totdat het gehele stelsel is uitgewerkt en gevalideerd?

Kunt u aangeven op welke wijze het verzoek dat u in uw brief van 18 november 2016 formuleerde, om naar een «regelluwe» implementatie te streven bij de andere overheden, in overeenstemming is met de grotere zorgplicht en verantwoordelijkheden die bij de zelfde overheden worden neergelegd? Is hier naar de mening van de fractieleden van de PvdA niet teveel sprake van «wishful thinking» in plaats van een goed doordachte bestuurlijke strategie, waarbij de eisen die voortvloeien uit de resultaatverplichtingen die Nederland is aangegaan met betrekking tot de omgevingskwaliteit (lucht, water, bodem, natuur) in brede zin ook berusten op versterking van de handhavingsketen en heldere normstelling. Zij constateren dat het instrument van de programmatische aanpak hierin juist wel structurerend kan werken, maar dat u dit instrument uit de Omgevingswet slechts beperkt wil benutten.

Bent u het met de PvdA-fractieleden eens dat belangrijke doelstellingen uit de Omgevingswet (CO₂-reductie, duurzame energie, goede lucht en waterkwaliteit) alleen bereikt kunnen worden door gezamenlijke afstemming en coördinatie van inspanningen door overheden en maatschappelijke actoren?

Bent u het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een adequate *governance* in de kaders van de Omgevingswet bereikt wordt door de programmatische aanpak als uitgangspunt te kiezen, met name voor die onderwerpen waarvoor het Rijk als lidstaat stelsel- en resultaatverwoordelijke is vanuit de Europese verplichtingen?

Kunt u aangeven, gelet op de beantwoording van vragen hieromtrent in het notaoverleg in de Tweede Kamer op 19 december 2016, of stelselmatige verlaging van de uitstoot van stoffen door de toepassing van de Best Beschikbare Technieken mede in relatie tot de specifieke zorgplicht, door u gezien wordt als een recht op norm/plafondopvulling of juist moet dienen tot verlaging van het generieke depositie-niveau gericht op verbetering van omgevingskwaliteit ook onder wettelijke grenswaarden?

In de inspraakreacties wordt gemotiveerd gepleit voor een aanpassing van de procedureregeling, zodat gemeenten in bepaalde gevallen kunnen kiezen de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen. Het betreft vergunningplichten die de gemeenteraad zelf opneemt in het omgevingsplan, de vergunningaanvragen voor afwijken van het omgevingsplan en milieubelastende activiteiten waarbij belangen in het geding zijn die het individuele belang overstijgen. Bij complexe projecten, waar grote bestuurlijke afwegingen moeten worden gemaakt of nadere besluitvorming nodig is door open normen in het omgevingsplan, zijn vaak veel belangen in het geding die beter worden gediend met een voorbereidingsprocedure waarbij een ontwerp van het besluit ter inzage wordt gelegd. Dit stelt burgers in staat een zienswijze in te dienen, waarna het definitieve besluit wordt genomen. Dit is een duidelijke procedure voor burgers en bedrijven. Bij de reguliere procedure ontbreekt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en staat de burger alleen de mogelijkheid tot beïnvloeding open via bezwaar en beroep. Ook willen gemeenten zelf eisen kunnen stellen aan de vorm en mate van participatie waaraan de aanvrager van een vergunning vooraf moet voldoen. Voorkomen dient te worden dat de kwaliteit van de besluitvorming onder druk komt te staan. Wilt u tegemoet komen aan het verzoek van de lagere overheden op dit punt?

In uitspraken van het Europees Hof van Justitie van 23 juni 2016 heeft het stelling genomen in het debat met betrekking tot het «right to know». Het Hof vindt dat lidstaten het Verdrag van Aarhus niet te rigide mogen uitleggen, wat door Nederland en de Europese Commissie wel is gedaan. De informatieplicht over emissies van chemische stoffen strekt zich ook uit tot informatie over effecten op lucht, water en bodem. De vraag van de leden van de PvdA-fractie is of dit voldoende wordt geborgd in het Bkl (artikel 8.7) en het Bal (artikel 2.10)?

Op pagina 163, een na laatste alinea, van de nota van toelichting van het Bkl is te lezen dat instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op omgevingsverordeningen, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties bevatten, en op projectbesluiten. Waar is deze doorwerking in het Bkl (of de wet) vastgelegd?

De leden van de PvdA-fractie vragen aan u of op grond van het aangenomen amendement-De Vries/Van Veldhoven¹¹ en het aangenomen amendement-Dik-Faber¹² bij behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer juli 2016, er een omissie ontstaat bij die provinciale of gemeentelijke omgevingsvisies die niet ingaan op het watersysteem en de eisen die daar aan gesteld moeten worden. Onderschrijft u deze conclusie?

Zou een bezwaar in dezen bij de vaststelling van een omgevingsvisie, gelet op deze kennelijke omissie, kunnen leiden tot schorsing of vernietiging van het Staten- of Raadsbesluit? Wat betekent dit, volgens de juridische doorwerking van de hoofdlijnen van de Omgevingswet in dezen, voor de gemeenten en provincies? Is een watertoets bij een omgevingsvisie van gemeenten en provincies niet daarmee een logisch gevolg van de eerder genoemde amendementen?

Gemeenten hebben via het omgevingsplan de mogelijkheid locatiespecifiek regels te stellen met betrekking tot het klimaatbestendig inrichten van hun grondgebied. Waarom heeft u geen generieke niet-locatiespecifieke regels opgesteld? Doorvertaling van de Europese richtlijn Overstromingsrisico's naar de lokale en regionale zorgplicht voor «droge voeten» kan hierbij zorgen voor de gewenste eenduidigheid. Bent u bereid dit op te nemen in de Rijksinstructieregels?

Provincies stellen in het nieuwe stelsel via de normen voor regionale wateroverlast instructieregels voor waterschappen. Op grond hiervan beoordelen waterschappen onder andere de omgevingsplannen van gemeenten en geven hun toetsadvies. Kunt u aangeven of in het geval gemeenten afwijken van dit toetsadvies de aansprakelijkheid bij wateroverlast ook verschuift naar de gemeenten in het geval burgers schade hebben en hen aansprakelijk willen stellen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Het RIVM geeft in zijn reactie op de consultatie aan dat de vraag of een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, niet te beantwoorden is, omdat de term «gelijkwaardig beschermingsniveau» niet nader is gedefinieerd noch helder geduid. Bent u van plan naar aanleiding hiervan een nadere definiëring en heldere duiding te geven van de term «gelijkwaardig beschermingsniveau»? Zo nee, op welke wijze zal u dan

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 159.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 19.

verantwoorden of en hoe u een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt en borgt, zo vragen de fractieleden van GroenLinks.

Het RIVM geeft aan dat zijn algemene indruk is dat de normen van bestaande regelgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, Activiteitenbesluit, getalsmatig zijn overgenomen, en dat zeker waar het normen op Europees niveau betreft, daar niet van af is geweken. Maar, zegt het RIVM, daarmee is niet gezegd dat het totaal van regels altijd leidt tot een gelijk beschermingsniveau. Zo mogen gemeenten voor luchtkwaliteit strengere regels stellen in het omgevingsplan, waardoor de bescherming toeneemt. Maar anderzijds kan met intrekking van het Besluit gevoelige bestemmingen het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan slechtere luchtkwaliteit, weer toenemen als bijvoorbeeld de luchtkwaliteit rondom autosnelwegen in de toekomst verslechtert (anders dan u nu aanneemt). Graag een reactie. Hoe zult u garanderen dat het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan slechtere luchtkwaliteit met dit nieuwe stelsel van omgevingsrecht zal verminderen, en zeker nooit zal toenemen?

Het RIVM stelt dat er aanpassingen zijn gedaan waardoor regels anders zullen uitpakken, zoals harmonisatie van het begrippenkader. Illustratief is het aspect «geur», waarbij een aantal type gebouwen dat werd aange-wezen onder de Wet geurhinder nu niet meer als zodanig zijn aange-wezen. Via het omgevingsplan kan de gemeenteraad deze gebouwen alsnog aanmerken als geurgevoelig. Hoe zal een basisbeschermings-niveau gegarandeerd zijn op het aspect «geur», zo vragen de GroenLinks-fractieleden u.

In het nieuwe wettelijk stelsel van de Omgevingswet kunnen normen op verschillende manieren doorwerken in besluiten en daarmee in bescher-mingsniveaus. De wetgever biedt verschillende niveaus van beoordelings-vrijheden door verschillende doorwerkingsconstructies te hanteren, zoals «betrekken bij», «rekening houden met» en «in acht nemen», om daarmee meer flexibiliteit en afwegingsruimte voor decentrale overheden te bieden. Het RIVM constateert dat de wetgever ervan uitgaat dat ook bij minder stringente doorwerking het beschermingsniveau gelijk blijft, maar dat het onduidelijk is waar de wetgever dit op baseert. De GroenLinks-fractieleden vragen u om een reactie.

In het Bkl zijn immissienormen opgenomen waar gemeenten «rekening mee moeten houden» bij het vaststellen van het omgevingsplan. Gemeenten kunnen hiervan afwijken. Weliswaar wordt die afwegings-ruimte begrensd door een «basisbeschermingsniveau», maar ook van dat niveau kan gemotiveerd afgeweken worden. «Rekening houden met» betekent dat er afgeweken kan worden van de immissienormen voor geluid, trillingen en geur, terwijl in het huidige Activiteitenbesluit die beoordelingsvrijheid er niet is. De GroenLinks-fractieleden vragen u te onderbouwen waarom u desondanks van mening bent dat er sprake is van gelijkwaardig beschermingsniveau. Bent u het ermee eens dat dit niet op voorhand vaststaat, maar afhankelijk is van de lokale uitvoerings-praktijk? Graag een antwoord.

Doelen van de Omgevingswet en de borging daarvan in de AMvB's

De doelbepaling van de Omgevingswet en de beleidsambities bevatten abstracte begrippen zoals «duurzame ontwikkeling» en «gezondheid», die niet geconcretiseerd worden in de AMvB's. In een stelsel waarin de rijksoverheid ambities formuleert en de bevoegdheid om doelen en regels te stellen verregaand decentraliseert, roept dit de vraag op hoe deze ambities zo vertaald worden in instrumentarium voor decentrale

overheden dat de ambities gerealiseerd zullen worden. Bijvoorbeeld waar het gaat om luchtkwaliteit en geluid. Het bieden van een minimum beschermingsniveau op Rijksniveau is voor deze aspecten niet voldoende om de beleidsambities te halen, zie de reactie van de Gezondheidsraad van 20 juli 2016 en de brief van het Ministerie van I&M van 10 maart 2014 over de modernisering van het milieubeleid. Het Rijk heeft erkend dat, hoewel wordt voldaan aan vigerende normen, luchtvervuiling en geluid nog steeds aanzienlijk bijdragen aan de ziektelast in Nederland. Hoe zal de ambitie om deze ziektelast te verminderen en gezondheid te bevorderen gerealiseerd gaan worden met dit nieuwe stelsel van Omgevingswet en AMvB's? Deelt u de analyse van het RIVM dat het bij stedelijke opgaven zoals herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied, voor gemeenten een grote opgave zal zijn om milieudoelen niet onder te laten sneeuwen in de integrale complexiteit, waarin economische ambities en leegstandproblematiek dominant kunnen zijn? En zo nee, waarom niet?

Het RIVM stelt dat de Omgevingswet en de AMvB's niet aangeven waaraan de omgevingsvisies van gemeenten en provincies moeten voldoen. Er worden wel aanwijzingen gegeven in termen van «begin-selen» en «rekening houden met», maar de afwegingen tussen ambities op het gebied van gezondheid, bescherming leefomgeving en duurzaamheid, en ambities op economisch terrein maken de decentrale overheden zelf in de praktijk. De mate waarin ambities op gebied van milieu en gezondheid worden bereikt, hangt dus af van de lokale en regionale afwegingen en uitvoering. Naast kansen, geeft dit ook risico's. Ziet u dit ook?

Het omgevingsplan speelt in de nieuwe systematiek een cruciale rol, omdat hierin gemeenten hun ambities, onder meer op gebied milieu, gezondheid, natuur en landschap, kunnen vertalen in regels. Maar waar het gaat om besluitvorming over initiatieven in de fysieke omgeving, hoeft het omgevingsplan alleen maar te worden «betrokken». Bent u het ermee eens dat bij beoordeling van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten ten minste «rekening moet worden gehouden» met de regels in het omgevingsplan? Zo nee, waarom niet?

Het omgevingsplan kent een verbrede reikwijdte ten opzichte van het bestemmingsplan en een integrale benadering van verschillende (leefomgevings)aspecten is cruciaal. Bijvoorbeeld om te komen tot een optimale verdeling van de milieugebruiksruimte. Cumulatie van blootstelling zou dan ook zeker bij de analyse van gezondheidseffecten betrokken moeten worden. Het RIVM stelt dat de regels echter niet stimuleren om rekening te houden met cumulatieve blootstelling, of om geïntegreerde indicatoren te gebruiken die integrale gezondheidseffecten inschatten. Deelt u deze analyse, en op welke wijze zult u borgen dat altijd rekening wordt gehouden met cumulatieve blootstelling en geïntegreerde schattingen van gezondheidseffecten?

Het RIVM ziet het programma als een heel nuttig instrument om ambities op het gebied van milieu en omgevingskwaliteit waar te maken, maar constateert dat er nog nauwelijks mee wordt gewerkt. Er is alleen een programmaplicht als er omgevingswaarden zijn opgenomen in een omgevingsverordening of omgevingsplan, en dan ontstaat ook een monitoringsverplichting. Maar ambities als «duurzaamheid», «gezondheid» en «veilige leefomgeving» zijn niet makkelijk te vertalen in omgevingswaarden, en daarmee is er ook geen verplichting om deze ambities in programma's uit te werken. Deelt u deze analyse en op welke wijze zult u borgen dat programma's ingezet gaan worden?

De omgevingsvisie en het omgevingsplan vormen het kader waarbinnen milieuvergunningen worden afgegeven. Zoals de GroenLinks-fractieleden al eerder benoemden, is de directe doorwerking van regels voor milieubelastende activiteiten niet altijd meer voorgeschreven en verloopt de doorwerking via het omgevingsplan. Die doorwerking is niet altijd strikt geregeld, het omgevingsplan «moet worden betrokken» bij het beoordelen van een milieuvergunning. «Betrekken bij» betekent dat het aankomt op motiveringsplicht. Maar enkel een motivering garandeert niet dat de intentie en doelen van de visie en plan worden waargemaakt. In de nota's van toelichting bij de AMvB's wordt verwezen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb. Deze leden zijn nog niet overtuigd dat deze algemene beginselen in de Awb de doorwerking van de visie en ambities van het omgevingsplan in concrete plannen en besluiten voldoende borgen. Graag ontvangen zij een reactie.

Toezicht en handhaving zijn van groot belang voor bescherming van milieu, natuur en gezondheid. Dit belang is alleen maar toegenomen door de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels. Met het nieuwe stelsel en de voorliggende AMvB's zullen nog meer activiteiten onder de algemene regels worden gebracht. Het nieuwe omgevingsrecht maakt handhaven niet eenvoudiger. Veel regels vragen om interpretatievragen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een «significante verontreiniging», of een «dreigende overschrijding», of «passende preventieve maatregelen». Dit komt de handhaafbaarheid niet ten goede. Het RIVM geeft aan dat investering in kennis en kunde bij de handhavende organisaties noodzakelijk is. Bent u het hiermee eens? Hoe zult u kennis en kunde borgen en zult u hier extra in investeren? Hoe zult u ervoor zorgen dat bedoelingen van regels eenduidig en helder zijn?

In het begrippenkader rond de milieueffectrapportage is het begrip «gevolgen voor het milieu» vervallen. Daarmee is onduidelijk welke aspecten in een milieueffectrapport moeten worden meegenomen. Bent u het ermee eens dat in ieder geval de aspecten «natuur», «gezondheid», «klimaatverandering» en «landschap» mee moeten worden genomen, zoals in de huidige praktijk? Graag ontvangen zij een reactie.

Monitoring is van groot belang op alle niveaus om de inzicht te verkrijgen in de effecten van de instrumenten en concrete maatregelen op natuur, milieu en gezondheid. In de wet is de monitoringsplicht echter niet sterk verankerd. Monitoring is alleen verplicht als er sprake is van een omgevingswaarde. Maar als er niet wordt gemonitord, hoe wordt dan geborgd dat er op tijd en voldoende wordt bijgestuurd in het geval dat het gevoerde beleid milieu, natuur en gezondheid onvoldoende beschermt? Door wie wordt er bijgestuurd en wanneer wordt er bijgestuurd? De GroenLinks-fractieleden maken zich zorgen om deze zwakke plek in het nieuwe stelsel, en vragen u om een reactie. Een kritische reflectie op de praktische werking van beleid en maatregelen is ook belangrijk om de samenleving te betrekken en participatie te ondersteunen. Hoe ziet u dit?

Of we de nationale doelen en internationale verplichtingen realiseren voor milieu, gezondheid en natuur is met de verregaande decentralisatie afhankelijk van de keuzes die op lokaal niveau worden gemaakt. Bent u het ermee eens dat een sluitende aanpak voor het realiseren van duurzaamheid, vermindering van ziektelast ten gevolge van een mindere milieukwaliteit en het vergroten van veiligheid vraagt om acteren van het Rijk vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid? Zal het Rijk lokale overheden ondersteunen om de gezondheid van hun burgers te borgen in de afwegingen die zij maken? Deelt u de zorg van het RIVM dat lokale overheden daarvoor nu geen adequate instrumenten hebben? Wil het Rijk ondersteunen in de ontwikkeling van een breder toepasbaar afweegin-

strument, waarin onder meer gezondheid goed wordt meegenomen, en wil het ondersteunen om gezondheidsgerelateerde data breed toegankelijk te maken?

Besluit kwaliteit leefomgeving

De GroenLinks-fractieleden hebben vragen over de inzet en de werking van programma's bij een (dreigende) overschrijding, bijvoorbeeld in het geval van de luchtkwaliteit. De tekst in de nota van toelichting van het Bkl, onder het kopje «Programma bij (dreigende) overschrijding» roept vragen op. Kunt u een voorbeeld geven over hoe het straks in de praktijk werkt als een gemeente een programma moet opstellen omdat een provinciale omgevingswaarde wordt overschreden? Kunt u daarbij aangeven wie dat monitort en hoe de gemeenten hierbij betrokken worden, hoe en wanneer een gemeente die opdracht tot opstellen van een programma krijgt, en wat de rol van de provincie hierin is?

Een evaluatierapport van de Europese Commissie oordeelt dat de vier grote steden in Nederland tot de twaalf slechtst presterende steden in Europa behoren waar het gaat om de luchtkwaliteit. Met name door autoverkeer en files in de spitsuren worden de normen in en rond de G4 overschreden. Toch wilt u stoppen met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), omdat «het probleem van luchtkwaliteit zichzelf zal oplossen». Welke consequenties verbindt u aan het rapport van de Europese Commissie? Hoe zult u ervoor zorgen dat in heel Nederland aan de Europese luchtkwaliteitsnormen zal worden voldaan? Zult u daarnaast inzetten op het realiseren van de luchtkwaliteitsnormen, zoals de WHO, met het oog op de gezondheid, aanbeveelt? Zo nee, waarom niet? bent u bereid het NSL te continueren in het nieuwe stelsel?

Een gedeelde programmaverplichting Rijk-gemeenten is in het Bkl alleen opgenomen voor PM_{2,5}, ozon en zware metalen. Waarom niet ook voor PM₁₀ en stikstofdioxide, aangezien ook hier de oorzaken gemeentegrens-overschrijdend zijn?

U zegt in de consultatiebrief op bladzijde 7 toe dat de beoordelingsregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de doorwerking van het omgevingsplan in de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit duidelijker zal worden vormgegeven. U erkent het belang van het omgevingsplan voor het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zowel gebiedsgericht als brongericht. Het is de GroenLinks-fractieleden niet duidelijk of deze toegezegde herziening van de beoordelingsregel zal inhouden of er ten minste rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Zal dit het geval zijn, zo vragen zij u. En zo niet, past een zwakke doorwerking in de vergunningverlening van milieubelastende activiteiten via de term «betrekken bij» wel bij de ambitie om het omgevingsplan een centrale rol te laten spelen in onder meer het reguleren van de lokale milieueffecten en het verdelen van de milieugebruiksruimte? Graag ontvangen zij een reactie.

Over de nota van toelichting bij het Bkl, paragraaf 5.2.1, hebben de leden van de GroenLinks-fractie een aantal vragen. Kunt u aangeven wat er gebeurt als een gemeente een ambitieuze omgevingswaarde heeft vastgesteld en als deze wordt overschreden door acties van nabijgelegen gemeenten of andere bestuursorganen, zoals provincie of Rijk? U verwacht dat de verschillende overheden hun beleid op elkaar afstemmen en zo nodig gezamenlijk tot een programma bij (dreigende) overschrijding komen. Hiervoor ontbreekt echter een bepaling in de wet of uitvoerings-

regels. Bent u bereid om bij het invoeringsbesluit een bepaling op te nemen dat andere overheden ten minste rekening moeten houden met strengere omgevingswaarden of immissieregels van medeoverheden? Zo nee, waarom niet?

Voor geluid, geur en trilling zijn onder meer regels vervallen, aangepast en is er meer ruimte om af te wijken gekomen, constateren onder meer het RIVM en Natuur & Milieu. In uw brief in reactie op de consultatie en toetsing van de ontwerp-AMvB's, geeft u aan dat deze afwijkmogelijkheden ook al in bestaande regelgeving zitten. Als u hiermee de Crisis en herstelwet (Chw) en de Interimwet stad-en-milieubenadering bedoelt, dan zijn niet alle waarborgen overgenomen. Ook uw opmerking dat overheden «ook als in een gebied zware economische belangen spelen, oog moeten houden voor het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving» biedt geen enkele garantie of zekerheid voor een gelijkwaardig beschermingsniveau. Bent u bereid om wel alle waarborgen in de Chw en de Interimwet stad-en-milieubenadering op te nemen in het nieuwe stelsel? Bent u bereid om in ieder geval op te nemen dat afwijkingen gemonitord moeten worden? Bent u tevens bereid om in navolging van de interim-wet stad-en-milieubenadering een alternatieve toets vast te leggen, zodat eerst expliciet onderzocht moet worden welke mogelijkheden bestaande regelgeving biedt, voordat er omwille van zwaarwegende belangen van wordt afgeweken?

Kunt u aangeven hoe de samenhang is tussen het Bkl en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw¹³?

Bij de nota van toelichting van het Bkl, paragraaf 2.3.3, hebben de GroenLinks-fractieleden de vraag waarom u de aangenomen motie-Van Tongeren¹⁴ niet heeft uitgevoerd. Deze motie vraagt om een omgevingswaarde vast te stellen voor CO₂ die overeenkomt met de verplichting van de Staat tot vermindering van de CO₂-uitstoot in 2020. De GroenLinks-fractieleden vinden het onduidelijk waarom u dit niet doet, zeker gezien deze regelgeving pas op zijn vroegst in 2019 in werking treedt. Graag een reactie.

De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl worden niet op het niveau gebracht waarop de WHO aandringt. Onvoldoende rijksambitie betekent dat de gezondheid van mensen afhangt van de gemeente waar zij wonen. Waarom heeft u het niveau van rijksomgevingswaarden waarop de WHO aandringt, niet opgenomen? Graag zien zij op dit punt een reactie.

Gezien de gezondheidsdoelstelling en de adviezen van de Gezondheidsraad en WHO ten aanzien van luchtkwaliteit, is het onacceptabel wanneer bestuursorganen via een programmatische aanpak tijdens de programmaperiode meer luchtverontreiniging kunnen toestaan, terwijl niet is geborgd dat door het programma ook daadwerkelijk de grenswaarden worden bereikt. Dit is ten aanzien van luchtverontreiniging ook strijdig met Europese regelgeving, zo blijkt uit recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.¹⁵ Zult u de programmaperiode beperken tot maximaal zes jaar, met een sluitend stelsel van tussentijdse monitoring en bijstelling, en borging van het behalen van de grenswaarden? Zij verzoeken u om een reactie.

¹³ Zie de nota van toelichting bij paragraaf 15.8.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142.

¹⁵ ECLI:EU:C:2016:538.

U heeft toegezegd dat er een volledige en zorgvuldige, een-op-een implementatie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en uitvoeringsregeling zal plaatsvinden. Maar bijvoorbeeld in het Bkl, afdeling 4.4, lijkt dit niet het geval te zijn. Gaat u dit repareren? En hoe gaat u dit repareren?

In de toelichting van het Bkl wordt «landschap» genoemd als onderwerp dat provincies uit eigen beweging regelen. Bent u bereid provincies in het Bkl de opdracht te geven om het onderwerp «landschap» evenwichtig mee te wegen in het ruimtelijk beleid en voor de doorverwerking naar omgevingsplannen, instructieregels op te stellen? Het Rijk is verantwoordelijk voor een goede naleving van het Europees landschapsverdrag. Bent u bereid om voor een goede naleving van dit verdrag «landschap» op te nemen in hoofdstuk 10 «monitoring en informatie»?

Bent u bereid om omgevingswaarden en instructieregels in het Bkl op te nemen, nu of via een aanvullingsbesluit of invoeringsbesluit, waarmee ten minste het huidige beschermingsniveau blijft gehandhaafd en ervoor zorgt dat provincies (en gemeenten) de bescherming van landschap en natuur ook buiten Natura 2000-gebieden daadwerkelijk garanderen?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een aantal vragen over het versterken van het drinkwaterbelang in het Bkl. Zij vragen waarom er geen omgevingswaarde als voorzorgnorm voor nieuw opkomende stoffen is opgenomen in het Bkl (bijlage V). En waarom is er geen omgevingswaarde opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt? Waarom zijn er geen regels voor milieubelastende activiteiten in het Bkl opgenomen met het oog op de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening? Hoe verhoudt zich dit met de zorgplicht in de Drinkwaterwet? Deelt u de opvatting dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als verzekerd is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt geborgd? Staat de extra uitzondering in artikel 2.18 van het Bkl (afwijking van de drinkwaternorm is mogelijk als overschrijding te wijten is aan een verontreinigingsbron buiten Nederland) niet haaks op de wettelijke plicht om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen via maatregelen? Bent u bereid oppervlaktewateren met drinkwaterfunctie in het Bkl te vermelden, zodat bestuursorganen hier rekening mee kunnen houden bij vergunningverlening? Bent u bereid beschermingszones voor oppervlaktewater op te nemen in het Bkl, zodat ongewenste functies op voorhand geweerd kunnen worden, zoals bij de grondwaterbeschermingsgebieden? Zo nee, waarom niet?

Heeft de watertoets ook betrekking op visies en plannen waarin locatiekeuzes aan de orde zijn? Beschouwt de watertoets naast de effecten op de waterkwantiteit, ook de effecten op de waterkwaliteit? Zo ja, op welke wijze?

Waarom is in het Bkl niet opgenomen dat mijnbouwactiviteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden uitgesloten moeten worden zonder dieptebeperking?

Omgevingsbesluit

Op wetsniveau is bij amendement een verplichting opgenomen om bij aanvraag van een omgevingsvergunning verslag te doen van overleg met, en participatie van, derden. Over de uitwerking van deze verplichting wordt niets geregeld, dit laat u over aan de decentrale overheden en initiatiefnemers. Bent u het eens met de GroenLinks-fractieleden dat een

duidelijke uitwerking van wat van de initiatiefnemer wordt verwacht met het oog op participatie tot minder (juridische) procedures zal leiden? Bent u bereid om alsnog in het Omgevingsbesluit hier een uitwerking van op te nemen? Omgevingsvergunningen voor strijdig gebruik worden voortaan door het college van B&W verleend, waardoor de rol van de gemeenteraden wordt beperkt. U heeft dit verdedigd door een «voorhangprocedure» op gemeentelijk niveau aan te kondigen. Hiervoor moet een uitgebreide procedure (afdeling 3.4 van de Awb) worden gevolgd, zonder tijdsdruk. Dat is nog niet geregeld in het ontwerp Omgevingsbesluit. Bent u bereid dit ontwerpbesluit in deze zin aan te passen? Zo nee, waarom niet?

Waarom wordt de formele betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf in het Omgevingsbesluit niet geregeld bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift wanneer die het drinkwaterbelang raakt? Uit een aantal recente voorvallen blijkt immers dat het drinkwaterbelang onvoldoende is meegenomen bij de vergunningverlening (zoals bij lozingen door Sitech en DuPont/Chemours).

Besluit activiteiten leefomgeving

Is in het Bal voorzien in monitoring van het diepe grondwater voor activiteiten die gevolgen hebben voor de bodem en het grondwater, zoals mijnbouw en geothermie?

Hoe wordt de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geborgd met een zorgplicht die geformuleerd is in de termen «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk», waarmee de zorgplicht te vrijblijvend en niet eenduidig is, en de beoordeling van de nadelige gevolgen afhangt van de inschatting van de ondernemer? Hoe wordt de overtreding van de specifieke zorgplicht bepaald?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Verankering doelen

Van meet af aan hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gepleit voor een goede wettelijke verankering van voor ons land cruciale doelen. Het meest pregnant heeft dat pleidooi keer op keer geklonken voor de grondslag voor de onlangs van kracht geworden nieuwe waterveiligheidsnormen, welke op zullen gaan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zoals eerder betoogd, kunnen deze leden zich dat voorstellen voor sec de normgetallen, maar achten zij het tevens noodzakelijk de uitgangspunten bij deze normen wel in de Omgevingswet zelf vast te leggen, te weten de risicobenadering vertaald in overstromingskansen op basis van het basisbeschermingsniveau van 10^{-5} , economische schade, groepsrisico en vitale en kwetsbare functies van nationaal belang. Tijdens het debat over de Omgevingswet in de Eerste Kamer heeft u toegezegd dit in overweging te nemen bij het opstellen van de Invoeringswet Omgevingswet. Inmiddels is deze Invoeringswet in consultatie. Derhalve de vraag van deze leden of u opnieuw heeft overwogen de principia onder de waterveiligheidsnormen in de wet zelf te verankeren en of u daartoe inmiddels bent overgegaan. Zo nee, waarom niet? Zo ja, zijn er nog andere doelen die volgens u bij nader inzien toch een steviger verankering in de wet zelf verdienen?

Mogelijkheden provincies om bouw nieuwe kantoren te voorkomen

Tijdens het plenaire debat over de Omgevingswet zijn de ChristenUnie-fractieleden ingegaan op het projectbesluit dat de provincie kan nemen,

maar dat het daarbij niet tot de mogelijkheden zou gaan behoren om plancapaciteit weg te nemen. De leden van deze fractie betreurden dat feit. U heeft hen vervolgens toegezegd hierover in gesprek te gaan met de provincies. Kunt u de ChristenUnie-fractieleden nader informeren over de laatste stand van zaken betreffende het kunnen benutten van het projectbesluit door provincies om harde plancapaciteit weg te bestemmen?

Besluit activiteiten leefomgeving

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben meermaals betoogd voor een stevige verankering, plaats en toepassing van de watertoets te zijn. In dit kader vragen zij of de instructieregel ten aanzien van de weging van het waterbelang ook niet op de omgevingsvisie van toepassing dient te zijn. Immers, juist ook op dit strategische niveau dient met het oog op een waterrobuuste ruimtelijke inrichting (ruimtelijke adaptatie) het waterbelang stevig verankerd te worden. Bovendien past het bij de afspraken, zoals die zijn gemaakt in het nog altijd vigerende Bestuursakkoord Water uit 2011.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts wat eigenlijk de reden is dat de watertoets geen rol speelt bij activiteiten die gevolgen hebben voor de veiligstelling van duurzame drinkwatervoorziening c.q. dat het drinkwaterbedrijf hier niet bij dient te worden betrokken. Met andere woorden: hoever dient de watertoets wat u betreft te reiken? Tevens vragen de ChristenUnie-fractieleden of het niet raadzaam is het drinkwaterbelang bij milieubelastende en lozingsactiviteiten te versterken in het ontwerpbesluit.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Locatiespecifiek kunnen gemeenten regels stellen om tot klimaatbestendige inrichting van hun grondgebied te komen, maar zijn er – zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie – ook niet generieke regels nodig ten aanzien van bijvoorbeeld de inrichting van de locatie van een bouwwerk, de waterdichtheid van het gebouw, ten aanzien van de bouwmaterialen, de opstelling en locatie van vitale infrastructuur binnen en buiten de bouwlocatie. Bent u bereid dergelijke regels te stellen? Waarom wel of niet?

Omgevingsbesluit

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat waterschappen nu een bindend adviesrecht bij de regulering van indirecte lozingen hebben wanneer gemeenten het bevoegde gezag zijn. Onder het regime van de Omgevingswet wordt dit een regulier adviesrecht. Is dit wel verstandig? Is het niet beter een advies met instemming toe te kennen aan de waterschappen, gelet op de ernst van de problematiek rondom deze lozingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of gemeenteraden (en staten) nog wel voldoende mogelijkheden hebben om bij te sturen bij afwijkingen van het omgevingsplan. Het college van B&W krijgt een adviesrecht met instemmingsrecht dat in de plaats komt van de huidige verklaring van geen bedenkingen, waarbij de gemeenteraad aan zet was. Is wat u betreft de positie van de gemeenteraad nog wel stevig genoeg na deze beoogde verschuiving in bevoegdheden? Waarom heeft u voor de voorgestelde oplossing gekozen?

Het valt de ChristenUnie-fractieleden op dat er de nodige ruimte wordt gegend aan initiatiefnemers. Een initiatiefnemer moet bijvoorbeeld zelf

inschatten of er nadelige gevolgen optreden met betrekking tot aspecten die onder de zorgplicht vallen. Dit lijkt deze leden moeilijk te handhaven voor het bevoegd gezag. En dat hier fouten gemaakt kunnen gaan worden door initiatiefnemers, is geen ondenkbeeldige aanname. Moet dit niet beter geregeld worden? Moet bijvoorbeeld de formele betrokkenheid van een drinkwaterbedrijf bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift niet worden geregeld in het Omgevingsbesluit, wanneer die het drinkwaterbelang raakt? Wilt u aanvullend op deze specifieke casus breder reflecteren op de verhouding tussen de ruimte voor initiatiefnemers, de handhavingsmogelijkheden voor het bevoegd gezag en de rechtsbescherming van belanghebbenden/burgers, en inzichtelijk maken wat potentieel sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen zijn van de voorgestelde handelwijze voor genoemde actoren?

Besluit kwaliteit leefomgeving

Voor oppervlaktewater zijn in dit ontwerpbesluit omgevingswaarden opgenomen met het oog op de bereiding van drinkwater. Moeten dergelijke omgevingswaarden niet ook in dit besluit worden opgenomen voor grondwater dat wordt gebruikt voor het bereiden van drinkwater? En dient de signaleringswaarde voor overige antropogene stoffen, zoals geneesmiddelen, niet een omgevingswaarde te worden, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Om welke reden zijn oppervlaktewaters die een drinkwaterfunctie hebben, beschermingszones voor oppervlaktewater en gebiedsdossiers niet opgenomen in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving? Verdient de hoofdinfrastructuur voor transport van ruwwater en halffabricaten niet het predicaat «nationaal belang» in dit besluit? En, zo vragen de ChristenUnie-fractieleden ten slotte, waarom is in het voorliggende besluit niet opgenomen dat de drinkwatervoorziening en gerelateerde natuurgebieden randvoorwaardelijk zijn voor activiteiten in het kustgebied?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

Natuur- en milieuorganisaties hebben tijdens de consultatie aangegeven dat zij strengere normen voor de leefomgeving aanbevelen. Het RIVM zegt hierover dat de milieunormen uit de huidige wetgeving worden gehandhaafd, maar dat veel wordt overgeheveld naar decentrale overheden. Daarmee is de vraag of de leefomgeving voldoende wordt beschermd, afhankelijk van de uitvoeringspraktijk¹⁶, met andere woorden, van de belangenafweging van gemeenten tussen «beschermen» en «benutten». Hoe kunt u garanderen dat de normen op decentraal niveau worden gehandhaafd en dat de leefomgeving daarmee voldoende wordt beschermd?

In de brief over de resultaten van de consultatie zegt het kabinet dat de flexibiliteit ten aanzien van de afwegingsruimte voor gemeenten «er altijd op gericht [is] om de doelen van de wet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving»¹⁷ en «de gemeente moet haar keuzes zorgvuldig maken en haar besluit motiveren»¹⁸. Echter, om de mogelijke gevolgen van de gemaakte belangenafweging tussen beschermen en benutten te kunnen overzien, is expertise nodig. Zijn alle gemeenten afdoende geëquipeerd voor de belangrijke taak om de leefomgeving te beschermen en niet te zwichten voor economische kortetermijnbelangen, die op lange termijn meer schade aanrichten dan goed doen?

¹⁶ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K, p. 10.

¹⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K, p. 3.

¹⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K, p. 3.

Verder zegt het kabinet in de brief over de resultaten van de consultatie dat «specifiek voor grensoverschrijdende effecten geldt [...] dat immissieregels of andere milieuregels in een omgevingsplan van een gemeente niet gelden voor bedrijven in naburige gemeenten, als gevolg van het territoriumbeginsel.»¹⁹ Hoe gaat u voorkomen dat er tussen naburige gemeenten een concurrentieslag ontstaat middels het lokken van bedrijvigheid naar eigen gemeentelijk territorium? Kunt u de zorg van de PvdD-leden wegnemen dat de milieuregels door gemeenten naar beneden geschroefd zullen worden uit angst om bedrijven en werkgelegenheid naar een andere gemeente te zien vertrekken? Hoe kunt u garanderen dat dit niet zal leiden tot een neerwaartse spiraal van steeds verder afnemende bescherming?

Het kabinet is van mening dat het maatwerk op decentraal, gemeentelijk niveau gemonitord moet worden en daarmee bekeken kan worden hoe het uitpakt. Zo wil het kabinet onvoorziene ongewenste effecten voorkomen.²⁰ Hoe wilt u gaan monitoren als de gemeenten verantwoordelijk zijn voor decentrale besluiten, het maatwerk? Waarom geeft het kabinet expliciet aan dat het gelijke speelveld voor bedrijven daarbij een aandachtspunt is en wordt het beschermen van de leefomgeving daarbij niet expliciet genoemd?

Van de grenswaarden voor geluid, geur en trillingen mag alleen in bijzondere gevallen worden afgeweken: het moet gaan om zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen. Kunt u een aantal voorbeelden noemen van zwaarwegende economische belangen waarvoor gemeenten de grenswaarden voor geluid, geur en trillingen mogen verhogen? Tegelijkertijd moeten gemeenten, ook als in een gebied zware economische belangen spelen, «oog houden» voor het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving. Hoe verwacht u dat gemeenten «oog houden» voor bescherming, terwijl zij de milieunormen mogen verruimen voor zwaarwegende economische belangen?

Hoe kunt u garanderen dat in geval van gemeentegrensoverschrijdende belangen met betrekking tot het beschermen van de fysieke leefomgeving, in alle gemeenten die verantwoordelijkheid dragen voor het desbetreffende belang, dezelfde afweging gemaakt wordt? Kunt u een meer gedetailleerde toelichting geven op de samenhang en de toepassing van milieuregels die locatieafhankelijk zijn en de milieuregels die niet locatieafhankelijk zijn, en in hoeverre gemeenten bij de toepassing hiervan beleidsvrijheid genieten?

In het debat over de Omgevingswet is aan de orde geweest dat deze wet geen heldere definitie bevat van de «fysieke leefomgeving». Klopt het dat zowel de Omgevingswet als de ontwerpbesluiten geen definitie bevat van «fysieke leefomgeving», noch van de term «activiteiten»? In hoeverre zal dit gebrek voor onduidelijkheid bij toepassing in de praktijk kunnen zorgen?

Vragen over het Omgevingsbesluit (Ob)

In artikel 5.8 van de Omgevingswet is bepaald dat het college van B&W het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen. In artikel 5.10 van de Omgevingswet wordt een uitzondering genoemd: bij AMvB kunnen gevallen worden aangewezen die zien op afwijkingsactiviteiten van provinciaal belang waarbij gedeputeerde staten op de vergunningsaanvraag beslissen. Het ligt dan in de lijn der verwachting dat in het Ob

¹⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K, p. 4.

²⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K, p. 4.

specifieke gevallen worden aangewezen. Dit is echter niet het geval: in artikel 3.4 van het Ob is de bevoegdheid voor gedeputeerde staten ongeclausuleerd gegeven en in de nota van toelichting staat op pagina 7 dat bewust niet gedefinieerd is wat onder «provinciaal belang» moet worden verstaan. Waarom zijn in het Ob geen duidelijke grenzen en/of criteria opgenomen waaruit blijkt of de gemeente dan wel de provincie bevoegd gezag is, nu de kans bestaat dat onduidelijkheid hierover kan leiden tot getouwtrek tussen gemeente en provincie? Of in het tegenstelde geval, als zowel gemeente als provincie zich niet verantwoordelijk voelen voor bescherming van de fysieke leefomgeving? Hoe kan in deze onzekerheid over bevoegdheden ten aanzien van bovengemeentelijke belangen, door u gesteld worden dat de zorg voor de fysieke leefomgeving primair bij de gemeente ligt? Hoe denkt u dat dit in de praktijk zijn weg zal vinden?

Vragen over Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal)

Tientallen gemeenten en omgevingsdiensten hebben aangegeven zorgen te hebben over onduidelijke normstellingen en bekritiseren de manier waarop zij worden betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de daartoe behorende ontwerpbesluiten. Ook is er nog steeds veel onduidelijkheid over de impact van de AMvB's: desbetreffende gemeenten gaven aan het moeilijk te vinden om met name door het Bal heen te komen. Hoe worden gemeenten begeleid om zich de materie eigen te maken, en voorziet u problemen met de implementatie, nu het voor veel gemeenten moeilijk blijkt te zijn de AMvB's en de impact daarvan te doorgronden?

Op pagina 36 van de nota van toelichting van het Bal staat de zin: «In dit besluit is bewust niet vooraf of in detail geregeld wat diegene zou moeten doen om de voorgeschreven zorg (het resultaat) te bereiken.» Wordt zo niet de last aan de handhavingskant gelegd? De toezichthouders en handhavers moeten immers kijken of het beoogde resultaat al dan niet met de genomen maatregelen wordt behaald.

Het is opvallend dat een definitie en een uitwerking van het begrip «duurzaamheid» in het algemeen ontbreekt, terwijl nu juist in het Bal regels worden gesteld over «het waarborgen van duurzaamheid» in relatie tot (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. In de Omgevingswet werd «duurzaamheid» ingevuld aan de hand van vier criteria. Echter, daarbij werden door juristen zorgen geuit omtrent de mate waarin duurzaamheid gewaarborgd kan worden door de geboden flexibiliteit in het wetsvoorstel. Klopt het dat er in de AMvB's geen definitie en nadere uitwerking van «duurzaamheid» zijn opgenomen, en dat het gevaar van het niet kunnen waarborgen van «duurzaamheid» daarmee onverminderd groot is?

Vragen over Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl)

In hoeverre zijn de waarborgen die in de Omgevingswet te mager waren om de omgevingswaarden te halen, bijvoorbeeld het ontbreken van een invulling van wat precies een «passende termijn» zou zijn waarbinnen een programma aan de omgevingswaarde dient te voldoen, in het Bkl of een van de andere AMvB's afdoende geformuleerd?

Op bladzijde 107 van de nota van toelichting van het Bkl staat deze zin: «De meeste in de instructieregels opgenomen normen zijn daarmee nader afweegbaar, zodat ontwikkelingen kunnen worden toegestaan.» Klopt het dat nadere afweging alleen mag als dat niet leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving en het beschermingsniveau?

Besluit kwaliteit leefomgeving

De leden van de SGP-fractie hechten in lijn met het Deltaprogramma en het Bestuursakkoord Water grote waarde aan voldoende borging van de watertoets in planprocessen. Zij constateren dat in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving wel een instructieregel is opgenomen voor omgevingsplannen, verordeningen en projectbesluiten. Dat geldt echter niet voor omgevingsvisies. Deze leden zetten daar vraagtekens bij. Waterveiligheid en klimaatadaptatie kunnen grote impact hebben op plannen en projecten. Het is daarom van belang dat in een vroeg stadium met dit belang rekening gehouden wordt. Niet voor niets is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de watertoets ook van toepassing moet zijn op structuurvisies. Waarom laat u deze afspraak links liggen?

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen over de invulling van de watertoets. Hoe zwaarwegend acht u het advies van de waterschappen en andere waterbeheerders? Waarom heeft u niet gekozen voor een minder vrijblijvende bepaling en verplichte openbaarmaking van de betreffende adviezen van waterbeheerders?

De leden van de SGP-fractie constateren dat decentrale overheden via het Besluit kwaliteit leefomgeving veel ruimte krijgen om regionale omgevingswaarden ten opzichte van de landelijke omgevingswaarden aan te scherpen en om aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Deze leden zetten daar vraagtekens bij. U geeft aan dat deze beleidsruimte spoort met het legaliteitsbeginsel, omdat eventuele aanscherping of toevoeging van omgevingswaarden een wettelijke basis heeft. De leden van de SGP-fractie vinden dat te kort door de bocht. Alle geboden ruimte om omgevingswaarden aan te passen geeft bedrijven onvoldoende rechtszekerheid. Zo gaan veehouderijbedrijven bij nieuwbouw uit van bepaalde emissie-eisen. Eenzijdige aanpassing van relevante omgevingswaarden kan dit doorkruisen. Op welke wijze gaat u ervoor zorgen dat de rechtszekerheid van bedrijven en burgers voldoende gewaarborgd blijft?

De leden van de SGP-fractie vragen graag aandacht voor de uitwerking van het groepsrisico. Decentrale overheden geven aan dat ze niet goed uit de voeten kunnen met de open normering in het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving. Zij vinden het werken met aandachtsgebieden niet voldoende voor afdoende bescherming in het geval van spoorzones en complexe bedrijven. De leden van de SGP-fractie herkennen deze zorg. Bent u bereid om in overleg met deze overheden de normering met betrekking tot het groepsrisico nader in te vullen en het besluit hierop aan te passen?

Besluit activiteiten leefomgeving

De leden van de SGP-fractie maken zich zorgen over de specifieke zorgplichten zoals die opgenomen zijn in het ontwerp-Besluit activiteiten leefomgeving (onder andere de artikelen 2.10, 6.5 en 7.5). De algemene zorgplicht in de Omgevingswet zelf is bedoeld als vangnet voor situaties waarin geen vergunningplicht of specifieke voorschriften gelden. De specifieke zorgplichten leggen de bewijslast voor zorgvuldig gedrag ten aanzien van omgevingswaarden bij de initiatiefnemer. Ook al is voldaan aan specifieke voorschriften, dan nog kan het bevoegd gezag, blijkens de toelichting, bepalen dat nog niet voldaan is aan de zorgplicht. De leden van de SGP-fractie zetten daar vraagtekens bij. Hoe kan een initiatiefnemer weten wat van hem verwacht wordt? Verschuift het bepalen van de speelruimte voor burgers en bedrijven zo niet teveel van de wetgever naar

de uitvoerende en rechterlijke macht? U verwijst naar onder meer artikel 2.1 van het huidige Activiteitenbesluit. Deze leden constateren dat de voorgestelde bepalingen in het huidige ontwerp-Besluit breder zijn geformuleerd. Zo is het belang van «het waarborgen van de veiligheid» en «het beschermen van de gezondheid» (artikel 2.2) niet in deze algemene zin terug te vinden in het Activiteitenbesluit. Deze leden verwijzen naar het lex certa-beginsel en horen graag hoe u dit weegt.

Initiatiefnemers worden verplicht om activiteiten vier weken van te voren te melden bij het bevoegd gezag. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of deze meldingsplicht ook gaat gelden voor bestaande activiteiten en voor bestaande inrichtingen met een vergunning. Bent u voornemens voor deze activiteiten een vrijstelling in het invoeringsbesluit Omgevingswet op te nemen? Gaat u er ook voor zorgen dat bij periodiek terugkerende activiteiten niet elke keer een melding gedaan moet worden?

Omgevingsbesluit

De leden van de SGP-fractie constateren dat de bepalingen met betrekking tot de financiële zekerheidsstelling van risicobedrijven een vrijblijvend karakter hebben. Het is aan het bevoegd gezag om al dan niet financiële zekerheid te vragen. Deze leden hechten grote waarde aan financiële zekerheidsstelling bij belangrijke risicobedrijven. Zij verwijzen onder meer naar de gang van zaken rond het bedrijf Thermphos. Deze leden willen onnodige discussies en onduidelijkheid voorkomen. Waarom heeft u niet gekozen voor een meer verplichtende bepaling?

Tot slot

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 17 maart 2017.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
E.M. Sent

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2017

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over de vier ontwerpbesluiten onder de Omgevingswet. Het kabinet dankt de fracties voor de uitgesproken belangstelling.

Hierbij ontvangt u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de antwoorden op de door u gestelde vragen. Het kabinet hoopt dat met deze antwoorden de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De behandeling van de ontwerpbesluiten is een belangrijke stap op weg naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het kabinet ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling. Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden.

In aanvulling op de beantwoording van de vragen geeft het kabinet u in deze brief een korte toelichting over het proces van de ontwerpbesluiten in relatie tot de Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten.

In mijn brief van 18 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 44) heb ik u geïnformeerd over de uitkomsten van de consultatie en de wijze waarop het kabinet ermee om wil gaan. In aanvulling hierop informeer ik u graag over twee recente ontwikkelingen. Het betreft de thema's complexe bedrijven en het Natuurnetwerk Nederland.

Proces ontwerpbesluiten, Invoeringswet en aanvullingswetten

Het kabinet werkt aan verschillende trajecten die nog zullen leiden tot aanvullingen van de vier ontwerpbesluiten. Met de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet, waarover de openbare consultatie recent is afgerond, past het kabinet de Omgevingswet aan. Ook zal die wet het overgangsrecht regelen. De consequenties van de Invoeringswet Omgevingswet voor de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) komen aan de orde bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet wordt samen met de ontwerpen van het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voor advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Naast de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit lopen trajecten voor een viertal aanvullingswetten (bodem, geluid, grondeigendom en natuur). De voorgenomen aanvullingswetten wijzigen de Omgevingswet en de onderliggende aanvullingsbesluiten zullen de vier AMvB's wijzigen.

Complexe bedrijven

Voor de complexe bedrijven is het van belang nogmaals te kijken naar de balans tussen vergunningvoorschriften en algemene rijksregels. Het kabinet is van plan om in het ontwerp-Bal een aantal aanpassingen aan te brengen om de inzichtelijkheid van de algemene rijksregels voor deze bedrijven te verbeteren. Door een aparte afdeling voor de complexe bedrijven wordt de afbakening tussen de vergunning en de algemene rijksregels die van toepassing zijn verder verduidelijkt. Ook zal een aantal activiteiten voor deze bedrijven in de vergunningvoorschriften worden

geregeld in plaats van in het Bal. Dit zorgt voor een goede balans tussen de vergunningvoorschriften en inzichtelijke rijksregels. Hiermee wil het kabinet ook tegemoet komen aan de consultatiereacties die het IPO en VNO-NCW hierover hebben ingebracht.

Daarnaast is in overleg met het IPO, de VNG en VNO-NCW voor complexe bedrijven nogmaals gekeken naar de verhouding tussen het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit en de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. De hoofdregel is dat het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag is voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Bij complexe bedrijven regelt het ontwerp-Omgevingsbesluit nu dat de provincie bevoegd gezag is voor alle omgevingsvergunningen en dat het college van burgemeester en wethouders een advies met instemmingsrecht heeft op omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. In sommige gevallen kan dit botsen met de verantwoordelijkheden van de provincie op grond van de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Daarom is het kabinet van plan in het ontwerp-Omgevingsbesluit een beperkte aanpassing door te voeren op het instemmingsrecht van het college van burgemeester en wethouders voor afwijkactiviteiten voor complexe bedrijven. De gemeente heeft in alle gevallen adviesrecht over aanvragen met betrekking tot afwijkactiviteiten, maar de provincie hoeft de vergunning voor de afwijkactiviteit straks niet voor instemming aan te bieden bij de gemeente wanneer het afwijken verband houdt met een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn of de richtlijn industriële emissies. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een aanvraag voor de uitbreiding van een chemische fabriek met een grote stookinstallatie. De provincie concludeert na de integrale milieubeoordeling bij de vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit dat de schoorsteen van de fabriek tien meter hoger zou moeten zijn dan het omgevingsplan toestaat om de lokale luchtverontreiniging te verminderen. Om te voorkomen dat het omgevingsplan een betere oplossing voor de leefomgeving in de weg staat, in dit geval de luchtkwaliteit, moet het in zo'n geval mogelijk zijn om van de bouwhoogte in dit omgevingsplan af te wijken ten gunste van de lokale luchtkwaliteit. Er is dan een omgevingsvergunning nodig om af te wijken van de maximale bouwhoogte in het omgevingsplan. Het kabinet is van plan het instemmingsrecht voor het college van burgemeester en wethouders in dat specifieke geval te laten vervallen. Het gaat hier om een zeer beperkte uitzondering. Als een vergunning voor het afwijken van het omgevingsplan wordt aangevraagd om een andere reden, bijvoorbeeld omdat het bedrijf een nieuw kantoorgebouw wil plaatsen op een plek waar geen bebouwing is toegestaan, dan heeft de gemeente wel instemmingsrecht.

Natuurnetwerk Nederland

De natuurwetgeving zal via de Aanvullingswet natuur en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen. Provincies vervullen een centrale rol in het natuurbeleid, zoals ook benadrukt in artikel 1.12 van de per 1 januari 2017 in werking getreden Wet natuurbescherming. Met het Natuurpact is de centrale rol van de provincies in het natuurbeleid verder versterkt. Onderdeel van het natuurbeleid is het natuurnetwerk Nederland. Het kabinet hecht er sterk aan dat dit netwerk wordt beschermd, versterkt en ontwikkeld.

Het natuurnetwerk Nederland dient onder de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau te hebben als onder het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Het IPO heeft in reactie op de consultatieversie van het Bkl aangegeven dat het vanuit de gedachte van subsidiariteit en decentralisatie niet gepast is om met gedetailleerde

instructieregels vast te leggen hoe provincies hun afwegingen moeten maken. Volgens het IPO beperken de instructieregels in het ontwerpBkl zoals dat bij uw Kamer is voorgehangen de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies onnodig en belemmeren de regels de provinciale uitvoeringspraktijk. Dit komt de bescherming niet ten goede. Het kabinet zal deze consultatiereactie verwerken en de instructieregels zo aanpassen dat gestuurd wordt op het resultaat dat door de provincies bereikt moet worden. De nieuwe opzet past bij de decentralisatiegedachte van de Omgevingswet: het Rijk stelt de kaders en resultaten, daarna is het aan provincies om die taak binnen de kaders uit te voeren. Het kabinet is van mening dat, hoewel natuur- en milieuorganisaties vragen om meer sturing van het Rijk op de afwegingen van de provincies over het natuurnetwerk, een resultaatgerichte sturing beter is. In het Natuurpact is hiertoe afgesproken dat het de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk is voor de kaders en ambities en dat provincies verantwoordelijk zijn voor het invullen en uitvoeren van dit beleid. Jaarlijks informeren provincies het Rijk over de ontwikkelingen op het gebied van natuur, de voortgang van de realisatie van de ambities en eventuele knelpunten daarbij en dus ook over het natuurnetwerk Nederland. Daarnaast voert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en het IPO driejaarlijks een evaluatie uit van het Natuurpact. De evaluatie van het Natuurpact is op 25 januari 2017 (Kamerstukken I 2016/17, 33 348, AC en Kamerstukken II 2016/17, 33 576, nr. 96) naar de beide Kamers gestuurd.

Ten opzichte van het ontwerp-Bkl zal duidelijker verwezen worden naar de van internationale biodiversiteitsverplichtingen afgeleide doelstellingen. Hierdoor zal het Bkl beter aansluiten bij de nieuwe Wet natuurbescherming. In het Bkl zal daarom tot uitdrukking worden gebracht dat de door provincies te stellen regels niet alleen op bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk moeten zijn gericht, maar ook op verbetering van die waarden. Ook zal compensatie van aantastingen van het natuurwetwerk Nederland in het Bkl worden geconcretiseerd, waarbij tevens het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking worden gebracht. Deze aanscherpingen ondersteunen de meer resultaatgerichte benadering die het kabinet voorstaat.

Tegelijkertijd zal met de nieuwe formulering recht worden gedaan aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de verbetering van de bescherming van compensatienatuur en aan de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 63) waarin de regering wordt verzocht ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd. Aan het tweede element van de motie-Van Veldhoven wordt voldaan doordat een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, projectbesluiten en omgevingsvergunningen wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Over ontwerpbesluiten als deze kan in die procedure een ieder zienswijzen indienen. Dat geldt dus ook voor burgers en participanten als de natuurorganisaties. Het kabinet vindt ook brede participatie gedurende het gehele besluitvormingsproces van groot belang. Hierdoor zullen ook de belangen van natuurorganisaties tijdig worden betrokken. Deze uitgangspunten zullen in de nota van toelichting van het Bkl benadrukt worden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen

Vragen van de leden van de VVD-fractie

[1] Gegeven de klimaatveranderingen en de wateroverlastervaringen van de afgelopen paar jaar achten de leden van de VVD-fractie een herijking van de huidige bouwregelgeving gewenst. Waterrobuust bouwen wordt steeds belangrijker. Deze leden vragen of gemeenten geen ruimte moeten krijgen om eigen regels te stellen voor waterrobuust bouwen, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie van ICT-voorzieningen.

Onder de Omgevingswet krijgen de gemeenten de door deze leden gevraagde ruimte voor het stellen van eigen regels over de locatiegebonden aspecten van waterrobuust bouwen. Bij waterrobuust bouwen gaat het over de juiste locatiekeuze, over het op een goede manier bouwrijp maken en inrichten van locaties en over de keuzes die gemaakt worden bij de bouwwerken die men daar wil neerzetten. Net als onder de huidige regelgeving is het stellen van regels over locatiegebonden onderwerpen ook onder de Omgevingswet aan de gemeenten voorbehouden. Dergelijke aspecten kunnen niet landelijk uniform worden geregeld. De situatie in Gouda is bijvoorbeeld anders dan in Apeldoorn. Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten in het omgevingsplan locatiegebonden eisen opnemen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld gebiedsgericht eisen stellen aan de hoogteligging van vloeren op de begane grond, zodat bij zware regenval de kans op onderlopen van woningen en andere gebouwen beperkt is. Ook kunnen zij bijvoorbeeld beperkingen stellen aan de verharding van voor- en achtertuinen. In het kader van het Deltaplan ruimtelijke adaptatie wordt momenteel gezien welke maatregelen er verder nodig zijn. Regelgeving is een van de instrumenten die daarbij aandacht krijgt. Het voornemen is de eerste editie van dit Deltaplan te presenteren op Prinsjesdag 2017 als onderdeel van het Deltaprogramma 2018. Op basis van dat plan zal de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet waar nodig worden aangepast. Die nieuwe regelgeving doorloopt dan een aparte voorhangprocedure. Zie verder ook het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over klimaatbestendig bouwen [130].

Voor zover de in de vraag bedoelde ICT-voorzieningen nationale vitale functies betreffen, wordt momenteel in het kader van het Deltaprogramma in het verlengde van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie (september 2014) gezien hoe zij beter bestand tegen overstromingen kunnen worden gemaakt.

[2] De leden van VVD-fractie vragen of de instructieregel voor de weging van het waterbelang (watertoets) ook op omgevingsvisies zou moeten zien. Omgevingsvisies zijn immers strategisch van aard, kennen een lange termijnhorizon en vormen het kader voor nadere plannen.

De regering is op wetsniveau terughoudend geweest met het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Het voorschrijven van inhoudelijke vereisten kan tot juridisering van de omgevingsvisie leiden, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan, in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Om die reden biedt de Omgevingswet geen grondslag voor het stellen van instructieregels aan omgevingsvisies. Het ontwerp-Bkl bevat dan ook geen instructieregels voor de omgevingsvisie.

In de Omgevingswet is bepaald dat een omgevingsvisie een beschrijving bevat van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en

de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied (artikel 3.2 van de Omgevingswet). Het watersysteem is een onderdeel van de fysieke leefomgeving, zoals ook blijkt uit artikel 1.2 van de Omgevingswet. Daarom dient in omgevingsvisies aan het watersysteem en de relatie tussen activiteiten en het watersysteem, waar dat aan de orde is, aandacht te worden besteed. Bovendien moeten bestuursorganen op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen – waaronder die van de waterbeheerder. Ook op grond van die bepaling wordt het waterbelang dus volwaardig meegewogen bij de vaststelling van een omgevingsvisie.

Hiermee biedt de Omgevingswet voldoende ruimte om te voldoen aan de afspraak uit het Bestuursakkoord Water om de weging van het waterbelang ook uit te voeren bij de omgevingsvisie. Verder gaat het digitale stelsel een attenderingsservice bevatten waardoor ook mede-overheden gericht, per regio of postcode geattendeerd kunnen worden op onder meer ontwerp-omgevingsvisies. Ook dat borgt de betrokkenheid van de waterbeheerder.

[3] De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het kabinet voornemens is de AMvB's aan te vullen en aan te passen naar aanleiding van de in 2016 door de Minister van Economische Zaken gepresenteerde energievisie, en zo ja, hoe.

In de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda staat de transitie van fossiele naar duurzame energie centraal. Duidelijk is dat die energietransitie vraagt om regels die specifiek op de gemaakte keuzes gericht zijn. De Omgevingswet biedt een goed toegeruste gereedschapskist. De daarin opgenomen instrumenten zijn ook prima geschikt voor toepassing bij de energietransitie. Bij de verdere uitwerking van de transitiepaden zal onder meer worden gezien of en zo ja, hoe en per wanneer de AMvB's aangevuld of aangepast moeten worden met het oog op de gewenste transitie. In de Energieagenda is voor vier energiefunctionaliteiten een grove schets van het verdere transitiepad gegeven. Die transitiepaden moeten door het volgende kabinet verder worden uitgewerkt, mede op basis van kostenberekeningen, zodat de meest kosteneffectieve mix van maatregelen gekozen kan worden.

[4] De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een voorstel van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) om ook een Informatiehuis Energie in te richten als onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Vooralsnog is geen extra Informatiehuis Energie voorzien ten behoeve van de uitvoering van de energietransitie. Via een combinatie van de beoogde informatiehuizen worden informatievraagstukken rondom energie gezien, meest specifiek in het beoogde Informatiehuis Bouw. In de verdere uitwerking van dit huis zal duidelijk moeten worden welke informatieproducten en gegevens dit betreft en wordt ook duidelijk of een eventueel Informatiehuis Energie voldoende baten oplevert om de kosten te rechtvaardigen. De informatieproducten en gegevens worden uiteindelijk vastgelegd via het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat nog in ontwikkeling is.

De ontwikkeling van de informatiehuizen is pas voorzien bij doorontwikkeling van het DSO tot 2024 en afhankelijk van interbestuurlijke besluitvorming. Dit zal binnen de gegeven wettelijke en regelgevende kaders gebeuren (voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet, Invoeringsbesluit

Omgevingswet en Invoeringsregeling). Over dit proces zal het kabinet het parlement blijven informeren in lijn met de motie-Veldman/Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, nr. 33 118, nr. 61).

[5] De leden van de VVD-fractie stellen dat in het Bkl toekomstige functies en bescherming van tracés worden geregeld, die van nationaal belang zijn. Zij vragen waarom de hoofdinfrastructuur voor transport van ruwwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening hier niet toe gerekend wordt.

De drinkwatervoorziening is een nationaal belang. Het Bkl bevat ook regels om het drinkwaterbelang in brede zin te beschermen. Het gaat daarbij om omgevingswaarden, de watertoets, de instructieregels voor de provinciale omgevingsverordening (grondwaterbeschermingsgebieden), voor programma's en voor taken (peilbesluit en de verdringingsreeks) en beoordelingsregels voor de wateractiviteit.

Op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet geeft het Rijk alleen instructieregels wanneer dat noodzakelijk is. De gevraagde specifieke bescherming door het Rijk van bestaande buisleidingen voor ruw water en/of een ruimtelijke reservering voor toekomstige buisleidingen maakt geen onderdeel uit van de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035, die is vertaald in regels in huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De instructieregels in dat besluit zijn omgezet in het ontwerp-Bkl. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om instructieregels te stellen voor buisleidingen voor het transport van ruw water. Uiteraard kan, op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet, dit type instructieregels in een latere fase worden gesteld als dat in de toekomst nodig mocht blijken.

[6] De leden van de fractie van de VVD vragen wat er tegen is om gemeenten per geval (beredeneerd) te laten kiezen voor de reguliere of de uitgebreide procedure bij ingewikkelde vergunningaanvragen. Deze leden stellen de vraag omdat zij een risico zien dat ingewikkelde vergunningaanvragen sneller zullen worden afgewezen of dat gemeenten hun omgevingsplannen minder flexibel en ruim zullen opzetten, als alleen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure op vergunningaanvragen mag worden beslist.

De Omgevingswet en het ontwerp-Omgevingsbesluit maken duidelijk met welke procedure een omgevingsvergunning wordt voorbereid. Dat schept voorafgaand naar een aanvrager helderheid. Het kabinet acht het niet gewenst om de te volgen voorbereidingsprocedure afhankelijk te maken van een nader besluit van het bevoegd gezag waarin het eenzijdig kan bepalen welke procedure wordt gevolgd. Als decentrale overheden zelf die mogelijkheid zouden krijgen, ontstaat onduidelijkheid voor aanvragers om de start van werkzaamheden te kunnen inplannen. Ook leidt een tussenliggend besluit waarmee de procedure wordt bepaald alleen maar tot juridificering, met het gevaar dat er rechtszaken gevoerd worden die alleen gaan over de te volgen procedure.

Het argument, dat ook door de VNG recent is aangedragen, dat een reguliere procedure te weinig tijd zou bieden voor het nemen van een besluit op aanvraag en om die reden het risico meebrengt van afwijzing van complexe aanvragen en gedetailleerde en weinig flexibele omgevingsplannen, acht het kabinet om de volgende redenen niet overtuigend.

In de eerste plaats geeft de uitgebreide voorbereidingsprocedure ten opzichte van de reguliere procedure niet of nauwelijks tijdswinst voor het voorbereiden van een beslissing op aanvraag. Waar bij de reguliere

procedure binnen acht weken (na verlenging veertien weken) een besluit moet worden genomen, zal bij de uitgebreide procedure binnen een vergelijkbare termijn een ontwerp-besluit genomen moeten worden. Waar bij de reguliere procedure een bezwaarschriftprocedure pas volgt na het nemen van het besluit en deze plaatsvindt buiten de beslistermijn, moet bij de uitgebreide procedure binnen de beslistermijn het ontwerp-besluit zes weken ter inzage worden gelegd. Binnen deze termijn kan een ieder zienswijzen indienen. De beoordeling van de ingekomen zienswijzen en een eventuele hoorzitting moet ook binnen de beslistermijn plaatsvinden. Per saldo leiden de extra onderdelen binnen de uitgebreide procedure er toe dat er voor de inhoudelijke voorbereiding en het nemen van de uiteindelijke beslissing op aanvraag, geen extra tijd beschikbaar komt.

Ongeacht of de reguliere of uitgebreide procedure wordt gehanteerd, moet een afgewezen aanvraag in elk geval deugdelijk zijn gemotiveerd. Bij een onvoldragen besluit in de reguliere procedure, kan dat in de fase van bezwaar zo nodig worden hersteld bij de beslissing op bezwaar. Bij een onvoldragen ontwerp-besluit in de uitgebreide procedure kan dat zo nodig worden hersteld na indiening van zienswijzen in de definitieve beslissing op de aanvraag. Gelet hierop kan het risico op afwijzing van complexe aanvragen, naar het oordeel van het kabinet niet in verband worden gebracht met de keuze van de voorbereidingsprocedure. Daarbij speelt ook mee dat – anders dan onder de Wabo – in het nieuwe stelsel van de omgevingsvergunning geen sprake meer is van een *lex silencio positivo*. Termijnoverschrijding leidt onder het nieuwe regime dan ook niet automatisch tot verlening van de vergunning.

In de tweede plaats zal een gedetailleerd omgevingsplan met hoofdzakelijk gesloten normen niet leiden tot extra procedurele tijdswinst. Met een gedetailleerde opzet kan misschien sneller helder zijn of een vergunning kan worden verleend op basis van het omgevingsplan zelf. Maar als een vergunning op grond van het omgevingsplan niet kan worden verleend, komt toch altijd de vraag aan de orde of die omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan kan worden verleend. Daarbij moet – ongeacht of het omgevingsplan nu gedetailleerd of globaal van opzet is – worden getoetst of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In die situatie is er dus ook sprake van een open norm waaraan getoetst moet worden. Ook die aanvraag moet in beginsel binnen de reguliere voorbereidingsprocedure worden afgewikkeld. De beslistermijn van deze procedure kan zoals hiervoor gesteld, verlengd worden tot veertien weken. Het kabinet is van mening dat er sterke argumenten naar voren moeten worden gebracht voor het standpunt dat een termijn van meer dan drie maanden te kort zou zijn om een eerste besluit op een aanvraag te nemen. In het belang van versnelling en vermindering van procedurele stroperigheid houdt het kabinet dus vast aan de gekozen opzet waarin een bevoegd gezag niet zelf kan bepalen welke voorbereidingsprocedure men toepast bij het nemen van een beslissing op aanvraag.

[7] De leden van de VVD-fractie stellen dat een goed functionerend Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een *conditio sine qua non* is voor het uiteindelijke succes van de nieuwe omgevingsregelgeving en vragen of er zowel financieel als inhoudelijk rekening wordt gehouden met de bescherming tegen ontregelende hack-activiteiten.

Ontregelende hack-activiteiten vallen binnen het domein van de informatiebeveiliging. Burgers, bedrijven en overheden zelf moeten er op kunnen vertrouwen dat partijen in de keten hun informatiebeveiliging goed op orde hebben en beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid (klassieke informatiebeveiliging) alsmede authenticiteit, onweerleg-

baarheid, transparantie en flexibiliteit borgen. Bovendien dient informatie onweerlegbaar te zijn en de authenticiteit ervan vast te stellen zijn. De stand van zaken op het gebied van informatiebeveiliging moet daarnaast controleerbaar of auditbaar zijn, zodat hier verantwoording over kan worden afgelegd.

Het voornemen is om in de Invoeringswet Omgevingswet grondslagen voor de informatiebeveiliging op te nemen. Op grond daarvan zullen bij AMvB en bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

Bij de ontwikkeling van het DSO worden beveiliging en privacy als aspect integraal meegenomen. Daarvoor wordt onder andere de Baseline Informatiebeveiliging Rijk gehanteerd. Als uitvloeisel daarvan zullen bijvoorbeeld projecten die onderdelen realiseren die op internet beschikbaar zijn ook worden getoetst aan de webrichtlijnen van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). Ook zullen gedurende de realisatie periodiek beveiligingstesten worden uitgevoerd en *secure code reviews* worden gehouden. Hiermee wordt beoogd om de beveiligingskwaliteit continu te meten en bij te sturen. Honderd procent zekerheid is bij informatiebeveiliging echter nooit te bereiken. Bij het vaststellen van te nemen maatregelen zal altijd een risicoafweging plaatsvinden, waarbij ook met de kosten rekening gehouden zal worden.

[8] De leden van de VVD-fractie vragen of de redenering van het RIVM wordt onderschreven dat bij grotere industriële gebieden een meldingsplicht voor belangrijke emissiebronnen effectiever en goedkoper lijkt dan de anders noodzakelijke extra monitoring.

Het kabinet onderschrijft dat met name bij belangrijke emissiebronnen een plicht om het bevoegd gezag op de hoogte te stellen van het uitvoeren van activiteiten en daarmee samenhangende emissies van belang is voor een effectieve monitoring. Ook is dit van belang voor het beperken van maatschappelijke lasten die samenhangen met de monitoring.

Het ontwerp-Bal bevat regels voor voornamelijk grotere bedrijfmatige bronnen. Voor de meeste van die activiteiten bevat het ontwerp-Bal een vergunningplicht of een meldingsplicht. Daarnaast bevat het ontwerp-Bal voor een deel van de activiteiten informatieverplichtingen over de omvang van de emissies. Deze zijn onder meer opgenomen in paragraaf 5.3.1 van het ontwerp-Bal (PRTR-verslag). Deze informatie kan worden benut voor het monitoren van emissies vanuit activiteiten.

Met bovenstaande keuze om met name bij belangrijke emissiebronnen informatie te vragen aan degene die emitteert wordt naar het oordeel van het kabinet een goede balans geboden tussen de inspanningen van overheden en die van bedrijven bij monitoring.

[9] De leden van de VVD-fractie zien dat landelijk veel kennis is opgebouwd op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, milieu, natuur, water enzovoort. Deze leden vragen hoe op deze terreinen de samenhang van kennis geborgd wordt en hoe nieuwe kennis in samenhang ontwikkeld zou kunnen worden.

Het kabinet ziet dat de huidige taken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, milieu, natuur en water van het bevoegd gezag veel kennis op deze terreinen vereisen. Deze eisen zullen onder het nieuwe stelsel niet veranderen. Wel dient op basis van deze kennis meer in samenhang te worden afgewogen. Hierbij kunnen bestuursorganen gebruik maken van

de kennis van eigen diensten, zoals de regionale uitvoeringsdiensten, en samenwerken met anderen om specifieke deskundigheid te delen.

Het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet voorziet in het overdragen van kennis over het stelsel als geheel, de regelgeving en kennis over houding en gedrag. Met het concept «Vensters op de Omgevingswet» wordt vorm gegeven aan «invoering als lerend concept» (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, blz. 348). Onder andere via de monitor worden lessen getrokken uit het implementatietraject, zodat alle overheden daarvan kunnen leren.

Het kabinet zet met betrekking tot het borgen en ontwikkelen van kennis op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur enzovoort vooral in op het verbeteren van de gegevensvoorziening. Via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (de informatiehuizen) wordt de bestaande informatie beter en in een samenhangend stelsel toegankelijk.

Ook de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het proces van opstellen daarvan biedt kansen voor kennisopbouw en -deling. De NOVI wordt een samenhangende, inspirerende langetermijnvisie waarin de strategische keuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving worden neergelegd. De grote opgaven worden beschreven, waarvoor richtinggevende keuzes gemaakt worden, inclusief de strategie voor de uitvoering.

Vragen van de leden van de CDA-fractie

[10] De leden van de CDA-fractie constateren dat in de wetgeving voor het gebruik van fysieke ruimte verhoudingsgewijs weinig in de inmiddels aanvaarde Omgevingswet en veel in AMvB's wordt geregeld. Daar komen nog een aantal aanvullingswetten en de Invoeringswet Omgevingswet bij. Zij vragen zich of hoeveel procent van het geheel van de beoogde wet- en regelgeving met de Omgevingswet en de vier AMvB's inmiddels voor formele besluitvorming in het parlement voorligt of afgedaan is.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat het stelsel met de aanvaarding van de Omgevingswet en met de nu voorliggende AMvB's nog niet compleet is. Het klopt inderdaad dat aan uw Kamer ook nog de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur zullen worden voorgelegd. Met de Omgevingswet is een nieuwe systematische ordening van het omgevingsrecht vastgelegd, waarbij het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak één van de doelen is. De vier nu voorgehangen AMvB's werken de Omgevingswet verder uit. De vier AMvB's vormen samen met de Omgevingswet een bestendige structuur voor de omgevingswetgeving. De omvang van dit pakket aan regelgeving laat zich lastig in een exact percentage uitdrukken, maar kan wel als volgt geduid worden. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is in hoofdstuk 7 (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, blz. 303 e.v.) ingegaan op de wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Omgevingswet. Met de Omgevingswet en de vier AMvB's worden in totaal 16 wetten (waaronder de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening) en bijbehorende uitvoeringsregelgeving geheel of grotendeels vervangen. Voor 12 wetten en onderliggende uitvoeringsregelgeving geldt dat die gedeeltelijk opgaan (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, Woningwet). Met de aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur zullen in totaal nog 6 wetten (Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Wet voorkeursrecht gemeenten, Wet inrichting landelijk gebied en de onteigeningswet) opgaan in de Omgevingswet. Samengevat geldt dat het grootste deel van de stelselherziening nu voorligt of al aanvaard is. Dat geldt voor de

beleidsinhoudelijke thema's, maar zeker ook voor de vastgelegde systematiek. De aanvullingssporen en de Invoeringswet Omgevingswet zullen in die systematiek worden ingebouwd en ze vullen de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving op onderdelen aan. Die toevoegingen zijn in omvang veel kleiner dan de voorliggende AMvB's waarin tientallen onderwerpen zijn geregeld. Het parlement is bij de Invoeringswet Omgevingswet en de aanvullingswetten uiteraard als medewetgever betrokken. Ook de zogenaamde aanvullingsbesluiten zullen via een voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd.

[11] De leden van de CDA-fractie stellen dat in de AMvB's veel wordt geregeld dat normaal gesproken, passend in de Nederlandse wetgevings-traditie, in de wet zelf is geregeld. Zij vragen of een aantal belangrijke aspecten toch niet beter in de wet zelf opgenomen had kunnen worden en wijzen erop dat de voorhangprocedure zoals die in de Eerste Kamer vorm heeft gekregen het karakter krijgt van een vereenvoudigd wetgevingsproces. Zij vragen om een beschrijving van de overwegingen en opvattingen over het besluitvormingsproces voor de wet en de AMvB's, inclusief voor- en nadelen, zoals dat nu vorm krijgt.

De stelling dat in de AMvB's veel wordt geregeld dat normaal gesproken in de wet zelf is geregeld, onderschrijft het kabinet niet. De hoofdzaken van het stelsel, zoals de kerninstrumenten, de vergunningplichten en ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten, worden op wetsniveau geregeld. De inhoudelijke normstelling vindt inderdaad op het niveau van de AMvB's plaats, met name in het Bkl, het Bal en het Bbl. Het opnemen van de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau is niet nieuw. Ook in het huidige recht is een omvangrijke hoeveelheid normen op AMvB-niveau geregeld. Denk daarbij aan het Besluit omgevingsrecht, het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. In de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 38) is uiteengezet wat de doelen zijn van de bundeling op AMvB-niveau. Een belangrijk doel is harmonisatie en het verbeteren van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regels. Die zijn nu soms nog verspreid over verschillende niveaus, terwijl daarvoor geen aanleiding is gelet op de aard of de rechtsgevolgen van die normen. Een tweede doel dat met bundeling op AMvB-niveau gediend wordt, is het zorgen voor een tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving. Dit is van groot belang voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht waarin meer dan 35 EU-richtlijnen en verdragen worden geïmplementeerd. Het stelt Nederland beter in staat om bij toekomstige wijzigingen als lidstaat tijdig aan de verplichtingen te voldoen.

Nu de AMvB's vorm gekregen hebben, ziet het kabinet geen aanleiding om een gewijzigd standpunt in te nemen over de vraag welke aspecten in de wet en welke aspecten in de AMvB's zouden moeten worden opgenomen. Het bijeenbrengen van de inhoudelijke normstelling op één niveau biedt juist voordelen. Zo zijn de normen over geur bijvoorbeeld bijeengebracht. Nu zijn gelijksoortige normen over geur nog opgenomen in de Wet geurhinder en veehouderij en in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Met de stelselherziening zijn al deze normen op AMvB-niveau te vinden. De samenhang en de toegankelijkheid van de regels wordt daarmee vergroot, wat ook ten goede komt aan een efficiënte werking en de naleving van de regels. Datzelfde geldt voor de beoordelingsregels en voorschriften die aan een vergunning worden verbonden. In de huidige regelgeving zijn deze normen voor verschillende activiteiten nog verspreid over verschillende wetten en AMvB's. Terwijl in het Bkl al deze normen bij elkaar gepositioneerd zijn. Er zijn overigens ook regels die in de huidige regelgeving op het niveau van een ministeriële regeling zijn vastgelegd en die in het nieuwe stelsel opgenomen zijn op

AMvB-niveau. Denk daarbij aan de Activiteitenregeling milieubeheer. Door die harmonisatieslag zijn alle regels over het in werking hebben van een stookinstallatie op één plaats gebundeld in het Bal. Dat is vele malen inzichtelijker voor de gebruiker en voor de werking van de normen maakt het niet uit of een norm op het niveau van de wet, AMvB of regeling is neergelegd.

Tot slot merkt het kabinet op dat het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet en de ontwerpAMvB's tegelijkertijd aan de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden voorgelegd. Zo kunnen ze in samenhang beoordeeld worden. Zoals in het voorgaande uiteengezet, ziet het kabinet op dit moment geen redenen om een wijziging aan te brengen in de verdeling van de inhoudelijke normen over wets- en AMvB-niveau.

[12] De leden van de CDA-fractie vragen verder nog om concreet in te gaan op de vraag of de toedeling van bevoegdheden zoals opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit niet in de wet zelf had moeten worden opgenomen.

In aanvulling op hetgeen het kabinet in antwoord op de voorgaande vraag van deze leden [11] beschreven heeft, geldt voor de toedeling van bevoegdheden het volgende. Naar het oordeel van het kabinet bevatten de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Bbl en het Bal samen een uitgebalanceerd systeem van bevoegdheidstoedeling. In de memorie van toelichting is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» uiteengezet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43–44 en 76 e.v.). En in de Omgevingswet zelf is in artikel 2.3 het principe van subsidiariteit verankerd. Dit houdt in dat bevoegdheden in beginsel aan een gemeente moeten worden toebedeeld, tenzij er sprake is van een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Daarnaast kan een taak of bevoegdheid bij de provincie of het Rijk belegd worden als dat doelmatiger en doeltreffender is. Verder bevat de Omgevingswet de hoofdlijnen voor de toedeling van bevoegdheden voor de vergunningverlening, algemene regels en handhaving. Voor de omgevingsvergunning geldt bijvoorbeeld als hoofdregel dat voor enkelvoudige vergunningen de gemeente bevoegd gezag is. Die hoofdregel is vastgelegd in artikel 5.8 van de Omgevingswet. In het Omgevingsbesluit zijn vervolgens de uitzonderingen op deze hoofdregel vastgelegd. Het kabinet is van oordeel dat met deze werkwijze een goede balans is gevonden tussen het op wetsniveau bieden van inzicht in het systeem van bevoegdheidstoedeling en de mogelijkheid om de uitzonderingen en specifieke gevallen uit te werken op AMvB-niveau. De gekozen wijze van regulering sluit aan bij onder meer de bestaande bevoegdheidsregeling in het Besluit omgevingsrecht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook hier bevat de Wabo slechts de hoofdregel voor het toedelen van bevoegdheden, en zijn alle uitzonderingen hierop geregeld in het Besluit omgevingsrecht. Gezien de grote diversiteit van de gevallen leent de regeling zoals die nu is opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit zich ook minder goed voor regeling op wetsniveau. Datzelfde geldt voor de bevoegdheidstoedeling bij algemene regels zoals opgenomen in het ontwerp-Bal. Bovendien is een voordeel van de gekozen systematiek dat de aanwijzing van concrete vergunningplichten en algemene regels en de regeling van bevoegd gezag op één niveau zijn vastgelegd, namelijk op het niveau van de AMvB. Dat levert voor de gebruiker een inzichtelijk systeem op.

[13] De leden van de fractie van het CDA wijzen op het specifieke adviesrecht van de gemeenteraad als het college van burgemeester en

wethouders voornemens is een omgevingsvergunning te verlenen voor een afwijking van omgevingsplan. Deze leden vragen om een beschouwing hoe deze adviesbevoegdheid zich vanuit de optiek van de Gemeentewet verdraagt met de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente dat de kaders voor het afwijken kan vaststellen en altijd het recht heeft om opmerkingen over het door het college gevoerde of te voeren beleid te maken. Wetende dat de gemeenteraad binnen de interne lokale verhoudingen kan bepalen welke ruimte het college van burgemeester en wethouders heeft om af te wijken van het omgevingsplan, vragen zij of het adviesrecht kan worden geschrapt.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002, waarbij de Gemeentewet is gewijzigd, worden gemeenten dual bestuurd. Er heeft daarbij een ontvlechting plaatsgevonden van taken en verantwoordelijkheden tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Er is een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bestuurlijke en uitvoerende taken die door het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd en de kaderstellende en controlerende taak die de gemeenteraad uitvoert. De gemeenteraad werkt op hoofdlijnen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering. In de Omgevingswet zijn de taken en bevoegdheden ook langs deze lijnen geordend. De omgevingsvisie, waarin de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren beleid worden vastgelegd, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De omgevingsvisie vormt het gemeentelijke beleidskader voor onder meer de vaststelling van het omgevingsplan en de verlening van omgevingsvergunningen om van het omgevingsplan af te wijken.

Omdat het omgevingsplan sterk het karakter draagt van een stelsel van algemeen verbindende voorschriften, legt de Omgevingswet de bevoegdheid tot vaststelling primair bij de gemeenteraad. Gelijktijdig heeft het omgevingsplan een sterk locatiespecifiek karakter en kan het op onderdelen een op een locatie gericht detailniveau hebben dat vergelijkbaar is met een vergunning. Vooral voor dynamische gebieden met veel ruimtelijke ontwikkeling kan dit tot gevolg hebben dat een omgevingsplan geregeld wordt gewijzigd. Mede met het oog op een efficiënte en snelle besluitvorming kan de raad de vaststelling van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De uitvoerende taken, zoals het verlenen van omgevingsvergunningen en de handhaving, zijn vanzelfsprekend ook bij het college belegd.

Binnen het duale stelsel zoals hiervoor beschreven heeft het college van burgemeester en wethouders een informatie- en verantwoordingsplicht jegens de raad. De raad beschikt op zijn beurt over middelen om hieraan door het college invulling te laten geven, zoals het informatierecht en het mondelinge en schriftelijke vragenrecht. De raad beschikt ook over middelen om het college van burgemeester en wethouders en zijn individuele leden ter verantwoording te roepen, met als ultimatum remedium een motie van wantrouwen en ontslag. Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het college en de burgemeester. Naast deze algemene rechten en plichten van het college en de raad over en weer, wil het kabinet in het Omgevingsbesluit (via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingsbesluit) een specifieke informatieplicht voor het college jegens de raad introduceren voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Het bijzondere karakter van de omgevingsvergunning voor een afwijking van het omgevingsplan is dat daarmee wordt afgeweken van regels in het omgevingsplan die, behoudens in delegatie door het college, door de

gemeenteraad zijn vastgesteld. Om te voorkomen dat de gemeenteraad daarvan pas kennis neemt nadat de vergunning is verleend, wil het kabinet regelen dat de raad van tevoren gevallen kan aanwijzen waarin het college de aanvraag eerst ter kennis moet brengen aan de raadsleden. De raadsleden kunnen daarop hun eventuele bedenkingen en zienswijzen geven. Deze regeling sluit aan op de in artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet opgenomen actieve informatieplicht en laat zich vergelijken met een voorhangprocedure. Het informeren van de gemeenteraad over aanvragen om een omgevingsvergunning om van het omgevingsplan af te wijken kan ook verlopen binnen de algemene kaders die de Gemeentewet daarvoor biedt. In dat opzicht kan de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de Gemeentewet geen toereikende instrumenten biedt voor de raad, op zichzelf bevestigend worden beantwoord. Desalniettemin wordt het voor de kenbaarheid wenselijk geacht hiervoor een meer expliciete regeling binnen het stelsel van de Omgevingswet op te nemen.

[14] De leden van de CDA-fractie vragen hoe bij het stellen van decentrale regels aan initiatieven op de grens van twee gemeenten of bijvoorbeeld aan netbeheerders die in meerdere gemeenten actief zijn voorkomen wordt dat het *level playing field* verstoord kan worden en oneigenlijke concurrentie optreedt, en hoe bevorderd wordt dat uiteindelijk een lastenverlichting en vermindering van complexiteit voor bedrijven optreedt.

Voor bedrijven die op de grens van twee of meer gemeenten liggen en daardoor voor die locatie met omgevingsplannen van meer dan een gemeente te maken hebben, is een goede afstemming tussen gemeenten bij het stellen van regels in het grensgebied van belang. Artikel 2.2 van de Omgevingswet verplicht tot een dergelijke afstemming. Ook de provincie kan bij die afstemming zo nodig een rol spelen, gezien haar taak bij de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten (artikel 2.18 van de Omgevingswet).

Wat betreft bedrijven met meerdere bedrijfsonderdelen of vestigingen in verschillende gemeenten is er een onderscheid tussen regels die geheel locatieonafhankelijk zijn, regels die zodanig locatieafhankelijk zijn, dat rijksregelgeving niet of nauwelijks een rol kan spelen, en regels die tussen deze twee uitersten liggen.

Regels die locatieonafhankelijk zijn, zoals bijvoorbeeld de invulling van beste beschikbare technieken bij milieubelastende activiteiten, worden landelijk gesteld. Dat geldt ook voor de landbouwbedrijven, waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen.

Bij regels die volledig locatieafhankelijk zijn, zoals de regel over het kunnen dempen van een sloot, kan een *level playing field* in de vorm van landelijk uniforme regels niet gerealiseerd worden. Hier zullen de aard van de locatie en de vraag wat de milieugevolgen van een activiteit op die specifieke locatie zijn altijd leidend zijn bij het stellen van regels aan activiteiten.

Voor de regels die tussen beide uitersten liggen, is de keuze voor het decentraal stellen van deze regels ingegeven door het feit dat de gemeente naast de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels voor het hele grondgebied te stellen (zoals het Rijk het doet in algemene rijksregels), ook de mogelijkheid heeft om regels aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Als de gemeente kiest voor op de locatie toegesneden regels, kan dat regels opleveren die

daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken.

Deze omslag in wijze van regelen zal worden voorzien van een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij inwerkingtreding van de uitvoeringsregelgeving niet in het uitvoeren van hun activiteiten worden beperkt.

[15] De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet verwacht dat de overzichtelijkheid ermee is gediend als voor grote gemeenten of gemeenten met een grote diversiteit één omgevingsplan geldt in plaats van verschillende plannen per deelgebied.

Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Het komt regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, bijvoorbeeld in gehanteerde begrippen of formuleringen, terwijl de intentie is om hetzelfde te regelen. Een omgevingsplan per gemeente maakt het inzichtelijker welke regels gelden en maakt het eenvoudiger om onnodige verschillen in regulering te voorkomen.

Door te werken met één consistent en samenhangend omgevingsplan, met één set begripsomschrijvingen en gelijke regels voor gelijke omstandigheden, worden onbedoelde verschillen voorkomen. Uiteraard blijft, net als nu voor het bestemmingsplan, voor het omgevingsplan kenmerkend dat het ook specifieke, locatie- of gebiedsgerichte regels zal bevatten. Het is dus niet nodig om verschillende plannen per gemeente vast te stellen om recht te kunnen doen aan de diversiteit van deelgebieden binnen een gemeente. Ook kan een omgevingsplan steeds voor deelgebieden of op een enkel onderdeel, maar ook op een onderwerp voor het hele grondgebied van een gemeente worden aangepast als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. In dat laatste geval kan het omgevingsplan in één keer, met één wijziging voor de hele gemeente worden aangepast. Het is dan dus niet meer nodig alle afzonderlijke bestemmingsplannen te wijzigen.

[16] De leden van de fractie van het CDA vragen of ook wijzigingen en initiatieven die in procedure zijn gebracht, maar nog niet hebben geleid tot aanpassing van het omgevingsplan, digitaal te raadplegen zullen zijn.

In het Omgevingsbesluit zullen onder meer de voornemens tot het uitvoeren van verkenningen, voorbereidingsbesluiten, voorkeursbeslissingen en ontwerpbesluiten van omgevingsplannen en projectbesluiten worden aangewezen als omgevingsdocument. Op deze wijze kunnen de gevolgen van omgevingsvisies, programma's, projectbesluiten, omgevingsplannen en -verordeningen bij de voorbereiding in hun onderlinge samenhang worden gezien. Dit betekent dat alle wijzigingen van een omgevingsplan die in voorbereiding zijn, via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) raadpleegbaar zullen zijn. Op termijn zullen naar verwachting ook omgevingsvergunningen worden aangewezen als omgevingsdocument en digitaal via het DSO ontsloten.

[17] De leden van de CDA-fractie vragen wanneer naar verwachting meer dan 90% van de gemeenten een actueel en goedgekeurd omgevingsplan nieuwe stijl hebben. Zij vragen of het niet wenselijk zou zijn om vast te leggen dat gemeenten uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet een actueel omgevingsplan moeten hebben.

De overgang van de huidige bestemmingsplannen naar één omgevingsplan met alle regels over de fysieke leefomgeving is een forse opgave. Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen met soms

verschillende begrippen en formuleringen. Daarnaast worden ook andere lokale verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving onderdeel van het omgevingsplan. Bovendien heeft het kabinet ervoor gekozen om als onderdeel van de stelselherziening enkele onderwerpen niet langer via AMvB's te regelen, maar via het omgevingsplan te laten regelen of over te laten aan de decentrale overheden. Tot slot moet het omgevingsplan voldoen aan de nieuwe inhoudelijke eisen en terminologie en aan de nieuwe digitale standaarden, zodat de regels op eenvoudige wijze voor burgers en bedrijven raadpleegbaar zijn.

Het kabinet vindt het – net als de leden van de CDA-fractie – belangrijk dat gemeenten voortvarend aan de slag gaan met het nieuwe omgevingsplan. Een overgangstermijn van vijf jaar is gelet op de hiervoor beschreven opgave echter te kort. Het kabinet zoekt naar een overgangstermijn die aan de ene kant ambitieus genoeg is, en aan de andere kant realistisch en haalbaar is voor alle gemeenten in Nederland. In overleg met de VNG is het voornemen om via de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat gemeenten uiterlijk 10 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet voor hun gehele grondgebied een actueel omgevingsplan conform de eisen van de Omgevingswet vastgesteld hebben.

Om dit veranderproces tijdig in gang te zetten, worden gemeenten nu al ondersteund en voorbereid op deze opgave. Via het interbestuurlijke implementatieprogramma worden bijvoorbeeld toepasbare voorbeelden (staalkaarten) ontwikkeld en zijn zo'n honderd gemeenten (de koplopers) nu al op grond van de Crisis- en herstelwet aan het experimenteren met het nieuwe omgevingsplan.

[18] De leden van de CDA-fractie vragen of in het Bbl ook eisen voor waterrobuust bouwen van woningen kunnen worden opgenomen. Verder vernemen zij graag waarom gemeenten krachtens een instructieregel wel in hun omgevingsplan, maar niet in hun omgevingsvisie rekening moeten houden met de gevolgen van hun visie voor het beheer van watersystemen.

In antwoord op de vraag over het Bbl merkt het kabinet op dat het ontwerp-Bbl bouwtechnische eisen voor de waterdichtheid van woningen en andere gebouwen bevat en dat gemeenten daarnaast ruime mogelijkheden hebben om in het omgevingsplan voor locatieafhankelijke aspecten ruimtelijke regels met het oog op klimaatadaptatie en waterrobuust bouwen te stellen. Zie verder ook de antwoorden op een vraag van de leden van de VVD-fractie over waterrobuust bouwen [1] en een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over klimaatbestendig bouwen [130].

Wat betreft de vraag van deze leden waarom de watertoets wel verplicht is voor het omgevingsplan en niet voor de omgevingsvisie merkt het kabinet het volgende op. Het huidige Besluit ruimtelijke ordening bevat een verplichte watertoets voor het bestemmingsplan. In het ontwerp-Bkl is deze verplichting omgezet naar een inhoudelijke beslisregel voor gemeenten, waarbij de gemeente de opvattingen van de waterbeheerder betreft voor een duiding van de gevolgen van het omgevingsplan voor het watersysteem. De vormgeving is dus gewijzigd, maar de wettelijke borging van de watertoets blijft gehandhaafd. Hiervoor is gekozen vanwege de unieke positie van de waterschappen in ons staatsbestel (eigenstandig bestuursorgaan met een functionele taak) en de afwezigheid van andere sectorspecifieke regelgeving op dit punt. Voor een nadere toelichting op het punt van de omgevingsvisie wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

[19] De leden van de CDA-fractie vragen of provincies niet moet worden opgedragen het belang van landschap als mee te wegen waarde te betrekken bij hun beleidsontwikkeling. Zij vragen of een – niet uitputtende – lijst van naar de huidige inzichten mee te nemen waarden bij de beleidsontwikkeling en planvorming, niet beter is dan het noemen van een beperkt aantal waarden, met voorbijgaan van andere.

Het landschapsbeleid behoort tot de autonome taken van de provincies. Dat hebben het Rijk en de provincies afgesproken in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107). Bij die verantwoordelijkheidsverdeling past in de ogen van het kabinet geen expliciete instructieregel van het Rijk aan de provincies om het belang van het landschap te betrekken bij hun beleidsontwikkeling. Tot op heden hebben de provincies uit eigen beweging met provinciaal beleid de bescherming van landschappen op goede wijze geborgd. Dat het landschap een waarde is die bij de beleidsontwikkeling moet worden betrokken, blijkt – in meer algemene bewoordingen – uit het feit dat landschappen expliciet in artikel 1.2 van de Omgevingswet zijn genoemd als onderdeel van de fysieke leefomgeving. De verantwoordelijke bestuursorganen zijn ook bevoegd specifieke regels te stellen voor het beschermen van landschappelijke waarden.

[20] De leden van de CDA-fractie geven aan dat terecht geïnvesteerd wordt in kennisbevordering van medewerkers en bestuurders van gemeenten en provincies, vragen of het budget voldoende is en of ook kleine gemeenten in staat zijn zich voldoende voor te bereiden op de invoering van het nieuwe stelsel.

In het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet, dat gezamenlijk door het Rijk, VNG, IPO en UvW wordt vormgegeven, wordt veel aandacht besteed aan kennis van de nieuwe wet- en regelgeving, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten, het ondersteunen en stimuleren van pilots en experimenten en een informatiepunt. Daarnaast wordt het bevoegd gezag ook op de nieuwe manier van werken voorbereid via de invoeringsondersteuning. Vanzelfsprekend hebben bestuursorganen ook een eigen verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden. Hierbij kunnen bestuursorganen samenwerken met anderen om specifieke deskundigheid te delen, maar ook gebruik maken van de kennis van eigen diensten, zoals bij de regionale uitvoeringsdiensten. Via de monitor Implementatie Omgevingswet zal gedurende de looptijd van het implementatieprogramma de voortgang worden gevolgd en kan waar nodig bijsturing plaatsvinden. Het kabinet verwacht dat het budget voor de invoeringsondersteuning, dat gezamenlijk met de decentrale overheden is vastgesteld, toereikend is.

Het implementatieprogramma sluit aan bij de verschillende invoeringsstrategieën van gemeenten. Afhankelijk van de lokale situatie en ambitie zullen sommige gemeenten vernieuwend of onderscheidend zijn in hun aanpak, anderen consoliderend of calculerend. De activiteiten en producten van het implementatieprogramma sluiten hier op aan. Kleinere, maar natuurlijk ook grote gemeenten kunnen daarbij leren van de koplopers. Door gebruik te maken van netwerken van de VNG wordt er voor gezorgd dat de kennis en ervaring met het toepassen van de regelgeving wordt gedeeld. Ook worden ieder kwartaal bijeenkomsten in de verschillende delen van het land georganiseerd om de opgedane ervaringen te delen. Zo kunnen gemeenten die niet direct bijvoorbeeld zelf bij een pilot betrokken waren of een voorstel voor praktijkondersteuning hebben ingediend, kennis nemen van de opgedane leerervaringen van anderen.

[21] De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe een gewone burger kan weten wat wel en niet mag, hoe hij daarbij ondersteund wordt en of dit zorgt voor extra workload bij gemeenten.

Het kabinet deelt de zorg dat het huidige omgevingsrecht niet inzichtelijk genoeg is. Dat is een van de aanleidingen voor de stelselherziening. De stelselherziening bundelt regels uit 26 wetten en 60 AMvB's in één wet en vier AMvB's. Gemeenten bundelen alle verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan. De inzichtelijkheid wordt daarmee vergroot en burgers hoeven nog maar op één plek te kijken om te zien wat op een locatie kan en mag. Ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) draagt daar voor een groot deel aan bij. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is er één digitaal loket («Mijn Omgevingsloket») waarmee de relevante processen van de diverse doelgroepen, zoals initiatiefnemers en een bevoegd gezag, zo gebruiks-vriendelijk mogelijk worden ondersteund. Bij inwerkingtreding zal de dienstverlening die het stelsel biedt op hetzelfde niveau als het huidige liggen. De gebruiker van het loket kan hieruit afleiden of het nodig is om een vergunningaanvraag of melding in te dienen. Dit wordt ondersteund via het DSO. Daarnaast blijft het net als nu wel mogelijk om specifiek bij de gemeente informatie en uitleg te vragen. Gemeenten worden daarbij ondersteund door een landelijk informatiepunt dat hulp biedt bij de uitleg van de wet, de uitvoeringsregelgeving en digitale voorzieningen. Burgers kunnen hier via een vragenformulier en vanaf 2017 ook telefonisch specifieke vragen stellen. Er ontstaat daarom naar verwachting geen extra structurele workload bij gemeenten.

[22] De leden van de fractie van het CDA vragen opnieuw aandacht voor de betekenis van het ICT-project, de stand van zaken en of het binnen budgettaire kaders blijft. Daarbij vragen zij specifiek of er voldoende deskundigen beschikbaar zijn en of het lukt om hen voor de tijd van het project te binden.

Het kabinet hecht, net als deze leden, veel betekenis aan de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ter ondersteuning van de Omgevingswet. Het DSO wordt ontwikkeld als deelprogramma binnen het Implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. Het deelprogramma is bij vaststelling van het programmaplan begin 2017 overgegaan van de kwartiermakersfase naar de ontwikkelfase. Daarbij is ook het budgettaire kader vastgesteld. Ten tijde van het financieel akkoord zijn de kosten van het DSO op basis van losse componenten interbestuurlijk geschat. Nu de ontwikkelfase is gestart en de benodigde organisatie voor ontwikkeling en beheersing in werking is, is er beter zicht op de daadwerkelijke kosten. De investeringskosten voor de eerste fase tot inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn hoger dan de eerdere inschatting op basis van de losse componenten. Dit vergroot de druk op het financieel kader. De Minister van Infrastructuur en Milieu stuurt namens het kabinet samen met de interbestuurlijke partners op de voortgang van de ontwikkeling, de kosten en de kwaliteit van het DSO. De sturing is gericht op het zo kostenefficiënt mogelijk realiseren van het DSO.

Naar aanleiding van de vraag over de inzet van voldoende deskundigen wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende deskundigheid nu geen groot issue is, maar dat dit wel voortdurend aandacht vraagt.

Momenteel wordt het deelprogramma DSO door het Bureau ICT-toetsing (BIT) getoetst. De uitkomsten van de BIT-toets zullen worden gebruikt om de beheersbaarheid en slaagkans van het programma te vergroten. Daarnaast hecht het kabinet waarde aan deze BIT-toets, omdat deze

uiteindelijk bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de digitale dienstverlening van de overheid. Over de voortgang van de realisatie van het DSO wordt het parlement geïnformeerd, onder andere via het BIT-advies dat voor de zomer wordt verwacht. Naast de BIT-toets wordt het parlement periodiek geïnformeerd via het Rijks ICT-dashboard en de rapportage over grote projecten, nu de Tweede Kamer het deelprogramma DSO heeft aangewezen als Groot Project. Ten slotte zal in de jaarlijkse rapportage over de voortgang van de implementatie aan de hand van de monitor ook steeds worden gerapporteerd over de stand van zaken van het DSO.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de Minister van Infrastructuur en Milieu namens het kabinet nu over voldoende bevoegdheden beschikt om een succesvolle voortgang van het project te verzekeren, en zo nodig ook knopen in operationele en praktische zin kan doorhakken.

De ontwikkeling van het DSO is meer dan een technisch ICT-project. De complexiteit zit hem met name in de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van vele actoren. Dit is de reden dat zowel het kabinet als de bestuurlijke koepels hun verantwoordelijkheid als opdrachtgever hebben genomen. Het kabinet gaat er vanuit dat de belangen samenkomen in een krachtig opdrachtgeverschap. Mocht het nodig zijn, dan kan de Minister vanuit haar eindverantwoordelijkheid knopen doorhakken.

Ten slotte vragen deze leden welke stappen zijn gezet om op het vlak van toezicht en handhaving aansluiting bij de digitale systemen van justitie en politie te verzekeren.

De ontwikkeling van het DSO gaat stapsgewijs, niet alles kan bij inwerkingtreding zijn gerealiseerd. Op dit ogenblik wordt onderzocht of het DSO in een volgende stap aan te sluiten is op de digitale systemen van justitie en politie door Inspectieweet Milieu te integreren in het DSO. Inspectieweet gaat toezichthouders en handhavers een speciaal beveiligde omgeving bieden om toezichtinformatie op milieugebied uit te wisselen met elkaar en met justitie en politie.

Vragen van de leden van de D66-fractie

[23] De leden van de fractie van D66 uiten hun zorg over de implementatie van nieuwe regelgeving bij decentrale besturen en dan met name bij kleine gemeenten en vragen zich af welke acties het kabinet zal ondernemen als over een jaar mocht blijken dat de percentages van overheden die bezig zijn met de voorbereidingen op de implementatie laag zijn.

Het kabinet vindt een tijdige voorbereiding ook essentieel en houdt daarom via de monitor vinger aan de pols. Er worden in het land volop voorbereidingen getroffen op de komst van de nieuwe regelgeving. Dit blijkt ook uit de monitor waar de leden van de fractie van D66 naar verwijzen. Uit de uitkomsten van de eerste verkenning van de stand van zaken van de implementatie blijkt dat alle overheden zich inmiddels oriënteren op de komst van de Omgevingswet. De genoemde 28% van de waterschappen, 27% van de provincies en 43% van de gemeenten bevinden zich nog in deze oriëntatiefase. Het resterende deel heeft de oriëntatiefase inmiddels achter zich gelaten en is bezig met het formuleren en vaststellen van ambities voor de implementatie of zijn zelfs bezig met de daadwerkelijke realisatie.

Het kabinet ondersteunt burgers, bedrijven en overheden via het gezamenlijke implementatieprogramma Aan de slag met de

Omgevingswet. Voor een verdere toelichting op dit implementatieprogramma wordt verwezen naar een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA [20].

Via de monitor Implementatie Omgevingswet zal gedurende de looptijd van het implementatieprogramma worden gevolgd wat de voortgang is in de voorbereiding op de implementatie en of de invoeringsondersteuning voldoet aan de vraag vanuit de praktijk. Aan de hand van de resultaten van de monitor Implementatie wordt – waar nodig – de invoeringsondersteuning aangepast.

[24] De leden van de D66-fractie vragen naar de bruikbaarheidseisen voor gebouwen in het Bbl en het overlaten van de invulling hiervan aan de markt. Zij zijn positief gestemd over het bericht dat er een actieplan voor de bouw komt en vragen hier een toelichting op. Ook vragen zij welke eisen hierin opgenomen worden en of gemeentelijk de mogelijkheid bestaat hier van af te wijken.

Het ontwerp-Bbl zoals dat op 1 juli 2016 aan uw Kamer is toegezonden bevatte in het geheel geen bruikbaarheidseisen. Ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 waren deze eisen gedereguleerd om op dit onderwerp meer ruimte te bieden aan initiatiefnemers. Bruikbaarheidseisen gaan over onder meer de plafondhoogte, aanwezigheid van balkons en buitenruimte en opstelplaatsen. Tijdens het nota-overleg van 19 december 2016 met de Tweede Kamer is uitgebreid gesproken over deze deregulering. De toenmalig Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft tijdens dit overleg toegezegd op basis van de geluiden uit de Tweede Kamer en naar aanleiding van enkele moties, maar ook naar aanleiding van diverse signalen van maatschappelijke organisaties, de bruikbaarheidseisen voor woningen terug te plaatsen in het Bbl. Hierbij wordt uitgegaan van hetzelfde niveau van eisen als nu is opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Om wel de mogelijkheid te bieden aan lokale initiatieven voor nieuwe woonvormen zoals huizen met een klein oppervlak (*tiny houses*) wordt bij deze terugplaatsing de mogelijkheid voor gemeenten opgenomen om door een maatwerkregel in het omgevingsplan versoepeling van één of meerdere van deze regels te verlenen voor een gebied of een categorie bouwwerken. Hierbij kan gedacht worden aan een wijk waar de gemeente de realisatie van *tiny houses* wil toestaan, of de categorie studentenwoningen. Deze maatwerkmogelijkheid is vergeleken met het huidige Bouwbesluit nieuw. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze versoepelingsmogelijkheid alleen wordt geboden voor bruikbaarheidseisen en niet voor de in het ontwerp-Bbl opgenomen toegankelijkheidseisen.

In het Bouwbesluit 2012 is op dit moment al een uitzondering op de bruikbaarheidseisen opgenomen voor woningen gebouwd in particulier opdrachtgeverschap. In de praktijk zijn de ervaringen hiermee positief. Deze specifieke uitzondering wordt ook overgenomen in het Bbl.

Het terugplaatsen van de bruikbaarheidseisen en het opnemen van de nieuwe en bestaande uitzonderingen hierop zoals hierboven beschreven, wordt opgenomen in de versie van het ontwerp-Bbl die voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden aangeboden.

Het actieplan voor de bouw waarover de leden spreken zal er komen op basis van de motie-Volp (Kamerstukken II 2016/17, 24 170, nr. 155). Dit is een actieplan in het kader van het ontwerp-Besluit toegankelijkheid dat op dit moment voor advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. Dit besluit is opgesteld in het kader van de implementatie van het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap.

Het actieplan bouw zal worden opgesteld conform de vereisten van artikel 3 van het ontwerp-Besluit toegankelijkheid. Dit plan wordt de komende periode in samenwerking met cliëntenorganisaties en overige belanghebbende partijen opgesteld. Conform de motie-Volp zal de Tweede Kamer over de voortgang voor de zomer 2017 geïnformeerd worden. Op dit moment kan niet op de inhoud vooruit gelopen worden.

Een actieplan zoals bedoeld in het Besluit toegankelijkheid is een plan waarin wordt beschreven op welke wijze een sector werkt aan de verwezenlijking van algemene toegankelijkheid. In het plan wordt ook opgenomen hoe degenen binnen de sector overgaan tot realisatie van het actieplan. De maatregelen in het plan betreffen in eerst instantie dus afspraken tussen partijen en geen wettelijke maatregelen.

[25] De leden van de fractie van D66 stellen vast dat het Bkl eisen stelt ten behoeve van de doorvaarbaarheid van rijksvaarwegen. Zij vinden het van belang dat ook regionale watersystemen voldoen aan deze eisen en vragen zich af of dat wel is gewaarborgd, bijvoorbeeld voor de toegankelijkheid voor hulpdiensten.

Het Bkl stelt eisen aan zones rond rijksvaarwegen. De achtergrond hiervan is de borging van twee in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte genoemde nationale belangen: «een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren» en «een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen». Het Rijk is ook de beheerder van deze vaarwegen. De provincies zijn beleidsverantwoordelijk voor de regionale watersystemen. Zij dragen de zorg voor het integrale waterbeleid voor regionale watersystemen (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid). Zo nodig kunnen provincies in hun omgevingsverordeningen regels stellen om ruimtelijke belemmeringen langs regionale vaarwegen te voorkomen. Het borgen van de doorvaarbaarheid van regionale wateren hoort vervolgens tot de taken van de vaarwegbeheerder. Het vaarwegbeheer van de regionale wateren wordt door de provincies bij omgevingsverordening toegedeeld aan zichzelf, waterschappen of gemeenten. Binnen het stelsel blijft ruimte voor de huidige praktijk, waarin bijvoorbeeld regels voor de provinciale vaarwegen bestaan die vergelijkbaar zijn met de in het Bkl opgenomen regels voor de rijksvaarwegen.

[26] De leden van de D66-fractie stellen meerdere vragen over participatie. Ten eerste vragen de leden wat wordt verstaan onder vroegtijdige consultatie en wanneer burgers adequaat zijn geconsulteerd. Ten tweede wordt gevraagd hoe de kwaliteit van de inspraakprocedure is gewaarborgd. Tot slot vragen de leden een evaluatieperiode van twee jaar in te voeren, zodat tijdig kan worden ingegrepen als participatie niet voldoende is gewaarborgd.

Het kabinet neemt aan dat de leden met «consultatie» participatie bedoelen. Het stelsel van de Omgevingswet bevordert participatie in een vroeg stadium bij de voorbereiding van een besluit. In het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn diverse waarborgen opgenomen. Voor het projectbesluit moet het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning met een kennisgeving participatie aangeven op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. Ter uitvoering van de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 80) zal in het ontwerp-Omgevingsbesluit opgenomen worden dat bij de kennisgeving van het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe het participatietraject

wordt vormgegeven. In het projectbesluit en het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken. Een dergelijke motiveringsplicht geldt ook voor omgevingsvisies en programma's.

De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Om zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij de diversiteit in de praktijk zijn geen eisen opgenomen over de wijze waarop het participatietraject wordt opgezet. Participatie is maatwerk. Het verder vastleggen van participatie, bijvoorbeeld door het opnemen van vormvereisten, kan leiden tot ongewenste juridificering. In de praktijk blijkt dat participatie steeds meer gemeengoed wordt. Zo is voor de herinrichting van een park in Zwolle een website opgezet waarop bewoners zelf hun ideeën kunnen aandragen over de invulling van het park. In Rotterdam is bij het project Leiding over Noord door het participatietraject zeventig procent van de oorspronkelijk geplande route van de leidingen of de wijze van aanleg aangepast. In april dit jaar verschijnt een digitale inspiratiegids als hulpmiddel voor de inrichting van het participatietraject. Hierin zijn in samenwerking met het veld praktijkvoorbeelden en handvaten opgenomen²¹. De inspiratiegids participatie is bedoeld voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. Zodra de inspiratiegids operationeel is, zal uw Kamer hiervan op de hoogte worden gesteld.

Voor het waarborgen van de kwaliteit van de voorbereidingsprocedure van besluiten hebben vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad, de verantwoordelijkheid toe te zien op de wijze waarop besluiten door het bestuur worden voorbereid. Voor de rechtsbescherming sluit de Omgevingswet aan bij de Algemene wet bestuursrecht. Burgers kunnen in ieder geval hun mening kenbaar maken in de zienswijze- of bezwaarprocedure die geldt voor projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvisies. Op deze wijze kan het bevoegde bestuursorgaan nog eens toetsen of er belangen over het hoofd zijn gezien. Daarnaast zijn bestuursorganen gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel en aan de Algemene wet bestuursrecht. In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging.

Over evaluatie van de Omgevingswet en specifiek van participatie merkt het kabinet op dat ook nu al goed gekeken wordt naar de resultaten van participatie. Het rapport Pionieren met de Omgevingswet laat tussentijdse resultaten zien van pilots die vooruitlopen op de Omgevingswet. In deze pilots is ervaring opgedaan met verschillende vormen van participatie en met de effecten daarvan op de besluitvorming (Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 46). De uitkomsten van de pilots zijn positief. Zo blijkt dat participatie bij deze projecten meerwaarde heeft en leidt tot meer kwaliteit, groter draagvlak en versnelling van de besluitvorming. De Omgevingswet voorziet in een evaluatie van de werking van het wettelijke stelsel binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Hierin zullen de ervaringen met participatie uiteraard worden meegenomen. In een termijn van vijf jaar kan het nieuwe stelsel zijn werking in de praktijk laten zien. Het kabinet is van mening dat deze termijn passend is en wil voor participatie geen afwijkende evaluatieperiode hanteren.

²¹ Op de site <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/participatie-0/inspiratiegids/> is te zien hoe partijen samen deze gids opstellen.

[27] De leden van de D66-fractie hebben vragen over de onafhankelijkheid en samenstelling van de Commissie voor de mer en vragen of het kabinet bereid is om bezwaar tegen de Commissie open te stellen.

Het kabinet meent dat de gevraagde elementen, namelijk afspiegeling en diversiteit van de Commissie voor de mer en onafhankelijkheid bij de advisering, goed zijn geborgd en ziet geen aanleiding om de voorgestelde regelgeving aan te passen.

De Commissie voor de mer wordt benoemd door de Minister van Infrastructuur en Milieu en bestaat uit maximaal 15 leden, te weten een voorzitter en maximaal 14 plaatsvervangend voorzitters. Uit artikel 17.2 van de Omgevingswet volgt dat bij de benoeming van deze leden artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges geldt. Hierin is onder andere geregeld dat de leden worden benoemd «op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring» en dat bij de benoeming «wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen».

Als de Commissie voor de mer in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen, stelt een van de leden (de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter) een werkgroep van deskundigen samen. De samenstelling van deze werkgroep wordt afgestemd op de inhoud van het project of plan waar advies over wordt gevraagd. Voor de samenstelling van deze werkgroep is in artikel 17.5 van de Omgevingswet, vastgelegd dat de deskundigen niet rechtstreeks betrokken zijn, zullen zijn of zijn geweest bij het project of plan waar advies over wordt uitgebracht. Artikel 10.4, vijfde lid, van het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt aanvullend dat personen die niet voldoen aan de vereisten van artikel 17.5 van de Omgevingswet door de voorzitter van de werkgroep van hun taak worden ontheven. Daarmee is de onafhankelijkheid, afspiegeling en diversiteit van de Commissie voor de mer geborgd.

Bovendien worden het bevoegd gezag en de initiatiefnemer, op grond van artikel 10.4, tweede lid, van het ontwerp-Omgevingsbesluit, op de hoogte gebracht van de samenstelling van de werkgroep. Deze werkwijze biedt het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de mogelijkheid om gemotiveerd kenbaar te maken of er bezwaren zijn tegen de samenstelling van de werkgroep op grond van betrokkenheid.

[28] De leden van de fractie van D66 vragen naar de manier waarop het klimaatvraagstuk wordt betrokken bij de planvorming. Onder verwijzing naar het notaoverleg in de Tweede Kamer, vragen zij of het tijdig invoeren van een klimaattoets niet juist bijdraagt aan een goede implementatie van adaptatieprogramma's.

Zoals toegelicht in de brief van 6 oktober 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 31 793, nr. 160) over de uitvoering van de motie-Vos/Van Veldhoven over CO₂-neutraliteit (Kamerstukken II 2016/17, 31 793, nr. 153) is het tegengaan van klimaatverandering expliciet één van de doelen van die wet. Gemeenten, provincies en het Rijk zijn in het kader van de Omgevingswet straks verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen waarbij rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, en de beginselen van preventief handelen, milieuaantastingen bij voorrang bij de bron bestrijden en de vervuiler betaalt. De gemeente is daarbij zelf verantwoordelijk om in de omgevingsvisie strategische inhoudelijke keuzes te maken voor het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving, waarbij het tegengaan van klimaatverandering één van de betrokken belangen is. Het

gaat daarbij vooral om beleid en maatregelen waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk is, gezien het lokale schaalniveau. De gemeente kan bijvoorbeeld besluiten om het gemeentelijke wagenpark versneld te vervangen door elektrische auto's of bepalen dat voor een nieuwbouwwijk voor woningen strengere energie-eisen gelden.

In het notaoverleg is erop gewezen dat het nationale beleid ten aanzien van klimaat nog volop in ontwikkeling is. Er ligt een initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet en in december 2016 werden de Nationale klimaatadaptatiestrategie en de Energieagenda gepresenteerd. De Nationale klimaatadaptatiestrategie vormt de opmaat naar een Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie dat dit jaar zal worden vastgesteld. Dat zal in nauwe samenhang gebeuren met het Deltaprogramma, waarin alle plannen voor waterveiligheid en wateroverlast zijn opgenomen. Bij de uitvoering van de Nationale klimaatadaptatiestrategie zal intensief worden samengewerkt met diverse partners, zoals een groot aantal departementen, de decentrale overheden, marktpartijen, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties.

De vorderingen in het Uitvoeringsprogramma zullen worden gemonitord en over de voortgang zal worden gerapporteerd. De door de leden voorgestelde verbreding van de watertoets naar een klimaattoets is voor dat doel niet nodig. Verder is van belang dat de brede afweging die in het watertoetsproces moet worden gemaakt zich niet goed lijkt te lenen als controlemechanisme voor het (nationale) Uitvoeringsprogramma voor klimaatadaptatie, ook niet als de weging meer zou omvatten dan het watersysteem.

[29] De leden van de D66-fractie geven aan dat de inspanningsverplichting voor het realiseren van rijksomgevingswaarde luchtkwaliteit enkel geldt op stedelijke achtergrondconcentraties en niet op kwetsbare plekken, zoals bij snelwegen of drukke stadswegen. Deze leden pleiten er daarom voor om deze inspanningsverplichting overal te laten gelden, en vragen de Minister of zij deze mening deelt.

Voor de beantwoording van de vraag wordt aangenomen dat deze leden de omgevingswaarde voor $PM_{2,5}$ bedoelen die is opgenomen in artikel 2.6, tweede lid, onder c, van het ontwerp-Bkl. Deze omgevingswaarde is een inspanningsverplichting en geldt op stedelijke achtergrondconcentraties.

De mening van deze leden dat deze inspanningsverplichting overal dient te gelden deelt het kabinet niet. Eén van de uitgangspunten van de stelselherziening is dat de normstelling aansluit bij EU-richtlijnen en -verordeningen. De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl komen dan ook overeen met de grens- en streefwaarden in de EU-richtlijn luchtkwaliteit. In lijn met deze richtlijn luchtkwaliteit vindt de beoordeling of aan de bovengenoemde omgevingswaarde voor $PM_{2,5}$ wordt voldaan, plaats aan de hand van metingen van de stedelijke achtergrondconcentraties verspreid over het gehele Nederlandse grondgebied. De beoordeling of aan de omgevingswaarden wordt voldaan vindt niet plaats op locaties direct naast wegen, omdat de concentraties op deze locaties niet representatief zijn voor de stedelijke achtergrondconcentratie.

[30] De leden van de D66-fractie geven aan dat de Tweede Kamer door een motie van D66 het kabinet heeft opgeroepen om, in overleg met gemeenten en provincies, in 2018 te komen tot een nationaal luchtplan, waarin streefwaarden worden opgenomen voor gezonde lucht. De leden vragen waarom de normen voor fijnstof van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) niet in het Bkl zijn opgenomen.

Eén van de uitgangspunten van de stelselherziening is dat de normstelling aansluit bij EU-richtlijnen en -verordeningen. De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl komen dan ook overeen met de grens- en streefwaarden in de richtlijn luchtkwaliteit.

Het kabinet zet zich, ook als de Europese normen worden gehaald, in voor een verdere verbetering van de luchtkwaliteit zonder daarbij nieuwe wettelijke normen te stellen. De motie-Van Veldhoven c.s. van 3 november 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XII, nr. 46), waarin de regering wordt verzocht om in 2018 te komen met een nationaal luchtplan, speelt daarbij een belangrijke rol. Bij het opstellen van dit nationale plan zal gezondheidswinst meer centraal worden gesteld en zal samen met gemeenten, provincies en maatschappelijke partijen het luchtkwaliteitsbeleid in de komende jaren vorm worden gegeven. In dit kader heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Gezondheidsraad ook om advies gevraagd. Dit advies wordt eind 2017 verwacht en wordt betrokken bij het nationale luchtplan.

[31] De leden van de fractie van D66 maken zich zorgen over de waarborg voor het realiseren van omgevingswaarden in het Bkl. Als een decentraal bestuursorgaan weigert om regelgeving uit te voeren, lijkt het volgens deze leden zo te zijn dat hier niet op kan worden gehandhaafd. Deze leden zien «taakverwaarlozing» als een grote stap die niet snel genomen zal worden. Zij vragen of overwogen is om geldelijke boetes als sanctie in te stellen.

Werken met een omgevingswaarde brengt veel vrijheid met zich mee. Een omgevingswaarde is namelijk een beleidsopdracht voor de overheid die de omgevingswaarde vaststelt om zijn beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, enzovoort) zo in te richten dat die kwaliteit ook wordt gehaald. Om de realisering van (rijks)omgevingswaarden te waarborgen is in de Omgevingswet en het ontwerp-Bkl regelgeving opgenomen. De uitvoering van die regels is soms belegd bij decentrale overheden.

In de eerste plaats geldt op grond van de Omgevingswet een plicht tot monitoring van de rijksomgevingswaarden. Als uit monitoring blijkt, dat een rijksomgevingswaarde mogelijk wordt overschreden, moet een programma worden vastgesteld. Dit gebeurt in beginsel door de gemeente, tenzij de omgevingswaarde water betreft – dan is de waterbeheerder verantwoordelijk – of als in het Bkl een ander bestuursorgaan is aangewezen, zoals bij enkele omgevingswaarden met betrekking tot de luchtkwaliteit. In de tweede plaats zijn er in het ontwerp-Bkl regels opgenomen om te waarborgen dat in specifieke situaties omgevingswaarden doorwerken naar een besluit, taak of programma.

Daarbij is relevant dat bij rijksomgevingswaarden wordt gewerkt met nationale programma's of regionale uitvoeringsprogramma's. Daarbij werken rijk en decentrale overheden nauw met elkaar samen en worden concrete afspraken gemaakt over de uitvoering, waaronder de financiering. Dit fungeert in de praktijk ook als waarborg.

Mocht een decentraal bestuursorgaan zich niet houden aan de verplichtingen die de realisering van rijksomgevingswaarden waarborgen, dan kan gebruik worden gemaakt van de generieke toezichtsinstrumenten (vernietiging of schorsing van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing). Als de generieke toezichtsinstrumenten te kort schieten en het gaat om de implementatie van Europees recht, kan een aanwijzing worden gegeven op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Er is niet gekozen om een specifiek toezichtinstrument te creëren voor de verplichtingen die realisering van de rijksomgevingswaarden waarborgen. Dit past namelijk niet bij het uitgangspunt van vertrouwen in decentrale overheden. Vertrouwen is een belangrijk uitgangspunt van zowel het omgevingsstelsel als van het stelsel van toezichtsinstrumenten waarvoor is gekozen met de Wet revitalisering generiek toezicht. Als de wetgever besluit om taken in medebewind te laten uitvoeren door gemeenten en provincies, houdt dat impliciet in dat dit bestuursorgaan naar de mening van de wetgever in staat is om de overheidstaak naar behoren effectief en efficiënt uit te voeren. Het onnodig meekijken of de taken goed wordt uitgevoerd leidt tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden. Bovendien ervaren gemeenten en provincies een onevenredige toezichtlast (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 3).

Daarbij is relevant dat het kabinet niet verwacht dat het inzetten van generieke toezichtsinstrumenten een grote stap is die niet snel genomen zal worden. Met het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, dat tegelijkertijd met de Wet revitalisering generiek toezicht in werking is getreden, is namelijk duidelijkheid ontstaan over wanneer en hoe de generieke toezichtsinstrumenten ingezet kunnen worden.

[32] De leden van de D66-fractie vragen om toezending van het onderzoeksrapport over de wetenschappelijke onderbouwing van het verhogen van de norm voor nachtelijk piekgeluid.

Tijdens het nota-overleg in de Tweede Kamer op 19 december jl. is gevraagd om de wetenschappelijke onderbouwing van de nieuwe normering voor piekgeluid. Die normering is gebaseerd op onderzoek van adviesbureau Peutz. Zoals toegezegd tijdens dat overleg zal dit onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer toegezonden worden. Uw Kamer zal een afschrift ontvangen.

Vragen van de leden van de PVV-fractie

[33] De leden van de fractie van de PVV vragen uitleg over hoe, gelet op het limitatief-imperatieve stelsel, open normen in het omgevingsplan ruimte kunnen laten voor een op de situatie en de concrete activiteit afgestemde afweging op het moment dat de normen worden toegepast.

Een limitatief-imperatief stelsel houdt in dat een vergunning moet worden verleend als de aangevraagde activiteit voldoet aan de daarvoor gestelde beoordelingsregels, en moet worden geweigerd als dat niet het geval is. Zo'n stelsel staat op zichzelf niet in de weg aan het werken met open normen. Ook in een limitatief-imperatief stelsel kunnen beoordelingsregels worden gesteld die beleidsvrijheid, beoordelingsvrijheid of beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag geven bij het uitoefenen van de bevoegdheid om vergunning te verlenen. Binnen de gelimiteerde marges kan het bevoegd gezag in zo'n geval bepalen of de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Ook dan blijft gelden dat de vergunning moet worden verleend als het binnen die (soms ruime) marges niet mogelijk is om de vergunning te weigeren. Andersom blijft gelden dat als binnen de ruimte die de beoordelingsregels laten, verlening van de vergunning niet mogelijk is, de vergunning moet worden geweigerd.

[34] De leden van de fractie van de PVV vragen hoe open normen zich verhouden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en hoe de bestuursrechter de functietoedeling kan toetsen als de normen minder gedetailleerd zijn.

Het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt in dat de activiteiten op een locatie of binnen een bepaald gebied met elkaar en met de activiteiten op aangrenzende locaties in evenwicht moeten zijn, elkaar onderling niet mogen schaden of onevenredig belemmeren.

Ook als normen minder gedetailleerd zijn kan de bestuursrechter toetsen of sprake is van zo'n evenwichtige functietoedeling: hij kan toetsen of de regels waarmee functies zijn toegedeeld en activiteiten (al dan niet onder beperkingen) mogelijk worden gemaakt in onderlinge samenhang niet leiden tot ongewenste ontwikkelmogelijkheden op het punt van bijvoorbeeld bouwvolume, geluid- of geurbelasting.

Naarmate de (materiële) normen een meer open karakter dragen ligt er een zwaarder accent op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere algemene eisen uit de Algemene wet bestuursrecht bij de besluitvorming door bestuursorganen. Te denken valt aan eisen van zorgvuldigheid, belangenafweging en draagkrachtige motivering. Op basis van de huidige wetgeving en jurisprudentie is de verwachting dat de bestuursrechter daar onder de Omgevingswet op adequate wijze mee om kan gaan.

[35] De leden van de fractie van de PVV vragen of het feit dat er op grond van de Omgevingswet één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van een gemeente zal zijn, effect kan hebben op de toepassing van het belanghebbende-begrip.

Op grond van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Daarin brengt de Omgevingswet geen verandering. Als iemand beroep instelt tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan zal hij worden aangemerkt als belanghebbende als zijn beroep is gericht tegen een onderdeel van het besluit waardoor hij rechtstreeks in zijn belang wordt geraakt.

Volgens de jurisprudentie gaat het er bij bestemmingsplannen om of iemand een rechtstreeks betrokken en hem in voldoende mate van anderen onderscheidend persoonlijk belang heeft. Hierbij komt betekenis toe aan aspecten als de afstand tussen de woning van betrokkene en de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt, het zicht dat betrokkene op de ontwikkeling heeft, en de vraag of betrokkene gevolgen van de ontwikkeling ondervindt. Dit brengt mee dat iemand die in of nabij een plangebied woont, afhankelijk van de omvang van het plangebied en de aard en omvang van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen, niet altijd belanghebbende is bij het hele bestemmingsplan. Ook dat zal onder de Omgevingswet niet anders zijn.

[36] De leden van de PVV-fractie vragen of de voorgenomen Aanvullingswet grondeigendom en de inhoudelijke insteek van de modelbepalingen voor het omgevingsplan beschikbaar zijn voor de behandeling van de voorgenomen Invoeringswet Omgevingwet.

In het kader van het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet wordt gewerkt aan modelverordeningen voor het omgevingsplan (zogenaamde staalkaarten). In de loop van dit jaar komen diverse staalkaarten beschikbaar. Deze staalkaarten zijn hulpmiddelen om het omgevingsplan vorm te geven. De daadwerkelijke invulling van het omgevingsplan maakt elke individuele gemeente zelf, waarbij een gemeente zelf kiest of ze deze modellen gebruikt. De staalkaarten komen tegemoet aan de behoefte om de diversiteit van Nederland, met hoog- en laagdynamische gebieden en conserverende tot transformerende

opgaven, allemaal te kunnen realiseren binnen het nieuwe omgevingsrecht. Voor alle staalkaarten geldt dat zij passen binnen het gestelde in de wet inclusief wat geregeld wordt in de invoeringswet en AMvB's. Ze vormen voorbeelden voor praktische uitwerking, maar hebben geen bindend karakter.

De aanvullingswetten bij de Omgevingswet zijn zo ingericht dat de wetsbehandeling losgekoppeld is van het behandelingsproces van de Omgevingswet, AMvB's en de voorgenomen Omgevingsregeling. Aanvullingswetten hebben hun eigen overgangsrecht en invoeringsbepalingen. De Aanvullingswet grondeigendom kent dan ook een apart behandeltraject ten opzichte van de Invoeringswet Omgevingswet. Bij beide wetstrajecten bent u als medewetgever betrokken, zodat u de inhoud ervan kan beoordelen. Het kabinet streeft ernaar dat de aanvullingswetten en de Invoeringswet (en daarmee de Omgevingswet) gelijktijdig in werking te laten treden.

[37] De leden van de fractie van de PVV vragen naar de consequenties van het niet meer voorschrijven van standaard overgangsrecht, met name wat betreft rechtszekerheid, voorzienbaarheid en schade, en hoe willekeur kan worden voorkomen bij het toepassen van maatwerkoplossingen.

Onder de Omgevingswet wordt voor een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan geen standaard eerbiedigend overgangsrecht meer voorgeschreven. Dit geldt nu voor bestemmingsplannen nog wel. De belangrijkste consequentie van het niet langer voorschrijven van standaard eerbiedigend overgangsrecht, is dat gemeenten bij de vaststelling van een omgevingsplan zelf moeten en kunnen voorzien in passend overgangsrecht. Zij hoeven daarbij niet langer gebruik te maken van standaardformuleringen, maar kunnen het overgangsrecht afstemmen op de concrete situatie. Gemeenten hebben zo dezelfde mogelijkheden als provincies en waterschappen bij de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Het kabinet merkt op dat gemeenten die dat willen uiteraard nog steeds gebruik kunnen maken van het standaard eerbiedigend overgangsrecht zoals we dat nu kennen in het Besluit ruimtelijke ordening.

De leden van de PVV-fractie refereren terecht aan thema's als rechtszekerheid, voorzienbaarheid en schade. Het rechtszekerheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel zijn belangrijk bij het formuleren van overgangsrecht: burgers mogen er in beginsel op vertrouwen dat de regels in een omgevingsplan niet abrupt in hun nadeel worden gewijzigd of ingetrokken. In het bijzonder in situaties waarin nieuwe regels strenger zijn en minder mogelijkheden bieden, zal dus moeten worden afgewogen wat een passende overgangsrechtelijke regeling is. Soms kan een overgangstermijn nodig zijn, om burgers en bedrijven de tijd te geven hun gedrag aan de nieuwe regels aan te passen. En soms zal nadeelcompensatie op zijn plaats zijn. Dat is een kwestie van maatwerk. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat gemeenten dit maatwerk bij uitstek kunnen leveren. Het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur gelden eveneens onverkort en bieden een waarborg dat belanghebbenden in gelijke omstandigheden gelijkwaardig worden bejegend.

[38] De leden van de fractie van de PVV vragen over de splitsing van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten, of de mogelijkheid blijft bestaan om indien gewenst de vergunning voor deze activiteiten in één aanvraag, bij één loket, met één procedure te blijven doen (conform de uitgangspunten van de Wabo).

Ook onder de Omgevingswet blijft het uitgangspunt dat als voor meer activiteiten een vergunning nodig is, er één aanvraag, bij één loket, kan worden ingediend. Dat geldt ook voor de situatie waarin voor een bouwwerk zowel een vergunning voor de bouwtechnische toets als een vergunning op grond van het omgevingsplan nodig is. Deze splitsing van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten is overigens geen onderdeel van de nu voorgehangen AMvB's, maar van het nog in te dienen wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

[39] De leden van de PVV-fractie vragen zich af hoe vroegtijdige participatie bij nieuwe ontwikkelingen, zoals de vestiging van een asielzoekerscentrum, in de praktijk wordt vormgegeven.

Het kabinet is het zeer met de leden van de PVV-fractie eens dat vroegtijdige participatie belangrijk is. Dit geldt zeker voor ontwikkelingen die grote impact kunnen hebben op de omgeving, zoals de vestiging van een asielzoekerscentrum. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven [26], bevordert het stelsel van de Omgevingswet participatie in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van een besluit. In het ontwerp-Omgevingsbesluit is voor projectbesluiten, omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's opgenomen dat bij het besluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken. Bovendien zal ter uitvoering van de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 80) in het ontwerp-Omgevingsbesluit worden opgenomen dat bij de kennisgeving van het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Over de wijze waarop een participatietraject wordt opgezet, is geen blauwdruk mogelijk. Dit geldt ook voor de vestiging van asielzoekerscentra, noodopvanglocaties en tijdelijke huisvesting van statushouders.

[40] De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre de aspecten van de Gedragscode voor draagvlak en participatie bij wind op land een juridisch afdwingbaar karakter hebben.

Zoals de leden van de PVV-fractie al aangeven bevat de Gedragscode voor draagvlak en participatie bij wind op land afspraken die zelfbindend zijn voor initiatiefnemers in de windenergiesector die de code hebben omarmd. Deze gedragscode wordt gebruikt bij het participatietraject voor initiatieven en plannen in de windenergiesector. De gedragscode is niet juridisch afdwingbaar. Het bindend maken van de gedragscode is niet zinvol. De waarde van een gedragscode ligt er nu juist in dat de ondertekenende partijen zich eraan houden omdat zij het nut en het belang van de eigen afspraken inzien. Het Rijk, de provincies en de gemeenten zullen initiatiefnemers van windenergieprojecten actief ondersteunen bij de naleving van de gedragscode over participatie (Kamerstukken II 2014/15, 33 612, nr. 47).

Grotere windparken zullen met de projectprocedure worden vormgegeven. Participatie is daarin een belangrijk vereiste. Zo geeft het bevoegd gezag uiterlijk bij aanvang van de verkenning aan op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Voor de aangedragen oplossingen kan advies worden gevraagd aan een onafhankelijke deskundige. Als een voorkeursbeslissing wordt genomen, wordt daarin aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken. Dat geldt ook voor het uiteindelijke projectbesluit. Hierin kan aangegeven worden dat de gedragscode is gehanteerd.

[41] De leden van de PVV-fractie vragen naar de consequenties als een participatienota buiten toepassing wordt verklaard. Hierbij verwijzen zij naar een voorbeeld van de gemeente Eindhoven.

Het kabinet acht participatie gedurende de gehele besluitvorming van belang. In de Omgevingswet en het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn diverse waarborgen voor vroegtijdige participatie opgenomen. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag van de leden van de D66-fractie [26]. Zo is bijvoorbeeld in het ontwerp-Omgevingsbesluit opgenomen dat bij het projectbesluiten, omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken. Daarnaast zal in het ontwerp-Omgevingsbesluit opgenomen worden dat bij de kennisgeving van het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe het participatietraject wordt vormgegeven.

In de gemeente Eindhoven werd afgezien van de procedure samenspraak op basis van de Verordening Samenspraak en Inspraak gemeente Eindhoven 2008. Burgemeester en wethouders hadden overwogen dat hier sprake was van een zwaarwegend maatschappelijk belang met een spoedeisend karakter. Zij vonden het niet opportuun om een samenspraakprocedure in welke vorm dan ook toe te passen. Wel zou zorgvuldig met de bewoners worden gecommuniceerd, via een bewonersbrief, een informatiebijeenkomst en een nog op te richten overlegcommissie.

In dit voorbeeld hebben omwonenden uiteindelijk om een voorlopige voorziening verzocht bij de rechtbank Oost-Brabant (Rb. Oost-Brabant, 12 november 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6842). Omwonenden kwamen op tegen het gedoogbesluit om niet handhavend op te treden tegen de vestiging van asielzoekers in een voormalig verzorgingshuis. Uit de uitspraak blijkt dat de gemeente geen overleg met derden heeft gevoerd voordat het gedoogbesluit werd genomen. De rechter overweegt dat uit het oogpunt van een goede voorbereiding zo'n overleg wel op zijn plaats was geweest. Vanwege deze onzorgvuldige voorbereiding van het besluit is de rechter van oordeel dat het bestreden besluit in de huidige vorm niet in stand kan blijven.

Het kabinet merkt op dat voor omgevingsplannen en omgevingsvergunningen de weg naar de rechter, net als nu, open staat. Het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht eisen voor elk besluit een deugdelijke motivering. Uiteindelijk toetst de rechter of hieraan is voldaan, zoals ook in het voorbeeld is gebeurd. Het voorbeeld van de gemeente Eindhoven laat zien dat de rechter een besluit toetst aan de vraag of er een zorgvuldige voorbereiding heeft plaats gevonden, waaronder overleg met derden. Dat pleit eens te meer voor vroegtijdige betrokkenheid van de omgeving bij een besluit.

[42] De leden van de PVV-fractie vragen wanneer de effecten van de decentrale regelgeving worden onderzocht en of de resultaten voor de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet bekend zullen zijn.

De daadwerkelijke effecten op de regeldruk van decentrale regelgeving zullen pas blijken als de decentrale overheden de «decentrale afwegingsruimte» met decentrale regelgeving hebben ingevuld. Dat is dus na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het kabinet en de bestuurlijke koepels willen een afspraak te maken over een optimale invulling van de decentrale afwegingsruimte die recht doet aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, zowel wat betreft het beschermingsniveau als wat betreft de regeldruk. Als voorbereiding op het maken van deze afspraak zal een onderzoek worden uitgevoerd naar mogelijke regeldrukeffecten

van de invulling van de decentrale afwegingsruimte. De daadwerkelijk effecten die na de inwerkingtreding zullen optreden, zullen bovendien onderdeel gaan vormen van de implementatiemonitor, de monitor waarmee de effecten van de stelselherziening jaarlijks in beeld wordt gebracht.

[43] De leden van de fractie van de PVV vragen naar de uitkomsten van het overleg met betrokken partijen over de decentralisatie van de Wet ammoniak en veehouderij.

Onder de Omgevingswet wordt de regelgeving over de gevolgen van ammoniak die wordt uitgestoten door veehouderijen gedecentraliseerd naar de provincies, die ook belast zijn met de natuurbescherming. Het Bkl regelt dat bij vergunningverlening voor de veehouderijen alleen mag worden getoetst aan de gevolgen van ammoniakemissies op voor verzuring gevoelige gebieden als de provincie daarvoor regels heeft gesteld. Dat voorkomt terugkeer van de onduidelijkheid over de wijze van toetsing, zoals die bestond vóór de Wet ammoniak en veehouderij en de daaraan voorafgaande Interimwet ammoniak en veehouderij. Het kabinet heeft aan vertegenwoordigers van de landbouwsector toegelicht hoe het nieuwe stelsel werkt. De landbouwvertegenwoordigers kunnen zich vinden in de gekozen lijn. Zij hebben nog wel vragen over de wijze waarop de provincies hun rol zullen invullen. Om deze vragen te beantwoorden is inmiddels een vervolgoverleg gepland.

[44] De leden van de fractie van de PVV wijzen op de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan en vragen of het realiseren van respectievelijk een windpark, asielzoekerscentrum of moskee in beginsel ook als een wezenlijke afwijking van het omgevingsplan kan worden gezien, waarbij de raad actief betrokken moet worden. Gevraagd wordt om voor die specifieke gevallen ook een goed voorbeeld van een werkproces te geven. Verder wordt gevraagd wat een goed voorbeeld is van een werkproces voor de betrokkenheid van de gemeenteraad bij tijdelijke omgevingsvergunningen (met een looptijd van maximaal 15 jaar).

Voor een uitvoerige beschrijving van deze adviesbevoegdheid in het licht van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [13]. Het is aan de gemeenteraad zelf om, door het aanwijzen van gevallen, te bepalen in hoeverre het college aanvragen om een omgevingsvergunning voor afwijkingen ter kennisneming moet brengen aan de gemeenteraad. Het is natuurlijk heel wel denkbaar dat de raad hierom zal vragen in de door de PVV-fractie genoemde voorbeelden van het realiseren van een windpark, asielzoekerscentrum of moskee. Vervolgens is het aan de raad zelf om van de gelegenheid gebruik te maken om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De raad en het college kunnen zelf een goed werkproces afspreken. Een voorbeeld van zo'n werkproces zou kunnen zijn dat de individuele raadsleden zo spoedig mogelijk, bijvoorbeeld per e-mail, in kennis worden gesteld van aanvragen. Zij kunnen daarop dan ook via e-mail hun wensen en bedenkingen kenbaar maken. Daarbij kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat in gevallen waarin meer dan een bepaald deel van de raadsleden verdere bespreking van een aanvraag in een raadscommissie wenselijk acht, daarvoor een vergadering bijeen wordt geroepen.

[45] De leden van de fractie van de PVV vragen in het kader van gemeentegrensoverschrijdende situaties hoe bij de nadere toepassing van het Bkl moet worden omgegaan met de plaatsing van een windpark dicht tegen

een gemeentegrens. Zij vragen daarbij om ook in te gaan op het aspect van ruimtelijke kwaliteit en de eventuele verschillende inzichten daarover tussen gemeenten.

De gemeente is bevoegd gezag voor een initiatief tot aanleg van een windpark, tenzij de bevoegdheid is toegekend aan het Rijk of de provincie. Burgers, bedrijven en andere overheden moeten in het kader van de participatie aan de voorkant van de gemeentelijke besluitvorming worden betrokken. Een windpark dicht tegen de gemeentegrens kan effecten hebben op de fysieke leefomgeving in een buurgemeente. De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving eindigt in dat geval ook niet bij de gemeentegrens. Gelet op de Algemene wet bestuursrecht moeten de belangen van burgers, bedrijven uit een buurgemeente op dezelfde wijze in de afweging worden betrokken als die van belanghebbenden binnen de gemeentegrens. Een onevenwichtigheid in de afweging kan in de fase van rechtsbescherming aan de orde worden gesteld.

Gemeenten kunnen verschillende inzichten hebben over ruimtelijke kwaliteit en over de invloed van een windpark daarop. De verantwoordelijkheid voor invulling van ruimtelijke kwaliteit wordt overeenkomstig het uitgangspunt »decentraal, tenzij» grotendeels aan de decentrale overheden gelaten. Het is aan hen om gestalte te geven aan het streven naar ruimtelijke kwaliteit. In het Bkl zijn wel enkele randvoorwaarden opgenomen, zoals de instructieregels over natuurlijk en cultureel erfgoed.

Als de visies van gemeenten op ruimtelijke kwaliteit niet overeenstemmen is bestuurlijk overleg tussen deze gemeenten als eerste aangewezen. Dat volgt ook uit artikel 2.2 van de Omgevingswet. Op grond van dat artikel moeten bestuursorganen rekening houden met elkaars bevoegdheden en zo nodig afstemmen. Verder ligt het voor de hand dat de provincie in die situatie vanuit haar regierol de afstemming bevordert, als gemeenten daar onderling niet uitkomen. Dat past ook bij de verantwoordelijkheid van de provincie voor landschapskwaliteit.

Overigens ligt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit over een windpark niet altijd bij de gemeente. Zoals aan de orde is gekomen in het antwoord op vraag van de leden van de PVV-fractie over draagvlak en participatie bij wind op land [40] wordt voor grotere windparken de projectprocedure gevolgd.

[46] De leden van de PVV-fractie vragen waarom de eisen voor het plaatsen van windturbines op bedrijventerreinen in het ontwerp-Bkl zijn versoepeld, terwijl de risico's van met name rotorbreuk en het omvallen van windturbines in hetzelfde ontwerpbesluit expliciet worden onderkend. Ook vragen zij of de risico's voor de fysieke leefomgeving op bedrijventerreinen hiermee niet onnodig worden verhoogd.

Anders dan de leden van de PVV-fractie veronderstellen is de hoogte van de norm in het Bkl niet versoepeld. Het plaatsgebonden risico voor windturbines van één op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare objecten is in 2010 al als grenswaarde opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. De norm geeft vanaf 2010 zekerheid dat windturbines op of nabij bedrijventerreinen kunnen worden geplaatst.

De plaatsing van windturbines op bedrijventerreinen ligt naar de mening van het kabinet voor de hand. Dat daarbij ook de risico's van een windturbine worden meegewogen spreekt voor zich. Door inspanningen van de markt is de kans op een technisch mankement al aanzienlijk verminderd ten opzichte van het verleden. Het risico wordt nu vooral bepaald door het effect dat een inslag van een onderdeel van de

windturbine kan hebben op de omgeving. Het Handboek Risicozonering Windturbines 3.1 (2014) gaat daarom uit van het aanhouden van voldoende afstand tot bijvoorbeeld woningen, buisleidingen en tot bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen.

De innovaties op de markt van windturbines en de consultatiereacties op het ontwerp-Bkl zijn wel aanleiding om het eerdergenoemde Handboek te actualiseren, bijvoorbeeld om opgedane praktijkervaringen met de ruimtelijke inpassing te verwerken. Daarbij blijft het uitgangspunt dat ten minste wordt voldaan aan de bovengenoemde norm. De risico's voor de fysieke leefomgeving worden dus niet verhoogd.

Vragen van de leden van de SP-fractie

[47] De leden van SP-fractie wijzen erop dat de WGO een streefwaarde voor fijnstof hanteert die twee keer zo laag ligt als de opgenomen rijksomgevingswaarde in artikel 2.6 van het ontwerpBkl. Zij geven ook aan dat de Gezondheidsraad heeft geconstateerd dat bijna alle gezondheidschade als gevolg van luchtverontreiniging onder de normen optreedt. De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit de gezondheid voldoende beschermen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [30].

[48] De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet kan garanderen dat de betrokkenheid van de gemeenteraad via een voorhangprocedure altijd praktisch mogelijk zal zijn binnen de reguliere procedure, die van toepassing is op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Zij vragen waarom snelheid voor de initiatiefnemer hier belangrijker wordt geacht dan lokaal-democratische legitimiteit.

Voor een uitvoerige beschrijving van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning in het licht van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [13]. Door de rol van de gemeenteraad bij de vergunning voor een afwijking van het omgevingsplan meer te enten op de duale verhoudingen uit het stelsel van de Gemeentewet, is een meer efficiënte en snellere besluitvorming mogelijk, zonder lange wachttijden in verband met aanlevertijden van stukken en beperkte vergaderfrequenties van gemeenteraden. Daarmee is weliswaar sprake van een accentverschuiving van democratische legitimiteit naar democratische controle, maar dat past bij de duale verhoudingen, waarin de raad een kaderstellende en controlerende rol vervult en het college de bestuurstaken uitvoert. Zoals in het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [13] al is toegelicht, wil het kabinet in het belang van een goede vervulling van de controlerende taak via de Invoeringswet Omgevingswet een expliciete mogelijkheid geven op grond waarvan de raad gevallen kan aanwijzen waarin zij door het college wordt geïnformeerd over ingekomen aanvragen. Daarop bestaat voor de leden van de raad de gelegenheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Het is aan gemeenten hiervoor een intern werkproces af te spreken. Voorwaarde is dat een dergelijk werkproces zich voegt binnen de reguliere procedure van acht weken (met verlenging 14 weken). Die termijn is toereikend om zo'n proces in te richten. Het kabinet wil langdurige en stroperige besluitvormingsprocessen vermijden. Daarom moet zo'n proces worden ingericht met korte doorlooptijden waarbij de raadsleden van aanvragen zo snel

mogelijk, bijvoorbeeld per e-mail, in kennis worden gesteld en waarop zij ook per e-mail een reactie kunnen geven.

[49] De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de zorg voor landschappelijke waarden daadwerkelijk wordt opgepakt en dat de provincies het landschap evenwichtig en in samenhang meewegen in hun omgevingsbeleid. Zij vragen of het kabinet bereid is hierover in het ontwerp-Bkl een taakopdracht op te nemen aan de provincies.

Tot op heden hebben de provincies de bescherming van landschappen op goede wijze geborgd. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat zij dat ook in de toekomst zullen blijven doen. Een specifieke taakopdracht aan provincies om in onderlinge afstemming zorg te dragen voor behoud en ontwikkeling van algemene landschapswaarden vindt het kabinet niet passend, gezien het feit dat het landschapsbeleid tot de autonome taken van de provincies behoort (zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [19]). Deze bevoegdheidsverdeling is overeengekomen in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. Voor het overige volgt uit de Omgevingswet al dat landschap, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, een waarde is die bij de ontwikkeling van het omgevingsbeleid moet worden betrokken en dat door de verantwoordelijke bestuursorganen regels gesteld kunnen worden voor het beschermen van landschappelijke waarden.

[50] De leden van de SP-fractie stellen de vraag of het niet vreemd is dat wanneer op gemeentelijk niveau een omgevingswaarde of immissienorm voor een bepaald aspect is vastgesteld, een provinciaal of Rijksbesluit kan leiden tot een (dreigende) overschrijding, omdat provincie en Rijk het omgevingsplan slechts hoeven te betrekken bij de besluitvorming. Zij vragen of de gemeente hierdoor niet in een positie wordt gebracht dat zij een programma moet opstellen en maatregelen moet nemen om weer aan de omgevingswaarden en normen te voldoen.

Het kabinet gaat er bij de beantwoording van deze vraag vanuit dat de leden van de SP-fractie doelen op de regeling in het Bkl die ziet op het betrekken van het omgevingsplan bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en niet op het projectbesluit waarvoor een ander regime geldt. Op basis van artikel 5.52 van de Omgevingswet wijzigt een projectbesluit immers, als nodig, de regels van het omgevingsplan.

Er is geen programmaplicht gekoppeld aan de overschrijding van een immissienorm die in het omgevingsplan is opgenomen. Als niet aan een immissienorm kan worden voldaan, dan is de voorgenomen activiteit vanwege strijd met het omgevingsplan niet toegestaan, tenzij er een afwijkvergunning voor een omgevingsplan wordt verleend. Zie voor de bijzondere situatie waarbij de provincie bevoegd is om de afwijkvergunning te verlenen, de passage hierover in de brief waarbij deze antwoorden zijn bijgesloten. Immissienormen kunnen, samen met andere regels in het omgevingsplan, ook een betekenis hebben bij de beoordeling van de aanvraag voor de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Het is juist dat hierbij in de consultatieversie nog werd uitgegaan van de doorwerking «betrekken bij.» Naar aanleiding van de consultatiereacties en vragen van de Tweede Kamer, is het kabinet voornemens deze relatie te verduidelijken. In het ontwerp-Bkl zal een bepaling worden opgenomen waardoor, bij het beantwoorden van de vraag of de voorgenomen activiteit leidt tot significante verontreiniging, rekening moet worden gehouden met de regels uit het omgevingsplan. Dit betekent dat het bevoegd gezag moet motiveren op welke wijze de

regels in het omgevingsplan de inhoud van de vergunning op dit punt hebben beïnvloed.

Een omgevingswaarde geldt als een juridisch bindend kwantitatief beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Het is juist dat bij een (dreigende) overschrijding van een gemeentelijke omgevingswaarde het college van burgemeester en wethouders de plicht heeft om een programma vast te stellen waarin maatregelen worden opgenomen waarmee alsnog aan die omgevingswaarde wordt voldaan. Als een gemeente een omgevingswaarde stelt, doet zij er dan ook goed aan zich de vraag te stellen of zij bij machte is deze voldoende te beïnvloeden en deze niet te gevoelig is voor acties van derden (zoals medeoverheden). Het verlenen van een vergunning voor een milieubelastende activiteit door provincie of Rijk kan van invloed zijn op het bereiken van een gemeentelijke omgevingswaarde. Het kabinet gaat er van uit dat geen decentrale omgevingswaarden zullen worden vastgesteld waarbij onrealistische doelen worden gesteld, met bijbehorende monitor- en programmaverplichtingen en bijbehorend afbreukrisico. Uiteraard geldt op basis van artikel 2.2 van de Omgevingswet voor provincie en Rijk de opdracht om in algemene zin rekening te houden met de taken en bevoegdheden van gemeenten en zo nodig overleg te voeren.

[51] De leden van de SP-fractie vragen of bedrijven inzichtelijk moeten maken welke stoffen in welke hoeveelheden met welke eigenschappen worden geloosd.

Bedrijven die stoffen lozen, moeten inderdaad aangeven welke stoffen dat zijn en in welke hoeveelheden deze worden geloosd, als dat relevant is voor de beoordeling van hun activiteiten.

Bedrijven die vergunningplichtig zijn voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk of voor een milieubelastende activiteit (bij lozen op de riolering of in de bodem) moeten bij de aanvraag van die vergunning de nodige gegevens aanleveren, op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of de activiteit past binnen het toetsingskader voor die vergunning. Deze indieningsvereisten zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling op grond van artikel 16.55, tweede lid, van de Omgevingswet. Die regeling is nu nog in voorbereiding.

Bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder de algemene regels van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het ontwerp-Bal vallen is steeds een meldplicht ingesteld. Bij iedere melding is een afweging gemaakt over de te verstrekken gegevens. Die zijn in het ontwerp-Bal zo concreet mogelijk gemaakt, zodat voor zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag duidelijk is wanneer de melding compleet is. Dat is nodig vanwege de rechtszekerheid – er geldt immers een verbod om binnen vier weken na indiening van een (complete) melding te starten met de activiteit. Waar nodig worden in het ontwerp-Bal gegevens gevraagd over de te lozen stoffen. Het is dus niet altijd nodig om alle stoffen te melden die worden geloosd; dat is alleen vereist bij activiteiten waar mogelijk stoffen worden gebruikt die er, gezien de potentiële effecten op bijvoorbeeld het ontvangende oppervlaktewater, toe doen.

[52] De leden van de SP-fractie vragen hoe het drinkwaterbelang beter wordt geborgd in de nieuwe Omgevingswet.

Het drinkwaterbelang kent verschillende aspecten die nu geregeld zijn in verschillende wetten en AMvB's, zoals de Wet milieubeheer, het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, de Waterwet, het Waterbesluit

en de Wabo. Met de opname van (delen van) deze wetten en AMvB's in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving vindt integratie van deze aspecten plaats. Hierbij merkt het kabinet op dat de Drinkwaterwet niet is opgenomen in de Omgevingswet. De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten en is primair gericht is op de levering van drinkwater. Hierdoor valt deze wet buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Op een aantal punten zorgt het ontwerp-Bal voor een betere bescherming van het drinkwaterbelang. Zo zijn alle lozingen vanuit complexe bedrijven vergunningplichtig gemaakt; in het huidige recht zijn sommige lozingen vanuit complexe bedrijven met algemene regels gereguleerd. Ook geldt de specifieke zorgplicht van het ontwerp-Bal voor alle milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die in dat besluit zijn geregeld, ook als er meer uitgewerkte algemene regels van toepassing zijn of als de activiteit vergunningplichtig is. Dat zorgt er voor dat degene die de activiteit verricht steeds moet blijven nadenken of zijn activiteit niet tot significante nadelige gevolgen leidt voor grondwater of oppervlaktewater dat voor drinkwaterwinning wordt gebruikt. Verder is de reikwijdte van de regels voor de emissies van zeer zorgwekkende stoffen uitgebreid. In het huidige recht zijn deze regels van toepassing bij emissies naar de lucht. In het ontwerp-Bal gelden de regels ongeacht de lozingsroute, dus ook voor bedrijven die emitteren naar de bodem of het oppervlaktewater. En tot slot biedt het ontwerp-Bal meer mogelijkheden voor maatwerkregels. Waterschappen en provincies kunnen deze bevoegdheid inzetten als het nodig is om aanvullende regels te stellen ter bescherming van het drinkwaterbelang.

[53] De leden van de SP-fractie vragen naar de procedure, instemmingsrechten en monitoring bij lozingen en willen weten of alle lozingen onder de vergunningplicht vallen.

Niet alle lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk zijn vergunningplichtig. Hetzelfde geldt voor lozingen in de bodem of op de riolering: dit zijn milieubelastende activiteiten als bedoeld in de Omgevingswet, en deze activiteiten zijn – net als in het huidige recht – niet allemaal vergunningplichtig.

Bij het kiezen van de wijze van regulering van activiteiten in het ontwerp-Bal zijn het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel toegepast. Artikel 2.3 van de Omgevingswet verwoordt dat de regulering van activiteiten in principe aan gemeenten en waterschappen wordt overgelaten, tenzij er een rijksbelang mee gemoeid is, internationaalrechtelijke verplichtingen noodzaken tot het stellen van rijksregels of het doelmatiger en doeltreffender is om op rijksniveau regels te stellen.

In lijn met deze beginselen zijn, ter implementatie van diverse EU-richtlijnen en vanwege doelmatigheid en doeltreffendheid, in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het ontwerp-Bal regels gesteld aan het afvalwater van verschillende bedrijfstakken. Dit zijn veelal activiteiten waarvoor beste beschikbare technieken zijn ontwikkeld; aangezien deze technieken in heel Nederland hetzelfde zijn, is het doelmatiger en doeltreffender om de regels daarover op rijksniveau te stellen. Deze regels zijn daarom van toepassing op lozingen in rijkswateren en regionale wateren. In deze hoofdstukken zijn algemene regels het uitgangspunt. Er is alleen voor een vergunningplicht gekozen als dat verplicht is op grond van een EU-richtlijn, zoals de richtlijn industriële emissies, of als de activiteit voorafgaand en individueel moet worden beoordeeld. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij lozingsactiviteiten afkomstig van tankautoreiniging of het oefenen van brandbestrijdingstechnieken.

Daarnaast zijn, in aanvulling hierop, in de hoofdstukken 6 en 7 van het ontwerp-Bal regels gesteld over alle andere lozingsactiviteiten op rijkswateren. Daarvan zijn enkele vergunningplichtig gemaakt, zoals het lozen bij het onderhouden van de scheepshuid van schepen. Voor de meeste overige lozingsactiviteiten op rijkswateren zijn algemene regels en de specifieke zorgplicht afdoende regulering.

In principe is op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing. Dat blijkt uit artikel 16.62, eerste lid, van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de hiervoor beschreven lozingsactiviteiten. Voor een aantal specifieke lozingsactiviteiten is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard. Het lozen van koelwater is daarvan een voorbeeld.

Bij lozingsactiviteiten is advies met instemming alleen aan de orde bij meervoudige aanvragen, waarbij verschillende waterbeheerders zijn betrokken. Als een waterbeheerder bij een meervoudige vergunningaanvraag niet zelf het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit, dan is diens instemming vereist voor het verlenen van die vergunning. Een voorbeeld hiervan is een bedrijf dat zowel loost op regionaal water als op rijkswater. In de meeste gevallen wordt dan het waterschap bevoegd gezag voor de gecombineerde omgevingsvergunning voor beide lozingsactiviteiten en is instemming vereist van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Dit is alleen anders bij lozingen vanuit een ippc-installatie of een Seveso-inrichting; in die gevallen is de Minister bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en is instemming vereist van het waterschap.

In het ontwerp-Bal zijn enkele monitoringsverplichtingen opgenomen voor bedrijven. Deze vloeien meestal voort uit EU-richtlijnen. Zo vergt de richtlijn industriële emissies dat de afvalwaterkwaliteit wordt gemeten bij lozingen vanuit afvalverbrandingsinstallaties. En de richtlijn stedelijk afvalwater verplicht tot monitoring van het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties. In de meeste gevallen geldt geen monitoringsverplichting voor bedrijven, omdat de naleving van de lozingsvoorschriften met steekmonsters kan worden gecontroleerd. Bij die activiteiten is permanente monitoring van de afvalwaterkwaliteit overbodig; het alsnog voorschrijven zou buitenproportionele uitvoeringslasten opleveren.

Een ander type monitoring, namelijk van de waterkwaliteit in oppervlaktewaterlichamen, vindt wel doorlopend plaats. Het ontwerp-Bkl legt die verplichting bij de waterbeheerder. Deze monitoring heeft tot doel om te kunnen beoordelen of de chemische en ecologische waterkwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de doelen van de kaderrichtlijn water. In het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [102] wordt nader ingegaan op deze monitoring.

[54] De leden van de fractie van de SP vragen waarom er geen omgevingswaarde is opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt, wat een handvat kan bieden voor alertheid en mogelijkheid tot ingrijpen met maatregelen.

In antwoord hierop merkt het kabinet op dat voor de kwaliteit van grondwater in het ontwerp-Bkl omgevingswaarden opgenomen zijn met het oog op de implementatie van de grondwaterrichtlijn als uitwerking van de kaderrichtlijn water (Krw). Het betreft hier de omgevingswaarde voor de goede kwantitatieve toestand en de omgevingswaarde voor de goede chemische toestand van een grondwaterlichaam. Bij een goede kwantitatieve toestand wordt bijvoorbeeld gekeken naar de waterbalans

en verzilting. Bij een goede chemische toestand wordt onder andere gekeken naar nitraten, bestrijdingsmiddelen en zware metalen zoals cadmium en lood.

EU-regelgeving schrijft geen verdere normen voor grondwater voor. Daarom is er net als in het huidige stelsel voor gekozen ze niet in de nationale regelgeving te introduceren. Er zijn dan ook geen specifieke omgevingswaarden opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt. Het gevraagde handvat voor alertheid en mogelijkheid tot ingrijpen is er echter wel degelijk. De kwaliteit van grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt wordt namelijk gemonitord volgens het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW. In dit protocol zijn voor bepaalde stoffen die mogelijk een risico vormen voor de kwaliteit van drinkwater signaleringswaarden vastgelegd. In het Protocol is uitgewerkt dat als deze signaleringswaarde wordt overschreden een nadere risicobeoordeling voor de desbetreffende stof dient te worden uitgevoerd. Op grond van die risicobeoordeling wordt beoordeeld of er aanleiding is voor het nemen van maatregelen. Bij de verdere uitwerking van de voorgenomen ministeriële regeling onder de Omgevingswet wordt bekeken hoe dit protocol juridisch wordt verankerd.

[55] De leden van de SP-fractie vragen hoe de duurzame veiligheidstelling van de drinkwatervoorziening is geborgd met de specifieke zorgplicht in het Bal. De leden spreken hun zorg uit dat de zorgplicht te vrijblijvend en niet eenduidig is, nu de termen «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» zijn gebruikt, en de beoordeling hiervan afhangt van de inschatting van de ondernemer.

Het kabinet benadrukt dat de specifieke zorgplicht niet de enige waarborg is voor het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening. De algemene regels die zijn opgenomen in het ontwerp-Bal zorgen er voor dat bedrijven de beste beschikbare technieken toepassen. Als daarmee verontreiniging van het afvalwater onvoldoende kan worden beperkt, is lozen in het vuilwaterriool verplicht, waardoor verdere zuivering in een zuiveringstechnisch werk plaatsvindt. Hiermee worden de nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu – in het kader van deze vraag de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater dat voor drinkwaterbereiding wordt gebruikt – veelal tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht. Milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die een individuele beoordeling vooraf vergen, zijn vergunningplichtig gemaakt. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning worden de gevolgen van de activiteit voor de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater, dat wordt gebruikt voor de drinkwaterwinning, betrokken. Als geen sprake is van een vergunningplicht en verdergaande maatregelen nodig zijn, kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften of maatwerkregels stellen. Juist in het geval van lozingen in een oppervlaktewaterlichaam met een innamepunt voor drinkwater of lozingen in de bodem binnen een grondwaterbeschermingsgebied zal het bevoegd gezag waar nodig via deze instrumenten er voor zorgen, dat de regels een adequaat beschermingsniveau waarborgen. Bij deze lozingen vullen de specifieke zorgplichten de algemene regels en vergunningplichten aan, zodat ook bij handelingen waarvoor geen uitgewerkte regels gelden degene die de activiteit verricht aandacht moet besteden aan het belang van de bescherming van het milieu.

De stelling dat de zorgplicht te vrijblijvend en niet eenduidig is, onderschrijft het kabinet niet. De specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal sturen op het doel: een hoge mate van bescherming van het milieu (of andere aspecten van de fysieke leefomgeving) tegen de nadelige gevolgen van activiteiten. Dat is een eenduidig doel en een verplichting

voor de initiatiefnemer, geen vrijblijvende suggestie. De specifieke zorgplichten benadrukken dat de initiatiefnemer een plicht heeft om de nodige zorg te betrachten bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ten opzichte van het huidige recht zijn de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal bovendien verder verduidelijkt. Bij iedere specifieke zorgplicht is aangegeven wat er voor de betreffende activiteit in ieder geval tot die zorg wordt gerekend. Dat biedt, meer dan in het huidige recht, duidelijkheid over de maatregelen die in ieder geval van de initiatiefnemer worden verwacht en aspecten waarmee diegene in ieder geval rekening moet houden. Zo is bij de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten aangegeven dat degene die de activiteit verricht alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging moet nemen, de beste beschikbare technieken moet toepassen en moet zorgen dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

Een specifieke zorgplicht laat wel ruimte voor het eigen initiatief om de zorg op een juiste en passende wijze in te vullen. Met de termen «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in de specifieke zorgplichten wordt uitdrukking gegeven aan het open karakter van deze plicht. Tegelijk dwingt de specifieke zorgplicht de initiatiefnemer er toe om zorg te dragen voor alle belangen die onder de specifieke zorgplicht vallen. De relevantie van al die belangen zal per geval variëren. De invulling van de specifieke zorgplicht zal bijvoorbeeld verschillen bij een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam met of zonder innamepunt voor drinkwater. Een initiatiefnemer die weet dat zijn lozingsactiviteit invloed kan hebben op een innamepunt voor drinkwater uit dat oppervlaktewaterlichaam, zal dit moeten betrekken bij de invulling van de specifieke zorgplicht. Gelet op het belang van de bescherming van de gezondheid zal die initiatiefnemer mogelijk een grotere inspanning moeten leveren om de emissies naar oppervlaktewater te beperken dan een initiatiefnemer die een vergelijkbare afvalwaterstroom loost op een oppervlaktewaterlichaam zonder innamepunt voor drinkwater. De opsomming van aspecten die in ieder geval tot de specifieke zorgplicht behoren, biedt hierbij houvast. Beide initiatiefnemers moeten op grond daarvan de beste beschikbare technieken toepassen; in zoverre vereist de specifieke zorgplicht hetzelfde van initiatiefnemers die dezelfde activiteit uitvoeren. Maar de initiatiefnemer die loost op een oppervlaktewaterlichaam met een innamepunt voor drinkwater zal mogelijk meer preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten nemen dan de ander, omdat die maatregelen – gelet op de aanwezigheid van het innamepunt – in zijn geval wel passend zijn en in het andere geval niet. Bovendien kan vanwege de aanwezigheid van het innamepunt de verontreiniging die in het eerste geval wordt veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam, eerder significant zijn dan de verontreiniging in het tweede geval. Bij een verkeerde inschatting van de ondernemer kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift opleggen of direct op de specifieke zorgplicht handhaven.

De toelichting bij het ontwerp-Bal zal op deze punten worden aangevuld.

[56] De leden van de SP-fractie vragen waarom er bij overtredingen van de specifieke zorgplicht geen verplichting tot handhaving is opgenomen.

De specifieke zorgplichten zijn gericht tot degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of door diegene aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan, in het kader van toezicht op en handhaving van de algemene regels. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan, als het een overtreding constateert, in beginsel gebruik moet maken van de bevoegdheid tot handhaving (de beginselplicht tot handhaving). Van deze plicht mag in omstandigheden worden afgeweken, bijvoorbeeld als de

overtreding legaliseerbaar is of als handhavend optreden niet in verhouding staat tot de daarmee te dienen belangen. Een verplichting tot handhaving past niet bij deze vaste jurisprudentie en zou kunnen leiden tot onredelijke handhavingsacties. Daarom neemt het kabinet deze verplichting niet op. Voorgaande geldt overigens voor handhaving van alle regels van het ontwerp-Bal, niet alleen voor de specifieke zorgplicht.

[57] De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen regels voor milieubelastende activiteiten zijn opgenomen met het oog op de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en hoe dit zich verhoudt met de zorgplicht uit de Drinkwaterwet.

Het kabinet onderschrijft het belang van een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Dit belang is dan ook onderdeel van het ontwerp-Bal. Het klopt dat het oogmerk van duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het ontwerp-Bal niet als specifiek oogmerk is genoemd. Dit oogmerk wordt namelijk al afgedekt door de (primaire) oogmerken «het voorkomen van verontreiniging van de bodem» en «het voorkomen of beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam». Door regels te stellen over het voorkomen en beperken van de verontreiniging van de bodem en van oppervlaktewaterlichamen, wordt ook de kwaliteit van het grondwater en het oppervlaktewater dat voor de drinkwaterbereiding wordt gebruikt, beschermd. Bij de regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het ontwerp-Bal zijn alleen de primaire oogmerken genoemd waarvoor de betreffende bepalingen zijn opgenomen. Vrijwel alle regels dienen naast het primaire oogmerk ook andere, daarvan afgeleide belangen. Het komt de leesbaarheid niet ten goede als alle afgeleide belangen ook zouden worden genoemd. Daarvan heeft het kabinet dus afgezien.

De zorgplicht van artikel 2 van de Drinkwaterwet bepaalt dat bestuursorganen zorg dragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Het kabinet is van mening dat zij voldoende invulling heeft gegeven aan deze zorgplicht, enerzijds met de genoemde regels over het voorkomen en beperken van de verontreiniging van de bodem en oppervlaktewaterlichamen in het ontwerp-Bal en anderzijds met instructieregels over het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening in het ontwerpBkl. Het kabinet vertrouwt er op dat gemeenten, waterschappen en provincies met deze opdrachten eveneens voldoende invulling zullen geven aan de zorgplicht van de Drinkwaterwet.

[58] De leden van de SP-fractie vragen zich af of de «afwijking van drinkwaternorm mogelijk als overschrijding van de norm te wijten is aan een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron» niet haaks op de wettelijke plicht om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen staat.

Het kabinet merkt hier over op dat dit niet het geval is. De hier bedoelde afwijking is in het ontwerp-Bkl opgenomen in artikel 2.18 als uitzonderingsmogelijkheid op de omgevingswaarden voor waterkwaliteit en een goed ecologisch potentieel. Dit is in lijn met de kaderrichtlijn water. Het is een uitzonderingsmogelijkheid die de richtlijn prioritaire stoffen (een dochter-richtlijn van de kaderrichtlijn water) biedt. Er kan slechts onder strenge voorwaarden een beroep op worden gedaan. In het huidige stelsel is deze uitzondering geregeld in artikel 2, zevende lid, van het Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009. Het is tot nu toe niet nodig geweest om gebruik te maken van deze mogelijkheid. Mocht de situatie zich in de toekomst toch voor doen, dan leidt een overschrijding van de normen

volgens de drinkwaterregelgeving tot een innamestop waardoor de gezondheid niet in gevaar komt.

[59] De leden van de SP-fractie verzoeken het kabinet om inzicht te geven in de verantwoordelijkheidsverdeling voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op drinkwaterwinning. De leden van de fractie zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de verantwoordelijkheidsverdeling voor het handhaven.

In artikel 2.18, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet is bepaald dat de verantwoordelijkheid voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op drinkwaterwinning, rust bij het provinciebestuur. In beginsel geeft het provinciebestuur uitvoering aan deze verantwoordelijkheid met in de omgevingsverordening opgenomen instructieregels, die door het gemeentebestuur in het omgevingsplan worden uitgewerkt (artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet). De handhavingsverantwoordelijkheid rust in dit geval bij de gemeente (artikel 18.2, eerste lid, en artikel 4.8 van de Omgevingswet).

Als het beschermen van grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden met direct werkende regels in de omgevingsverordening doelmatiger en doeltreffender is, dient het provinciebestuur gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid uit artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet. De handhavingsverantwoordelijkheid rust in dit geval bij het provinciebestuur (zie de artikelen 18.2, eerste lid, en 4.8 van de Omgevingswet).

[60] De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen verplichte rangorde van functies bij waterschaarste bij grondwater is zoals die er wel voor oppervlaktewater is.

Met artikel 2.42 van de Omgevingswet is er al voor gekozen om de inhoud van artikel 2.9 van de Waterwet voort te zetten. Dat betekent dat, net als nu, de rangorde die in het Bkl is opgenomen voor oppervlaktewater bij provinciale omgevingsverordening van toepassing kan worden verklaard op grondwater. Tot nu toe is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding dit nu op rijksniveau te regelen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de in artikel 3.20 van het Bkl opgenomen rangorde bij waterschaarste identiek is aan de rangorde die nu is opgenomen in artikel 2.1 van het Waterbesluit.

[61] De leden van de SP-fractie vragen waarom in het Bkl geen bepaling is opgenomen dat mijnbouw in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden uitsluit.

Mijnbouwwerken op het land zijn in het ontwerp-Bal als milieubelastende activiteit aangewezen waarvoor de Minister van Economische Zaken het bevoegd gezag is. Het voorkomen van emissies in het water en de bodem – waaronder ook grondwater – vormt een onderdeel van het beoordelingskader voor een milieubelastende activiteit dat is opgenomen in afdeling 8.5 van het Bkl. Het betreft een omzetting van bestaande regels.

De gerichte bescherming van gebieden met het oog op de waterwinning is een verantwoordelijkheid van de provincie, zoals bepaald in artikel 2.18, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. In het ontwerp-Bkl is een instructieregel opgenomen die provinciale staten verplicht in hun omgevingsverordening regels op te nemen ter bescherming voor de kwaliteit van grondwater vanwege de waterwinning in bij deze veror-

dening aangewezen gebieden (artikel 7.10). Eén van de regels die provinciale staten kunnen opnemen is een instructieregel die zich richt tot gemeenten die toeziet op een beperking van de toedeling van mogelijke functies aan locaties in deze beschermde gebieden.

Bij besluitvorming over omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten wordt beoordeeld of er sprake is van significante milieuverontreiniging. Daarbij dient met deze regels rekening gehouden te worden. Dit is ook toegelicht in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [50]. In de (Ontwerp)-Structuurvisie Ondergrond (Kamerstukken II 2016/17, 33 136, A) maakt het kabinet bovendien duidelijk alle toekomstige mijnbouwactiviteiten uit te sluiten in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande winputten. Dat betekent dat voor deze activiteiten geen omgevingsvergunning zal worden afgegeven. Boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder deze voorraden komen zijn in beginsel wel mogelijk. Uit het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten volgt dat een bestuursorgaan rekening houdt met zijn eigen beleid bij de uitoefening van bevoegdheden.

Het kabinet is van mening dat de door de leden van de SP-fractie genoemde gebieden daarmee voldoende worden beschermd.

[62] De leden van de SP-fractie vragen of in het Bal ook is voorzien in monitoring van het diepe grondwater voor activiteiten die consequenties hebben voor de bodem en het grondwater, zoals mijnbouw en geothermie.

In de algemene regels in het ontwerp-Bal zijn geen verplichtingen opgenomen over monitoring van het diepe grondwater vanwege mijnbouw of geothermie. Op basis van de huidige inzichten is het niet nodig om bij deze activiteiten altijd monitoring van de grondwaterkwaliteit voor te schrijven; dit sluit aan bij de regeling in het huidige recht. Als er in een specifiek geval bijzondere risico's voor de grondwaterkwaliteit worden verwacht, kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning voor het mijnbouwwerk of de winning voorschriften over monitoring van het diepe grondwater stellen.

[63] De leden van de SP-fractie vragen zich af of met het doel «eenvoudig beter», meer afwegingsruimte wordt bereikt. Ze stellen dat de geboden afwegingsruimte onvoldoende helder is en vragen zich daarom af of de afwegingsruimte wel helemaal kan worden benut.

«Eenvoudig beter» is het motto voor de stelselherziening. Bestuurlijke afwegingsruimte is een van de vier verbeterdoelen, naast een meer samenhangende benadering, snellere en betere besluitvorming en het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak. Uiteindelijk is ook het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte uiteraard slechts een middel om met de variëteit aan belangen, wensen en maatschappelijke opgaven om te gaan die op een specifieke locatie samen komen. De binnenstad van Dordrecht vraagt om andere keuzes dan de Veluwe, of Bovenkarspel. De balans tussen beschermen en benutten krijgt op elk van die plekken op een andere manier vorm.

Het kabinet deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat de geboden afwegingsruimte onhelder is niet. Ten opzichte van het huidige recht wordt de beschikbare afwegingsruimte voor de decentrale overheden juist veel duidelijker en toegankelijker gepositioneerd. Onder het huidige recht is ook veel mogelijk, maar alleen een specialist kent

daarin de weg. In het nieuwe stelsel is de geboden ruimte op een geharmoniseerde wijze ontsloten en kan gebiedsgericht worden ingezet.

Een voorbeeld daarvan zijn de regels voor geur. Daar bestaat nu op grond van maar liefst vier wetten en besluiten mogelijkheden om tot een lokaal regime te komen (Wet geurhinder en veehouderij, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering en het Activiteitenbesluit milieubeheer). Deze regelcomplexen kennen van elkaar afwijkende voorwaarden en procedures. En keuzes om geurhinder te reguleren worden nu zowel vastgelegd in het bestemmingsplan als in aparte lokale geurverordeningen. In het Bkl wordt deze ruimte op een uniforme manier ter beschikking gesteld en keuzes hieromtrent worden straks in het omgevingsplan vastgelegd.

Een ander voorbeeld van het beter ontsluiten van bestuurlijke afwegingsruimte is de figuur van de maatwerkregels (artikel 4.6 van de Omgevingswet). Onder het Activiteitenbesluit milieubeheer hebben gemeenten nu al de mogelijkheid om via een maatwerkvoorschrift per individueel bedrijf af te wijken van de algemene rijksregels. Onder de Omgevingswet kan afwijken van algemene rijksregels, uiteraard onder voorwaarden, ook gebiedsgericht toegepast worden, vooraf, met regels die in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening worden opgenomen. Dat betekent meer helderheid aan de voorkant.

Overigens hebben de consultatiereacties op de ontwerp-AMvB's waardevolle suggesties opgeleverd om de bestuurlijke afwegingsruimte nog verder te verhelderen. Ook zal naar aanleiding van een aantal aangenomen moties in het notaoverleg in de Tweede Kamer de afwegingsruimte concreter worden begrensd. Het betreft de motie-Ronnes-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 68) over het tijdelijk afwijken van de grenswaarden voor geluid, de motie-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73) over de voorwaarden voor permanent afwijken van de grenswaarden voor geur en trillingen en de motie-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 74) over de toegestane geluid- en trillingsbelasting op tijdelijke bouwwerken. Deze worden verwerkt in de versie van het ontwerp-Bkl die aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd.

Het is onvermijdelijk dat betrokkenen zullen moeten leren omgaan met het nieuwe stelsel. Voor decentrale overheden is de vraag van belang, hoe de gecreëerde afwegingsruimte kan worden benut om maatschappelijke opgaven op te pakken of op een goede manier de samenleving aan zet te laten komen. In het implementatieprogramma wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed.

Het kabinet merkt op dat het Bkl de decentrale bestuursorganen niet verplicht om de geboden afwegingsruimte te benutten. Extra afwegingsruimte vergt immers ook extra motivering. Daarom biedt het Rijk voor de meeste activiteiten die onder de rijksregels vallen, ook standaardwaarden of standaardregels die gemeenten zonder verdere motivatie kunnen toepassen.

[64] De leden van de SP-fractie geven aan dat het ontwerp-Omgevingsbesluit lastig te doorgronden is door de vele verwijzingen. Zij vragen zich af of het overzichtelijker wordt voor de gebruikers, ook gelet op de jurisprudentie die daar ook nog bij komt.

Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en

burgers. In het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn inderdaad behoorlijk wat verwijzingen opgenomen. Die zijn nodig om bijvoorbeeld de regeling voor bevoegd gezag op een goede wijze te koppelen aan de aangewezen vergunningplichtige activiteiten zoals opgenomen in het ontwerp-Bal. Straks zullen deze verwijzingen overigens digitaal, via een hyperlink, met één druk op de knop raadpleegbaar zijn. Naar het oordeel van het kabinet biedt het Omgevingsbesluit een inzichtelijk systeem. Zo zorgt het Omgevingsbesluit ervoor dat de hiervoor genoemde regeling voor bevoegd gezag logischer, eenvoudiger en inzichtelijker is. De regels zijn nu opgenomen in één besluit in plaats van verspreid over verschillende besluiten. Ook is er één systeem opgenomen om te bepalen wie bevoegd gezag is wanneer er sprake is van één aanvraag voor een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten. In de huidige regelgeving bestaan hiervoor verschillende systemen. Door deze regels, maar ook bijvoorbeeld de procedurele vereisten, en de handhabingsbepalingen bij elkaar in het Omgevingsbesluit op te nemen ontstaat er juist een overzichtelijker systeem. Dit voorkomt een uiteenlopende uitleg in zowel de praktijk als de jurisprudentie.

[65] De leden van de SP-fractie verwijzen naar de zorg van het IPO over een sluipende verslechtering van de luchtkwaliteit en het leiden tot normopvulling. De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding hiervan hoe ervoor wordt gezorgd dat niet het opvullen van de ruimte onder de norm, maar het zo laag mogelijk houden van de uitstoot van schadelijke stoffen de norm wordt.

Het ontwerp-Bkl bevat geen instructieregels over de verdeling van gebruiksruimte. Bij de keus op decentraal niveau voor een bepaalde verdeling daarvan moet worden gemotiveerd dat wordt voldaan aan de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Uit deze doelen volgt dat telkens sprake moet zijn van een samenhangende beoordeling van de benutting én bescherming van de leefomgeving. Daarbij wordt de decentrale afwegingsruimte op rijksniveau begrensd door de omgevingwaarden, instructieregels en beoordelingsregels die in het Bkl zijn gesteld. Deze waarden en regels limiteren de maximale blootstelling aan luchtverontreiniging, rekening houdend met de cumulatieve bijdrage van bronnen. Zolang op decentraal niveau binnen die limiet wordt gebleven, kan gebruik worden gemaakt van afwegingsruimte die per onderwerp is meegegeven. Dat kan worden opgevat als «normopvulling», maar het gaat dan wel om een wettelijk geborgde keuze binnen de gegeven afwegingsruimte. Daarmee kan via de regels van het omgevingsplan een optimum worden bereikt in het bedienen van uiteenlopende aanspraken op de fysieke ruimte, om de fysieke leefomgeving te benutten voor activiteiten én te beschermen tegen de gevolgen daarvan.

Het kabinet merkt hierbij op dat de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand is geregeld door middel van algemene regels in het Bal voor milieubelastende activiteiten. Via die regels worden de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving aan banden gelegd, op basis van preventie en beste beschikbare technieken. Dit leidt tot een rem op normopvulling, ongeacht de keuzes die in een gebied worden gemaakt om de beschikbare gebruiksruimte tussen activiteiten en locaties te verdelen.

Het kabinet meent dat in het stelsel van de Omgevingswet voldoende is geborgd dat elke gemeente tot een samenhangende afweging moet komen bij het beschermen en het benutten van de leefomgeving op decentraal niveau, ook in situaties waarin beschikbare gebruiksruimte

wordt verdeeld ten gunste van nieuwe ontwikkelingen. Gelet hierop acht het kabinet het niet nodig om nadere regels te stellen over normopvulling.

Voor een nadere toelichting op de inzet van het kabinet op het verbeteren van de luchtkwaliteit, ook als de Europese normen worden gehaald, wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [30].

[66] De leden van de fractie van de SP vragen of er sprake kan zijn van inwerkingtreding terwijl er nog geen volledige duidelijkheid is over de financiële gevolgen.

Voor de inwerkingtreding zullen alle onderdelen van de nieuwe regelgeving op financiële effecten zijn onderzocht. Bovendien is afgesproken met de bestuurlijke koepels dat in ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet alle financiële consequenties van de gehele stelselherziening integraal samenhangend in beeld worden gebracht.

[67] De leden van de fractie van de SP wijzen op de vraag van de VNG naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De VNG meent dat alle regels op een voor de burger toegankelijke manier moet worden gecombineerd. Nu namen de leden van de SP-fractie aan dat dat juist het geval zou zijn; burgers komen bij één digitaal loket en zien tijdens het invullen van de activiteit die zij voornemens zijn al wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Zij vragen een verduidelijking hoe de regels, stelsels en onderzoeksgegevens toegankelijk worden voor de burgers.

Met het DSO krijgt de gebruiker inderdaad één digitaal loket dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet gefaseerd verder zal worden uitgebouwd. Via het loket hebben burgers, bedrijven en overheden één gebruiksvriendelijke toegang tot de relevante gegevens over de (kwaliteit van de) fysieke leefomgeving en tot omgevingsdocumenten. Dat zijn documenten met regels die voor initiatiefnemers rechtstreeks werken of met ruimtelijk beleid dat in uitvoering is. Bij inwerkingtreding zal de dienstverlening die het stelsel biedt op hetzelfde niveau als het huidige liggen. Gebruikers kunnen ook aanvragen om omgevingsvergunningen en meldingen indienen. In het gefaseerd uit te bouwen stelsel wordt de gebruiker met behulp van vragen en kaartbeelden naar de relevante informatie geleid. Zo krijgen burgers, bedrijven en overheden sneller inzicht in wat wel of niet mag op een locatie en of een omgevingsvergunning of een melding vereist is.

De open data waarover overheden beschikken, zullen op termijn ook worden ontsloten voor het aanvragen van vergunningen en het indienen van meldingen. Het streven is dat voor initiatiefnemers de gegevens voor hun aanvraag of melding al zoveel mogelijk automatisch ingevuld worden met informatie uit het DSO.

[68] De leden van de SP-fractie vragen naar de borging van de omgevingskwaliteit in het omgevingsplan, in het bijzonder van cumulatieve aspecten. Zij vragen aan te geven hoe gezorgd wordt voor eenduidige regelgeving en voor monitoring, handhaving en eventueel bijsturen. Zij vragen het kabinet verder om de vragen van de VNG te beantwoorden.

Het is mogelijk dat op een bepaalde locatie meerdere bronnen, die op zichzelf aan de wettelijke vereisten voldoen, door cumulatieve effecten tot een zodanige situatie dat de vraag opkomt of er nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Een systematische monitoring daarvan is niet vereist: deze situaties zijn nagenoeg altijd bekend bij de

gemeente. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente gaat bijsturen en voor deze situaties een beleidsmatige aanpak formuleert voor de overbelasting. De maatregelen om overbelasting terug te dringen kunnen desgewenst ook in de omgevingsvisie of een programma worden verwoord. Dat kunnen juridische maatregelen zijn op grond van de Omgevingswet, maar een gemeente kan ook andersoortige maatregelen nemen, bijvoorbeeld afspraken maken met de betrokken bedrijven en burgers of zelf bepaalde ontwikkelingen realiseren die de overbelasting terugdringen. De Omgevingswet biedt de gemeente evenwel uiteenlopende juridische mogelijkheden om overbelasting terug te dringen. Zo kan een gemeente in haar omgevingsplan strengere waarden opnemen voor geluid of trillingen dan de standaardwaarden die in het Bkl zijn opgenomen. Ook kan een gemeente in het omgevingsplan regels stellen ter beperking van bijvoorbeeld de emissies van stoffen, ook waar het de activiteiten betreft die het Rijk in het Bal al regelt (dan is er sprake van maatwerkregels). Tot slot kan zij maatwerkvoorschriften vaststellen voor specifieke bedrijven.

De standaardwaarden van het Bkl gelden per bedrijfsmatige activiteit en zijn dus niet cumulatief. Cumulatie van verschillende bedrijfsmatige activiteiten kan aanleiding zijn om strengere waarden te stellen per bedrijfsmatige activiteit. Ook die waarden zijn dus niet cumulatief. Dat waarborgt dat er een eenduidige normadressaat is die aangesproken kan worden op de naleving van de regels. Vervolgens zullen zulke regels worden gehandhaafd op de reguliere wijze door het college van burgemeester en wethouders of, namens hem, de omgevingsdienst.

Als de cumulatie ook wordt veroorzaakt door bronnen die buiten de gemeentelijke bevoegdheid liggen, dan is het aan de gemeente om met de bevoegde instanties in overleg te treden over een gezamenlijke aanpak.

De VNG heeft in haar consultatiereactie enkele vraagtekens geplaatst bij de consistentie van de regels over geluid met de bijbehorende toelichting. Hierover heeft al overleg plaatsgevonden met de VNG en de toelichting zal in overleg met de VNG nog worden aangescherpt. Ook de formulering van de instructieregels wordt waar nodig verduidelijkt.

Voorzien is verder om in het Aanvullingsbesluit geluid, waarin regels zullen worden opgenomen over de geluidbelasting door wegen, spoorwegen en industrieterreinen, regels op te nemen over de cumulatie van geluidbelasting door te onderscheiden geluidbronsorten. Dit mede ter uitvoering van de motie-Samsom (Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 37).

[69] De leden van de SP-fractie vragen hoe het kabinet een samenhangende beoordeling van verschillende (milieu)aspecten in de praktijk ziet. Zij stellen een samenhangende beoordeling toe te juichen.

Het kabinet acht net als deze leden een samenhangende beoordeling van verschillende omgevingsaspecten, waaronder de milieuaspecten, van groot belang. Artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingswet vereist dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt «met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen». Onder meer uit de consultatiereactie van de VNG blijkt dat er behoefte is aan informatie daarover. Omdat de aard, de schaal en de complexiteit van afwegingen verschilt, is er ook behoefte aan verschillende instrumenten. In het kader van de implementatie van het

nieuwe stelsel wordt gewerkt aan een inventarisatie van beschikbare instrumenten die gemeenten kunnen inzetten bij zulke beoordelingen.

De instructieregels voor de verschillende milieuaspecten vormen de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten zelf een samenhangende beoordeling kan maken. Bij het toepassen van de afwegingsruimte die de instructieregels bieden kan de metafoor van het mengpaneel een rol spelen. Zo is het denkbaar dat op een hoogbelaste locatie de externe veiligheid en de afzonderlijke emissies van bijvoorbeeld geur, lucht, geluid, trillingen voldoen aan de wettelijke standaard, maar dat deze aspecten in samenhang bezien tot een ongewenst geachte belasting leiden. Dat kan al voldoende reden zijn om bepaalde functies niet toe te delen aan zo'n locatie of om, zoals beschreven in het antwoord op de vorige vraag [68], maatregelen te nemen. Als een gemeente ervoor kiest om voor een bepaalde locatie waarden vast te stellen die hoger zijn dan de standaardwaarden, dan zal zij ook moeten motiveren of er – alles bij elkaar bezien – nog sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook daarbij zal het aspect waarvoor een hogere waarde wordt vastgesteld in samenhang bezien moeten worden met andere aspecten die op die locatie aan de orde zijn. Aan de nota van toelichting bij het Bkl zal een passage toegevoegd worden waaruit blijkt dat onder de opdracht van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ook wordt begrepen dat gemeenten de afwegingsruimte kunnen gebruiken om hogere belastingen op een aspect af te wegen tegen lagere belastingen of andere kwaliteiten op een ander aspect. Het gaat daarbij niet alleen om de milieuaspecten, maar ook om andere kwaliteitselementen zoals kwaliteit van de woningen, de architectuur, de kwaliteit van de openbare ruimte, de aanwezigheid van groen en water, het behoud van erfgoed, de aanwezigheid of goede bereikbaarheid van belangrijke voorzieningen, het uitzicht, enzovoort.

[70] De leden van de SP-fractie constateren dat het ontwerp-Bbl nog maar minimale eisen aan gebouwen stelt en dat gemeenten daardoor problemen zien omdat zij geen aanvullende eisen zouden mogen stellen. De aanwezigheid van een fietsenberging is bijvoorbeeld niet meer geborgd, ook niet als bewoners om een fietsenberging verleggen zitten. De leden van de SP-fractie stellen dat gemeenten, op de hoogte van de lokale situatie, dat toch zouden moeten kunnen borgen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt allereerst verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie [24] over het ontbreken van bruikbaarheidseisen voor gebouwen in het voorliggende ontwerp-Bbl. Zoals in dat antwoord is aangegeven, heeft de toenmalig Minister voor Wonen en Rijksdienst tijdens het nota-overleg van de Tweede Kamer van 19 december 2016 toegezegd de bruikbaarheidseisen voor woningen terug te plaatsen in het Bbl. Dat geldt dus ook voor de huidige eis van het Bouwbesluit 2012 dat nieuwbouwwoningen moeten beschikken over een fietsenberging. Gemeenten krijgen daarbij in het Bbl de mogelijkheid om door het stellen van een maatwerkregel in het omgevingsplan af te wijken van de bruikbaarheidseisen. Deze mogelijkheid is nieuw ten opzichte van het huidige Bouwbesluit 2012. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze versoepelingsmogelijkheid alleen wordt opengesteld voor bruikbaarheidseisen en niet voor de toegankelijkheidseisen uit het ontwerp-Bbl.

[71] De leden van de SP-fractie vragen naar onderzoek waarin alle delen van de stelselherziening op de financiële effecten zijn onderzocht.

Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie [66]. Voor de inwerkingtreding van de

stelselherziening zal een integraal beeld van de financiële effecten beschikbaar zijn.

[72] De leden van de SP-fractie vragen het kabinet om een oordeel over de opvattingen van de Unie van Waterschappen over de rol van de waterbeheerder rond het omgevingsplan en het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder over de gevolgen van nieuwe activiteiten voor het watersysteem. Ook verwijzen ze naar de zorg van de Unie van Waterschappen of «water» en meer in het bijzonder toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer voldoende serieus wordt genomen.

In antwoord op de vragen over de rol van de waterbeheerder en de openbaarheid merkt het kabinet op dat de watertoets in het ontwerp-Bkl is versterkt ten opzichte van het huidige recht. De toets is verplicht voor een groter aantal besluiten naast het omgevingsplan, namelijk ook voor het projectbesluit en voor de omgevingsverordening voor zover daarin regels staan die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels. Ook is de positie van de toets verschoven van een motiveringsverplichting bij de verantwoording van al gemaakte keuzes, naar een inhoudelijk belang dat stuurt op de voorkant van het planproces. Waterbeheerders moeten worden betrokken bij de wijzigingen van een omgevingsplan om de gevolgen van een plan voor het beheer van watersystemen te duiden.

Het kabinet heeft uiteraard geen bezwaar tegen het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder. Dit staat de waterbeheerder vrij.

Over het gewicht van de opvattingen van de waterbeheerder in het afwegingsproces merkt het kabinet het volgende op. Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het brengt deskundigheid in op gebied van water. Het is aan het bevoegd gezag om het waterbelang expliciet te wegen, naast alle andere belangen, en zo te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De formulering van de instructieregel brengt deze verhouding goed tot uitdrukking.

De toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer heeft de volle aandacht van dit kabinet. In dit verband verwijst het kabinet graag naar het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. De eerste editie hiervan wordt onderdeel van het Deltaprogramma 2018, dat op Prinsjesdag 2017 aan uw Kamer wordt aangeboden.

[73] De leden van de SP-fractie vragen het kabinet om uit te leggen hoe zij het toezicht door waterbeheerders op indirecte lozingen ziet.

De waterschappen mogen op grond van de Omgevingswet zelf toezichthouders aanwijzen voor indirecte lozingen op het vuilwaterriool. Dit vloeit voort de artikelen 18.6 en 19.4 van de Omgevingswet. Hier hoeft in de AMvB's niets aanvullends voor te worden geregeld. Waterschappen kunnen bovendien op basis van de wet maatregelen vorderen van de vergunningverlener in geval van een dreigende calamiteit om schade aan rioolwaterzuiveringsinstallaties en oppervlaktewateren te voorkomen.

Waterbeheerders zijn echter niet eerstverantwoordelijk voor het houden van toezicht op deze lozingen. Op grond van het ontwerp-Bal kunnen vergunningen voor milieubelastende activiteiten ook regels bevatten voor indirecte lozingen. De indirecte lozing maakt dan deel uit van de milieubelastende activiteit, bijvoorbeeld wanneer vanuit een vergunningplichtige metaalfabriek een lozing op de riolering plaatsvindt. De waterbeheerder heeft adviesrecht over omgevingsvergunningen voor milieubelastende

activiteiten waarbij een indirecte lozing wordt toegestaan. Daarnaast bevat het ontwerp-Bal ook de nodige algemene regels over indirecte lozingen die plaatsvinden als onderdeel van de algemeen geregelde milieubelastende activiteiten, zoals voor het aanbrengen van lagen op metalen bij het metaalbedrijf (paragraaf 4.11 van het ontwerp-Bal).

Om te kunnen zorgen voor integrale beoordeling, toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten is er altijd maar één bestuursorgaan bevoegd gezag voor de vergunning. Het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is op grond van de Omgevingswet ook bevoegd gezag voor het houden van toezicht op de naleving en de handhaving van die vergunning. Voor complexe bedrijven is de provincie bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten, en dus ook voor indirecte lozingen. Voor de meeste overige indirecte lozingen is de gemeente bevoegd gezag. De gemeente is ook aangewezen als bevoegd gezag voor de meeste algemene rijksregels in het ontwerp-Bal. Hier hoort ook het houden van toezicht bij.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

[74] De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen enerzijds het vertrouwensbeginsel en anderzijds andere uitgangspunten bij de vormgeving van het nieuwe stelsel (verantwoordingsbeginsel, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en rechtsbescherming), waarmee zij refereren aan de waarborgfunctie van bestuursrechtelijke wetgeving.

Het is juist dat vertrouwen een van de uitgangspunten vormt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het vertrouwensbeginsel heeft onder meer geleid tot het niet langer regelen van sommige aspecten van het interbestuurlijk verkeer, die als vanzelfsprekend worden verondersteld bij professioneel handelende bestuursorganen. Daarnaast hebben ook andere uitgangspunten, onder meer die waar de leden van de PvdA-fractie op wijzen, een belangrijke rol gespeeld bij de vormgeving van het stelsel. In dit verband is vooral het eerste verbeterdoel van de stelselherziening van belang: het vergroten van de duidelijkheid en voorspelbaarheid van het omgevingsrecht. Deze verbeterdoelen en uitgangspunten worden ook gehanteerd bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is daar onderdeel van. Concrete verbeteringen die in dit verband kunnen worden genoemd, zijn bijvoorbeeld het bundelen van de omgevingsrechtelijke regels in een viertal AMvB's, waar die regels nu over tientallen besluiten zijn verdeeld, en het ordenen en formuleren van die regels binnen één wettelijk systeem, instrumentenpalet en begrippenkader. Dit heeft een groot harmoniserend effect, wat in zichzelf ook weer bijdraagt aan een goede toepassing van de nieuwe regelgeving in de uitvoeringspraktijk. Wat betreft de rechtsbescherming merkt het kabinet op dat in de meeste gevallen wordt aangesloten bij de beroepsmogelijkheden van parallelle rechtsfiguren uit het huidige recht (zie hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295). De rechtsbescherming krijgt grotendeels gestalte via de Algemene wet bestuursrecht. De daarvoor noodzakelijke wetswijzigingen zullen worden opgenomen in de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet.

[75] De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorlopige cijfers die gepresenteerd zijn over de verlaging van de regeldruk niet verwarrend en zelfs misleidend kunnen zijn waar deze alleen zijn gebaseerd op vermindering van rijksregels. Dit omdat andere overheden om eenzelfde beschermingsniveau te bereiken ook regels zullen stellen, waardoor

wellicht juist een multiplier aan regelvorming ontstaat. Als voorbeeld noemen de leden het wegvallen van de huidige eendimensionale verplichting van gemeenten om over een rioleringsplan te beschikken, of een eenduidige regeling voor afstromend hemelwater, waardoor er in 2020 bijna 400 individuele gemeentelijke besluiten/regels vastgesteld moeten worden.

Het kabinet hecht er uiteraard aan dat een compleet beeld van de regeldruk wordt gegeven. Het kabinet zal dan ook niet alleen de regeldruk vanwege rijksregels in beeld brengen, maar ook vanwege regels die het Rijk niet langer stelt, maar die door decentrale overheden worden gesteld (decentralisatie). In het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PVV is aangegeven wanneer deze regeldruk wordt onderzocht [42].

Het Rijk decentraliseert regels als landelijke technische eisen geen rol spelen en als de locatie vooral bepaalt wat er kan en wat niet. In bepaalde gevallen (geluid, externe veiligheid, geur of trilling) waarborgt het Rijk het beschermingsniveau via instructieregels. Die keuze voor decentrale regels leidt in die gevallen juist niet tot meer regeldruk. Regels kunnen daardoor beter toegespitst zijn op de lokale situatie en dus eenvoudiger zijn. Op die manier kunnen regels meer bescherming bieden waar dit nodig is, of juist meer ruimte bieden waar dit kan, zonder in te leveren op het beschermingsniveau. Decentrale afweegruimte is daarnaast ook essentieel voor de vereenvoudiging van rijksregels. Zo biedt maatwerk de mogelijkheid in de algemene rijksregels te volstaan met minder gedetailleerde regels en minder uitzonderingen daarop. Dit terwijl voor algemene rijksregels geldt dat de lokale omstandigheden nooit volledig kunnen worden betrokken. Bovenstaande kan met de door de leden van de PvdA-fractie genoemde voorbeeld van regels voor afstromend hemelwater worden geïllustreerd.

In de huidige rijksregelgeving is lozen van hemelwater op een vuilwaterriool alleen toegestaan «indien het lozen op of in de bodem, in een openbaar hemelwaterstelsel of in een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is». Daarmee geldt voor iedereen landelijk dezelfde regel, maar is het lokaal vaak niet duidelijk welke verplichtingen deze regel met zich meebrengt. Zonder kennis van de lokale situatie is immers niet te bepalen of het lozen langs de andere genoemde lozingsroute mogelijk is. De gemeente weet wél welke mogelijkheden er op de locatie daadwerkelijk zijn voor het omgaan met regenwater, en of lozen van hemelwater op het vuilwaterriool en wanneer de specifieke situatie tot problemen leidt. De gemeente kan concluderen dat in bepaalde gebieden – zoals een gemengd gerioleerd binnenstedelijk gebied – helemaal geen regels voor het lozen nodig zijn, als de alternatieve lozingsroutes redelijkerwijs niet beschikbaar zijn en het vuilwaterriool wat capaciteit betreft voldoet. In een ander gebied, waar juist een gescheiden stelsel aangelegd is, kan de gemeente in een regel duidelijk vastleggen dat lozen op het vuilwaterriool niet mag. Decentrale regels kunnen dus de juiste bescherming bieden, concreter zijn en toegespitst op de locatie, en daarmee dus ook duidelijker voor de ondernemer en de omgeving. Dit draagt bij aan vermindering van regeldruk.

Wat betreft het wegvallen van de huidige verplichting van gemeenten om over een rioleringsplan te beschikken, wil het kabinet nog opmerken dat dit geen effecten op regeldruk voor burgers en bedrijven heeft, omdat het rioleringsplan geen regels voor burgers en bedrijven bevat.

[76] De leden van de PvdA-fractie wijzen op signalen van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State dat de handhavingsinspanning niet kleiner wordt bij het schrappen van rijksregels. Naar aanleiding daarvan vragen deze leden of het kabinet deze gevolgen onderkent. Deze leden

vragen ook of het kabinet kan ingaan op de vraag of en hoe de financiële en regeldruk minder worden bij het schrappen van rijksregels, terwijl de contramal nog niet uitgewerkt is.

Het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van zowel de algemene rijksregels als van decentrale regels is een taak van het bevoegd gezag. Het schrappen van algemene rijksregels kan leiden tot een kleinere handhavingsinspanning. Als het Rijk regels schrapt, hoeft dat er niet automatisch toe te leiden dat er vervolgens decentrale regels worden gesteld. De decentrale regel is immers niet altijd nodig. Als er wel decentrale regels worden gesteld, moeten deze uiteraard, evenals algemene rijksregels, worden gehandhaafd. Voor zover het gaat om de handhavingsinspanning van die decentrale regels, is het kabinet eerder van mening dat decentrale regels positief kunnen doorwerken naar het verbeteren van de handhaafbaarheid van regels en daarmee ook naar de handhavingsinspanning.

Het Rijk decentraliseert regels als landelijke technische eisen geen rol spelen en als vooral de locatie bepaalt wat er kan en wat niet. Zoals in het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie [75] is toegelicht, kunnen decentrale regels concreter zijn en meer toegespitst op de locatie, en daarmee dus ook duidelijker voor de initiatiefnemer en de omgeving. Duidelijke regels dragen bij aan de naleving daarvan. Decentrale regels kunnen dus leiden tot verkleining van de handhavingsinspanning. Voor wat betreft de vraag over het in kaart brengen van de regeldruk wordt verwezen naar de antwoorden op een eerdere vraag van de leden van de PVV-fractie [42] en van deze leden [75].

[77] De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de conclusies over vermindering regeldruk wil opschorten totdat het gehele stelsel is uitgewerkt en gevalideerd. Zij wijzen daarbij op het oordeel van Actal/Sira dat nog geen volledige berekening kan worden gemaakt van alle besparingen.

Bij brief van 18 november 2016 is uw Kamer geïnformeerd (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, K) over de uitkomsten van de formele toetsing en consultatie van de vier ontwerp-AMvB's. De (positieve) regeldruk effecten waar deze brief over spreekt, hebben betrekking op de vier AMvB's en niet op de gehele stelselherziening. Inderdaad kan pas een integraal oordeel gegeven worden over de regeldruk effecten van de gehele stelselherziening wanneer het gehele stelsel is uitgewerkt. Naar verwachting zullen daarbij de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit, de Invoeringsregeling en de Omgevingsregeling met name van belang zijn. Het kabinet zal zoals te doen gebruikelijk de regeldruk effecten laten onderzoeken en daarvan verslag doen in de toelichting bij de nieuwe onderdelen van het stelsel. De verwachting is dat deze nieuwe stukken regelgeving ook positief zullen bijdragen aan een vermindering van de regeldruk.

De genoemde brief wijst er daarnaast op dat de regeldruk effecten van de AMvB's niet volledig in beeld gebracht blijken te kunnen worden. Met name de positieve effecten van de bundeling van de regelgeving en de (mede daardoor) grotere kenbaarheid, de betere samenhang van beleid, besluitvorming en regelgeving en het versnellen van procedures zullen naar verwachting van groot belang zijn, maar deze effecten konden in het onderzoek niet of niet volledig worden gekwantificeerd. SIRA heeft het daarom bij een kwalitatieve beschrijving moeten laten.

[78] De leden van de PvdA-fractie vragen of een streven naar regelluwe implementatie bij andere overheden zich verhoudt met de grotere

zorgplicht en verantwoordelijkheden die bij dezelfde overheden worden neergelegd. In dat kader wordt gewezen op een mogelijk structurerend effect van de programmatische aanpak terwijl zij stellen dat het kabinet dit instrument beperkt zou willen benutten.

Het instrument programma heeft juist een belangrijke functie onder de Omgevingswet. Er zijn verplichte programma's voor water, voor geluid-hinder en – als overschrijding van omgevingswaarden zou dreigen – ook voor luchtkwaliteit. Ook kunnen bestuursorganen programma's vaststellen voor andere onderwerpen waarvoor zij willen sturen op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Naast reguliere programma's biedt paragraaf 3.2.4 van de Omgevingswet een algemene regeling, ook voor decentrale bestuursorganen, voor het «programma met programmatische aanpak». Met deze bijzondere programma's kan nauwkeurig gestuurd worden op de gebruiksruijnte. Dit type programma's is in het bijzonder geschikt voor situaties waarin een omgevingswaarde of andere kwantitatieve doelstelling overschreden is of dreigt te worden en er actief gestuurd moet worden op ontwikkelingen en activiteiten die kunnen leiden tot een (verdere) overschrijding.

De inzet van de zorgplicht en de grotere verantwoordelijkheid voor de decentrale overheden past bij het uitgangspunt «decentraal tenzij». Dit uitgangspunt biedt de mogelijkheid rekening te houden met de lokale omstandigheden. Dit kan zowel positief zijn voor het beschermingsniveau als voor de regeldruk. De afspraak die het kabinet wil maken met de koepels sluit daar op aan. Deze afspraak moet gaan over een optimale invulling van de decentrale afwegingsruimte die recht doet aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, zowel wat betreft het beschermingsniveau als wat betreft regeldruk. Zie ook het antwoord op eerdere vragen van de leden van de PVV-fractie [42] en van de leden van de PvdA-fractie [75].

[79] De leden van de fractie van de PvdA vragen of de mening wordt gedeeld dat belangrijke doelstellingen uit de Omgevingswet (CO₂-reductie, duurzame energie, schone lucht en waterkwaliteit) alleen kunnen worden bereikt met gezamenlijke afstemming en coördinatie van inspanningen door overheden en maatschappelijke actoren.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is meer dan alleen een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. Nadrukkelijk beoogt het kabinet een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Die gezamenlijke inspanning is zeker van belang bij de door de leden aangehaalde doelstellingen.

[80] De leden van de fractie van de PvdA vragen of de mening wordt gedeeld dat een adequate *governance* in de kaders van de Omgevingswet wordt bereikt door de programmatische aanpak als uitgangspunt te kiezen, met name voor die onderwerpen waarvoor het Rijk als lidstaat stelsel- en resultaatverantwoordelijke is vanuit de Europese verplichtingen.

Het Europees recht schrijft in een aantal gevallen het werken met programma's voor. Het programma van de Omgevingswet sluit daar goed

bij aan. Zie hierover ook het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [78]. Maar een programma, al dan niet met een programmatische aanpak, is niet in alle gevallen het voorkeursinstrument. Er is geen hiërarchie tussen de instrumenten van de Omgevingswet. Zo kunnen algemene regels of een vergunningplicht in sommige gevallen een voldoende manier zijn om Europeesrechtelijke verplichtingen te borgen. Daarnaast geldt dat de stelsel- en resultaatsverantwoordelijkheid van het Rijk niet altijd samenvalt met de bevoegdheidsverdeling onder de Omgevingswet. Als wordt gewerkt met een programma kan een ander bestuursorgaan dan het Rijk daarvoor verantwoordelijk zijn. Een voorbeeld daarvan is het verplichte waterbeheerprogramma van het waterschap, dat ook dient ter implementatie van Europese verplichtingen. Het kabinet is daarom niet van mening dat het voor een adequate governance noodzakelijk is om te kiezen voor een programma, al dan niet met een programmatische aanpak.

[81] De leden van de PvdA-fractie vragen of stelselmatige verlaging van de uitstoot van stoffen door de toepassing van de beste beschikbare technieken ook in relatie tot de specifieke zorgplicht gezien wordt als een recht op norm-/plafondopvulling of juist moet dienen tot verlaging van het generieke depositieniveau, gericht op verbetering van omgevingskwaliteit ook onder wettelijke grenswaarden.

De vraag of de verlaging van de uitstoot die in een gebied ontstaat door toepassing van beste beschikbare technieken ten goede moet komen aan verdere verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of aan meer ruimte voor activiteiten is vooral een politieke en bestuurlijke keuze. Conform het uitgangspunt «decentraal, tenzij» wordt deze keuze primair op decentraal niveau gemaakt. Belangrijk bij die keuze is de vraag in hoeverre de gebruiksruimte voor de stoffen die worden uitgestoten ruimte biedt voor toename van de uitstoot. Onder gebruiksruimte wordt verstaan de binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Die gebruiksruimte wordt voor een deel van de stoffen in lucht en water begrensd door het vaststellen van nationale omgevingswaarden. In aanvulling daarop kunnen decentrale overheden zo nodig ook omgevingswaarden vaststellen, of de gebruiksruimte anders vastleggen. Vaak zal de beschikbare gebruiksruimte ook een rol spelen bij het toekennen van functies aan locaties. Met de verdeling van functies in een gebied en het stellen van daarmee samenhangende regels wordt de gebruiksruimte vaak al impliciet begrensd, bijvoorbeeld doordat de verdeling van functies in een bepaald gebied de omvang van bedrijvigheid limiteert.

[82] De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is gemeenten in bepaalde gevallen te laten kiezen de uitgebreide voorbereidingsprocedure bij omgevingsvergunning toe te passen. Ook willen de leden weten of gemeenten zelf eisen kunnen stellen aan de vorm en mate van participatie waaraan de aanvrager moet voldoen.

De reguliere voorbereidingsprocedure geldt als uitgangspunt voor het nemen van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. In het ontwerp-Omgevingsbesluit is aangewezen voor welke gevallen de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geldt. De uitzonderingen op de regel dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd, vloeien met name voort uit internationaalrechtelijke en EU-verplichtingen. Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie [6] is aangegeven, acht het kabinet het niet gewenst dat decentrale overheden zelf de mogelijkheid hebben om voor de uitgebreide procedure te kiezen, omdat hierdoor onduide-

lijkheid ontstaat voor aanvragers om de start van werkzaamheden te kunnen inplannen.

Voor zover de leden verwijzen naar de mogelijkheid voor gemeenten om zelf eisen te kunnen stellen aan de vorm en mate van participatie waaraan de aanvrager van een omgevingsvergunning moet voldoen, verwijst het kabinet naar artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet. Hierin is bepaald dat bij ministeriële regeling regels gesteld moeten worden aan de aanvraagvereisten van omgevingsvergunningen over participatie. Aan de uitwerking van dit artikel wordt nu gewerkt. Bij de uitwerking van de indieningsvereisten worden onder meer de VNG en het bedrijfsleven betrokken.

Overigens doorloopt de initiatiefnemer het participatietraject voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. De initiatiefnemer moet immers bij de aanvraag aangeven hoe de omgeving is betrokken. Dit geldt zowel voor besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning die met de uitgebreide als met de reguliere voorbereidingsprocedure worden voorbereid.

[83] De leden van de PvdA-fractie wijzen op uitspraken van het Europese Hof van Justitie over het «right to know», waarin het Hof oordeelt dat de lidstaten het verdrag van Aarhus niet te rigide mogen uitleggen. De leden vragen of de informatieplicht over emissies van chemische stoffen en de effecten op lucht, water en bodem voldoende zijn geborgd in het artikel 8.7 van het ontwerpBkl en artikel 2.10 van het ontwerp-Bal.

De uitspraken waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, betreffen twee uitspraken van het Europese Hof van Justitie van 23 november 2016 over openbaarheid van emissie-informatie in het kader van verzoeken om toegang tot documenten bij de toelating van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Centraal daarbij stond de vraag naar de betekenis van het begrip emissies en de informatie over emissies in het kader van de richtlijn toegang tot milieu-informatie, die dient ter uitvoering van het verdrag van Aarhus.

Het Hof legt het begrip emissies en informatie over emissies ruim uit. Onder emissie-informatie valt alle informatie over de introductie van stoffen in het milieu ongeacht de vorm. De informatieverplichtingen uit het verdrag en de richtlijn zijn geborgd in de Wet openbaarheid van bestuur (algemeen wettelijke kader) en in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Dit hoofdstuk blijft voortsnog voortbestaan. Beoogd wordt dit hoofdstuk in een latere fase in het nieuwe stelsel te integreren. Aanvullend hierop zijn waar nodig informatieverplichtingen opgenomen in het ontwerp-Bal en het ontwerp-Bkl. Hiermee zijn de verplichtingen over informatievoorziening voldoende en in overeenstemming met de uitspraken van het Hof geïmplementeerd.

Artikel 2.10 van het ontwerp-Bal, waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen, is de specifieke zorgplicht die geldt voor een ieder die een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit verricht die onder het ontwerpBal valt. Op basis van deze specifieke zorgplicht moeten alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen en moeten de beste beschikbare technieken worden toegepast. Dit zorgt voor de beheersing van emissies aan de bron. De specifieke zorgplicht is geen informatieplicht. Die informatieplicht is wel opgenomen in de module zeer zorgwekkende stoffen van paragraaf 5.4.3 van het ontwerp-Bal. Deze module is aangezet bij activiteiten waar, gelet op de productie of het gebruik van zeer zorgwekkende stoffen, risico is op relevante emissies. De informatieverplichting gaat over emissies van zeer

zorgwekkende stoffen in de lucht en in het water. Het bevoegd gezag wordt elke vijf jaar geïnformeerd over de mate waarin een zeer zorgwekkende stof wordt geëmitteerd en de mogelijkheden om de emissie van een zeer zorgwekkende stof te beperken.

Artikel 8.7 van het ontwerp-Bkl bevat beoordelingsregels voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Deze beoordelingsregels waarborgen dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als onder meer alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen en de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Net als artikel 2.10 van het ontwerp-Bal kwalificeert het kabinet deze beoordelingsregels niet als informatieplicht. Wel volgt uit de artikelen 8.21 en 8.25 van het ontwerp-Bkl, in lijn met de richtlijn industriële emissies, dat aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voorwaarden worden verbonden over de monitoring van afvalwater en het beoordelen van de naleving van de emissiegrenswaarden. Ook dit borgt dat voldoende informatie over emissies bekend is.

[84] De leden van de fractie van de PvdA vragen waar is geregeld dat instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op omgevingsverordeningen, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties bevatten, en op projectbesluiten.

Dit is geregeld in artikel 7.1 van het ontwerp-Bkl voor wat betreft omgevingsverordeningen en in artikel 9.1 van het ontwerp-Bkl voor wat betreft projectbesluiten.

[85] De leden van de PvdA-fractie vragen of er als gevolg van een tweetal amendementen over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de inhoud van de omgevingsvisie een omissie zou ontstaan als een provinciale of gemeentelijke omgevingsvisie niet ingaat op het watersysteem.

Ook zonder de genoemde amendementen moet een omgevingsvisie die niet in zou gaan op het watersysteem als incompleet worden beschouwd. Dat geldt eveneens voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals bouwwerken, infrastructuur, landschappen, bodem of lucht.

Het amendement-Albert de Vries/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 159), waarmee de uit artikel 21 van de Grondwet afkomstige formulering «bewoonbaarheid van het land en bescherming de verbetering van het leefmilieu» in artikel 1.3 van de Omgevingswet is overgenomen, beklemtoont het belang van de hoogwaterveiligheid. Dit amendement versterkt de positie van water in de Omgevingswet.

Als gevolg van amendement-Dik-Faber (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 19) vereist de Omgevingswet dat een omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevat. Omdat het watersysteem op grond van de Omgevingswet een onderdeel van de fysieke leefomgeving is, benadrukt dit amendement dat een omgevingsvisie ook dient in te gaan op de hoofdlijnen van de kwaliteit van het watersysteem.

[86] Deze leden stellen verder de vraag of een omgevingsvisie die niet ingaat op het watersysteem en de eisen die daaraan gesteld moeten worden, kan leiden tot schorsing of vernietiging van het besluit tot vaststelling. Ook vragen zij of een watertoets bij de omgevingsvisie geen logisch gevolg is van de eerder genoemde amendementen.

Een besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie kan niet worden geschorst of vernietigd. Dit geldt zowel voor de rechter (in het kader van beroep) als voor de Kroon (in het kader van toezicht). Een besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie heeft namelijk geen rechtsgevolg. Een omgevingsvisie is immers een beleidsdocument dat niet leidt tot veranderingen in bestaande rechten, plichten of bevoegdheden van burgers, bedrijven of overheden. Dit betekent dat er geen sprake is van een beslissing met rechtsgevolg dat vatbaar is voor vernietiging door de Kroon en dat er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht waartegen in beroep kan worden gegaan. Dit is conform de huidige wet- en regelgeving.

Een en ander leidt naar de opvatting van het kabinet niet tot de conclusie dat een aparte watertoets voor de omgevingsvisie aan de orde is. Zie voor een toelichting van dit standpunt het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

[87] De leden van de PvdA-fractie stellen dat gemeenten via het omgevingsplan de mogelijkheid hebben locatiespecifieke regels te stellen over het klimaatbestendig inrichten van hun grondgebied en vragen waarom geen generieke, niet locatiespecifieke regels zijn gesteld voor de overstromingsrisico's. De leden menen dat de doorvertaling van de richtlijn overstromingsrisico's naar de lokale en regionale zorgplicht voor «droge voeten» hierbij kan zorgen voor de gewenste eenduidigheid en stellen voor dit via rijksinstructieregels te bewerkstelligen.

Voor het klimaatbestendig inrichten van het grondgebied wijst het kabinet erop dat het de gezamenlijke ambitie van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is bij ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust te handelen. Die klimaatbestendige inrichting van het grondgebied is in belangrijke mate afhankelijk van lokale omstandigheden. De situatie in de Drechtsteden verschilt bijvoorbeeld wezenlijk van die van gemeenten met hoge zandgronden in Gelderland en Overijssel. Dat onderscheid wordt onderkend in het Deltaprogramma, dat specifieke deelprogramma's kent.

In het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 over de wenselijkheid van invoering van de klimaattoets [28] is gewezen op de Nationale klimaatadaptatiestrategie, die dit jaar wordt uitgewerkt. Die uitwerking gebeurt in nauwe samenhang met het Deltaprogramma, waarin alle plannen voor waterveiligheid en wateroverlast zijn opgenomen. Als uit de uitwerking van het Deltaplan en de Nationale klimaatadaptatiestrategie zou blijken dat het doel van waterrobuust bouwen het noodzakelijk maakt dat uniforme uitgangspunten gelden voor omgevingsplannen, dan kan een rijksinstructieregel een goede keuze zijn.

De doorvertaling van de richtlijn overstromingsrisico's leidt in zichzelf niet tot het stellen van rijksinstructieregels. Deze richtlijn verplicht tot het maken van overstromingsgevaar- en risicokaarten voor gebieden met een potentieel significant risico en het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen met daarin de doelen en maatregelen om voor deze gebieden de geconstateerde overstromingsrisico's te beperken en te beheersen. De kaarten en plannen dienen elke zes jaar geactualiseerd te worden. Dit is ook zo vastgelegd in de Omgevingswet en de AMvB's. De richtlijn stelt daarmee eisen aan het proces en laat daarbij expliciet ruimte aan lidstaten om de doelen en maatregelen af te stemmen op de nationale, regionale en lokale situatie. De overstromingsrisico's kunnen immers per gebied verschillen en een verschillende aanpak vragen. Ook voor de op grond van de artikelen 2.13 en 2.15 van de Omgevingswet te stellen omgevingswaarden voor de veiligheid van waterkeringen is

beoogd om via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te regelen dat deze per gebied kunnen verschillen.

[88] De leden van de fractie van de PvdA vragen of de aansprakelijkheid voor wateroverlast verschuift naar de gemeente, als deze bij de vaststelling van een omgevingsplan afwijkt van het toetsadvies van het waterschap en burgers schade lijden.

Het kabinet gaat ervan uit dat deze leden doelen op de situatie waarin de gemeente in het kader van het watertoetsproces de opvattingen van het waterschap niet, of niet volledig bij de vaststelling van het omgevingsplan heeft betrokken. Verder wordt ervan uitgegaan dat de leden doelen op aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.

Aan de vraag ligt de veronderstelling ten grondslag dat het waterschap aansprakelijk is als burgers schade lijden door wateroverlast. Maar aansprakelijkheid voor schade die ontstaat door wateroverlast is geen gegeven. Voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad is onder meer vereist dat onrechtmatig is gehandeld, in welk kader de vraag speelt of een zorgplicht is geschonden. Verder dient er een causaal verband te zijn tussen de onrechtmatige handeling en de ontstane schade. Het is zeer afhankelijk van de omstandigheden van het geval of aansprakelijkheid aan de orde is. Dat geldt niet alleen voor het waterschap, maar ook voor de gemeente. Daarom kan in algemene zin niet worden gezegd dat de door de leden bedoelde verschuiving van de aansprakelijkheid zich zal voordoen.

Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

[89] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of, zoals het RIVM adviseert, een nadere definiëring en heldere duiding moet worden gegeven van de term «gelijkwaardig beschermingsniveau». Als het kabinet dit niet doet, vragen de leden op welke wijze een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden en geborgd.

Bij de vormgeving van de Omgevingswet en de AMvB's is het uitgangspunt steeds geweest dat het niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Dit uitgangspunt is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, blz. 38). Een definitie van het begrip is niet te geven omdat dit in elke situatie een andere inhoud heeft. De visie van het kabinet is om minder uit te gaan van één antwoord voor heel Nederland en meer ruimte te laten om rekening te houden met lokale behoeften en verschillen. Dit zal zowel het beschermen van de fysieke leefomgeving als het kunnen benutten van de fysieke leefomgeving ten goede komen. Beide zijn volwaardige belangen die gediend worden met de stelselherziening.

De regels in de AMvB's dragen bij aan het gelijkwaardig beschermingsniveau. Denk daarbij aan de omgevingwaarden, instructieregels en beoordelingsregels in het Bkl en de algemene regels in het Bal en het Bbl. Met deze rijksregels zijn ook de behartiging van nationale belangen en internationale verplichtingen veiliggesteld. Voor wat betreft de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten in hoofdstuk 8 van het Bkl wordt opgemerkt dat deze in lijn met de motie-Vos c.s. (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, M) vrijwel volledig beleidsneutraal zijn overgenomen uit het huidige recht.

De mate van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt echter niet alleen bepaald door de rijksregels, maar ook door keuzen die decentrale

overheden maken binnen de bestuurlijke afwegingsruimte die het Rijk hen laat. Gebleken is dat gemeenten en provincies prudent met die ruimte omgaan. Bovendien is de bestuurlijke afwegingsruimte niet onbegrensd. Gewezen wordt op de metafoor van het mengpaneel, waarop eerder is ingegaan in antwoorden op een vraag van de leden van de SP-fractie [69]. Het mengpaneel kent een standaardwaarde en een grenswaarde. De omgevingswaarden voor lucht en water zijn gelijk aan de milieukwaliteitseisen in de huidige regelgeving en de standaard immissiewaarden voor geur, geluid en trillingen zijn in de meeste gevallen ook gelijk. De gehanteerde grenswaarden zoals de binnenwaarde voor geluid zijn ook grotendeels ongewijzigd overgenomen. Overschrijding van de grenswaarden kan alleen in specifieke gevallen, die in het besluit zijn omschreven en vergt een deugdelijke motivering.

De bestuurlijke afwegingsruimte is dus, net als nu, begrensd. Zoals in het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [63] is aangegeven, is onder het huidige recht ook veel mogelijk, maar kent alleen een specialist de weg daarin. Daarom wordt ten opzichte van het huidige recht de beschikbare afwegingsruimte voor de decentrale overheden veel duidelijker en toegankelijker gepositioneerd. Hierdoor hebben overheden ten opzichte van het huidige recht meer slagkracht om daadwerkelijk te sturen op een veilige en gezonde leefomgeving.

[90] De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wordt gegarandeerd dat het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan slechtere luchtkwaliteit met het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal verminderen. De leden verwijzen naar een reactie van het RIVM, waarin RIVM aangeeft dat het totaal aan regels niet altijd leidt tot een gelijk beschermingsniveau. Ze noemen daarbij het voorbeeld dat gemeenten voor luchtkwaliteit strengere regels mogen stellen in het omgevingsplan, waardoor de bescherming toeneemt. Daar tegenover kan met intrekking van het Besluit gevoelige bestemmingen het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan slechtere luchtkwaliteit, weer toenemen als bijvoorbeeld de luchtkwaliteit rondom autosnelwegen in de toekomst verslechtert, zo stelt het RIVM. De leden vragen een reactie hierop, en vragen hoe wordt gegarandeerd dat het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan slechtere luchtkwaliteit met dit nieuwe stelsel van omgevingsrecht zal verminderen en zeker niet zal toenemen.

Het beschermingsniveau in het nieuwe stelsel is gelijkwaardig aan het beschermingsniveau in het huidige stelsel, ook als het Besluit gevoelige bestemmingen is ingetrokken. Het huidige Besluit gevoelige bestemmingen bepaalt dat het totaal aantal mensen dat hoort bij een «gevoelige bestemming» (zoals een school, kinderdagverblijf en zorginstelling) op minder dan 300 meter van een rijksweg of minder dan 50 meter van een provinciale weg, niet mag toenemen als de grenswaarde voor fijnstof (PM_{10}) of stikstofdioxide (NO_2) wordt overschreden. In de toelichting bij het Besluit gevoelige bestemmingen is destijds aangegeven dat het besluit een tijdelijke functie vervult. Het besluit is met name bedoeld om nieuwe gevoelige bestemmingen in (dreigende) overschrijdingssituaties te voorkomen.

Onder andere door de maatregelen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht is de luchtkwaliteit zodanig verbeterd dat in gebieden langs rijkswegen en provinciale wegen geen (dreigende) overschrijdingen meer worden verwacht van de gestelde rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. In situaties zonder overschrijding heeft het Besluit gevoelige bestemmingen geen werking en dat is de reden dat het genoemde besluit met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingetrokken. Intrekken van het Besluit gevoelige bestemmingen leidt

daarom naar verwachting niet tot een toename van het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een luchtkwaliteit die niet voldoet aan de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit.

Dit wil overigens niet zeggen dat gemeenten niet meer kunnen sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige gebouwen of uitbreidingen op bepaalde locaties vanuit het oogpunt van gezondheid. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan beperkingen te stellen aan bijvoorbeeld de vestiging van een school of een kinderdagverblijf langs een drukke weg.

De Omgevingswet voorziet ook in een jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit. Als uit deze monitoring blijkt dat sprake is van een (dreigende) overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor PM₁₀ of NO₂ (ook ter hoogte van een gevoelige bestemming), is de gemeente verplicht om een programma op te stellen met maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen. Hiermee is geborgd dat in het nieuwe stelsel overschrijdingen van omgevingswaarden luchtkwaliteit worden voorkomen of weggenomen.

De luchtkwaliteit in Nederland is de afgelopen jaren verbeterd. Deze verbetering zal de komende jaren naar verwachting doorzetten. De zekerheid dat de luchtkwaliteit in het nieuwe stelsel overal in Nederland elk jaar zal verbeteren, is niet te geven. De luchtkwaliteit is afhankelijk van vele en wisselende factoren, zoals bijvoorbeeld het weer. Dit geldt ook onder het huidige regime. De luchtkwaliteit kan jaarlijks fluctueren, maar er is sprake van een duidelijke dalende trend.

Voor een nadere toelichting op de inzet van het kabinet op het verbeteren van de luchtkwaliteit, ook als de Europese normen worden gehaald, wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [30].

[91] De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe een basisbeschermingsniveau wordt gegarandeerd voor de gebouwen die onder de huidige wetgeving is aangemerkt als geurgevoelig en in de consultatieversie van het Bkl niet meer als zodanig zijn aangewezen.

In het ontwerp-Bkl is ervoor gekozen om alleen de meest gevoelige functies als geurgevoelig aan te merken. De belangrijkste reden hiervoor was dat de definitie van geurgevoelig object in de Wgv per concreet geval interpretatie vergt en daardoor onvoldoende eenduidig is en soms aan lokale oplossingen in de weg staat. Een andere belangrijke redenen was de wens tot harmonisatie met het begrip voor geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties.

Het is niet zo dat functies die in het ontwerp-Bkl niet als geurgevoelig zijn aangewezen geen bescherming tegen geur kunnen krijgen. Het ontwerp-Bkl bevat een regeling waarmee gemeenten de mogelijkheid hebben om in het omgevingsplan functies (waaronder verblijfsrecreatieve functies) als geurgevoelig aan te merken en deze te beschermen tegen de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten zoals veehouderijen. Met deze regeling krijgen de gemeenten ruimte om te differentiëren in de bescherming tegen de geurbelasting door verschillende typen bedrijfsmatige activiteiten. De categorieën functies die bescherming behoeven tegen de een bepaald type geur hoeven immers niet altijd dezelfde te zijn als die bescherming behoeven tegen een ander type geur. In de toekomst is hiermee een meer gedifferentieerd beschermingsregime mogelijk. Deze differentiatie maakt het bijvoorbeeld gemakkelijker om leegstaande gebouwen in het buitengebied te herbestemmen naar functies waar

personen aanwezig zullen zijn. Dat is van belang om het buitengebied vitaal te houden. Het kabinet wil gemeenten daarbij meer afwegingsruimte bieden. In alle gevallen moet er overigens sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het toedelen van functies die langdurig verblijf van personen mogelijk maken naast bedrijfsmatige activiteiten die een geur produceren die door veel personen als onaangenaam wordt ervaren zal niet gauw voldoen aan dit wettelijke criterium.

[92] De leden van de fractie van GroenLinks signaleren verschillende niveaus van beoordelingsvrijheden door verschillende doorwerkingsconstructies. De leden vragen of ook bij minder stringente doorwerking het beschermingsniveau wordt bereikt.

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [89] is aangegeven, is één van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel een gelijkwaardig beschermingsniveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium in het huidige recht is soms aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel is gehandhaafd. Het toepassen van een aantal andere uitgangspunten dan in het huidige recht heeft ertoe geleid dat meer en beter ontsloten bestuurlijke afwegingsruimte voor decentrale overheden is gecreëerd. Dit betekent dat het kwaliteitsniveau niet op elke locatie in Nederland precies gelijk zal blijven. Zoals gezegd biedt het stelsel ook ruimte voor ontwikkeling. Anders zou Nederland op slot gaan. Tegelijkertijd zijn vrijwel alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving waarover het Rijk op dit moment regels stelt, ook in het Bkl geregeld.

Van een evident verschuiven van «in acht nemen» naar «rekening houden met» is geen sprake. Waar het gaat om de bescherming van maatschappelijke voorzieningen, zoals de hoofdinfrastructuur, primaire waterkeringen en voorzieningen voor de nationale veiligheid en defensie wordt in het Bkl in veel gevallen geregeld dat deze belangen, net als nu, in acht moeten worden genomen. Er is bij deze belangen dus sprake van een sterke doorwerking. Voor zover sprake is van «rekening houden met» in het ontwerp-Bkl is dat ook in het huidige recht zo, maar is deze afwegingsruimte duidelijker ontsloten. Daarmee wordt het toegankelijker voor het decentrale bestuur.

Tot slot merkt het kabinet op dat de betrokkenheid van burgers en bedrijven vooraf en het beroep op de rechter achteraf goed geborgd is.

[93] De leden van de GroenLinks-fractie vragen specifiek naar de afwegingsruimte bij de immissienormen voor geluid, trillingen en geur. Zij stellen dat er in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer geen beoordelingsvrijheid is.

De regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer kennen op dit moment wel degelijk diverse mogelijkheden waarmee gemeenten de toegestane immissie kunnen afstemmen op de lokale situatie. Geur, geluid en trillingen zijn immers bij uitstek lokale milieuproblemen. Zo kunnen voor deze drie onderwerpen aan individuele bedrijven maatwerkvoorschriften gesteld worden. Bovendien biedt het Activiteitenbesluit milieubeheer de mogelijkheid voor een aantal bedrijfstakken bij verordening afwijkende geluidwaarden vast te stellen. Daarnaast was in artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorzien in een breder toepasbare bevoegdheid om bij verordening afwijkende geluidwaarden vast te stellen, mits bij hogere geluidwaarden ook de binnenwaarden in acht worden genomen. Dit artikel is, hoewel vastgesteld, niet in werking getreden vanwege bezwaren tegen het instrumentarium: bij een verordening is geen rechtsgang mogelijk voor belanghebbenden. Dat bezwaar

wordt ondervangen met de Omgevingswet, waar de afwijkende waarden in het appellabele omgevingsplan worden opgenomen. Voor geurhinder van veehouderijen kent het Activiteitenbesluit milieubeheer de mogelijkheid van een maatwerkvoorschrift niet, maar kan een gemeente op grond van de Wet geurhinder en veehouderij bij verordening afwijkende waarden en afstanden vaststellen.

Onder het nieuwe stelsel stellen gemeenten immissienormen vast voor geur, geluid en trillingen van bedrijfsmatige activiteiten. Het ontwerp-Bkl biedt standaardwaarden voor de immissies door bedrijfsmatige activiteiten. Die standaarden zijn ontleend aan de huidige wet- en regelgeving. Biedt het omgevingsplan een beschermingsniveau dat voldoet aan deze standaardwaarden, dan wordt in beginsel op een toereikende wijze rekening gehouden met deze typen milieubelasting. Gemotiveerd kunnen gemeenten hogere waarden vaststellen. Bij dat besluit moeten zij voor geluid de binnenwaarden in acht nemen. Van de grenswaarden voor geur en trillingen kan slechts afgeweken worden als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen de afwijking rechtvaardigen (zie hierover verder het antwoord op een latere vraag van deze leden [109]). Met de immissienormen in het omgevingsplan weten burgers en bedrijven vooraf welke kwaliteitsniveaus in dat gebied acceptabel worden geacht, zodat ze daarmee bij hun keuzes rekening kunnen houden. Al met al is het kabinet van mening dat er sprake is van gelijkwaardig beschermingsniveau.

[94] De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de ambitie om de ziektelast te verminderen en gezondheid te bevorderen gerealiseerd gaan worden in het nieuwe stelsel van Omgevingswet en AMvB's. In het verlengde daarvan vragen zij of de opgave voor gemeenten niet te complex is bij bijvoorbeeld herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied zodat milieudoelen ondersnemen en economische ambities en leegstandproblematiek dominant zijn.

Om de ambities voor gezondheid te halen, zullen de decentrale overheden en het Rijk zich in moeten zetten om de ziektelast te verminderen en de gezondheid te bevorderen. Het Rijk stelt regels om de gezondheid te beschermen, bijvoorbeeld regels over emissiebeperking en energiebesparing in het ontwerp-Bal en instructieregels over geluidbelasting in het ontwerp-Bkl. Naast het stellen van regels wordt ook ingezet op het maken van beleid waarmee de bijdrage aan de ziektelast kan verminderen of de gezondheid kan bevorderen.

Er wordt ingezet op de uitvoering van het actieplan luchtkwaliteit dat samen met de grote steden is opgesteld. Ook wordt een nieuw nationaal luchtkwaliteitsplan opgesteld met gemeenten, belangenorganisaties en bedrijfsleven met als doel de luchtkwaliteit verder te verbeteren en daarbij zonder nieuwe luchtnormen te stellen – toe te werken naar de WGO-advieswaarden, zoals ook verzocht is in de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XII, nr. 46). Verder initieert en ondersteunt het Rijk projecten, programma's en andere initiatieven waarmee gemeenten inzetten op het halen van milieudoelen en gezonde inwoners. Het kabinet is niet bang dat in het nieuwe stelsel de milieudoelen zullen ondersnemen bij de complexe gemeentelijke opgaven in stedelijk gebied. De opgave is inderdaad complex, maar steden en gemeenten hebben al laten zien dat zij hier mee kunnen omgaan. Het kabinet noemt bijvoorbeeld de steden Eindhoven, Utrecht, Rotterdam, Schiedam en Groningen, die meedoen aan het project De slimme en gezonde stad. Dit project is geïnitieerd vanuit het Rijk en heeft als doel ervoor te zorgen dat de inwoners van de steden gezond kunnen wonen, werken en ontspannen. Dat kan onder meer worden bereikt door een betere

luchtkwaliteit, weinig geluidsoverlast en een slimme en gezonde inrichting van de steden. Andere voorbeelden zijn de gemeenten Veenendaal en Amsterdam, die met het programma Gezond In inzetten op het tegengaan van gezondheidsachterstand. Bovendien kan de GGD helpen bij de complexe opgave. Zo werkt GGD Nederland op dit moment al samen met het Rijk en gemeenten aan handreikingen om de gezondheidsaspecten mee te nemen bij lokale integrale beslissingen.

[95] De leden van de fractie van GroenLinks stellen onder verwijzing naar de milieueffectentoets van het RIVM dat de Omgevingswet en de AMvB's niet aangeven waaraan de decentrale omgevingsvisies moeten voldoen. Daarmee bepalen de decentrale overheden zelf hoe de afweging tussen ambities op gebied van «gezondheid», «bescherming leefomgeving» en «duurzaamheid» enerzijds en economische belangen anderzijds uitpakt. De leden vragen of dit naast kansen, ook risico's biedt.

Realisatie van de ambities op het gebied van milieu en gezondheid vraagt actie op verschillende niveaus. Dit hangt dus inderdaad mede af van lokale en regionale afwegingen. Dat is nu ook al het geval. Het nieuwe stelsel geeft op een aantal punten meer ruimte aan het stellen en bereiken van lokale ambities. Die flexibiliteit is er altijd op gericht om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het is niet mogelijk of wenselijk om vanuit het Rijk voor te schrijven hoe een belangenafweging tussen milieudoelstellingen en economische belangen in een individueel geval moet uitpakken. Decentrale bestuursorganen moeten hun keuzes zorgvuldig maken en besluiten motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

De ontwerp-AMvB's bieden decentrale bestuursorganen nadrukkelijk ook de mogelijkheid een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan het nationaal of Europees voorgeschreven niveau. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld zelf lokale omgevingswaarden stellen of maatwerkregels stellen. Dat sluit enerzijds aan bij decentrale afwegingsruimte, één van de verbeterdoelen van de stelselherziening, en anderzijds bij het gegeven dat EU-richtlijnen vereisten zijn. Als dit leidt tot (grotere) verschillen tussen het beleid van gemeenten en provincies ziet het kabinet dat niet als een risico, maar als een kans om beter om te gaan met de regionale verschillen in ons land.

[96] De leden van de GroenLinks fractie merken op dat het omgevingsplan in de nieuwe systematiek een cruciale rol speelt. In het omgevingsplan kunnen gemeenten hun ambities op het gebied van milieu, gezondheid, natuur en landschap vertalen in regels. De leden van de fractie vragen daarom of bij de beoordeling van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten niet ten minste «rekening moet worden gehouden» met de regels in het omgevingsplan in plaats van dat deze regels moeten worden «betrokken».

Het kabinet is voornemens de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te verduidelijken in het Bkl naar aanleiding van de consultatiereacties en vragen van de Tweede Kamer. In het Bkl zal worden bepaald dat rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van deze regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het

besluit op dit punt hebben beïnvloed, ook als van die regels wordt afgeweken.

Volledigheidshalve merkt het kabinet op dat er nog wel strijdigheid kan zijn met de regels van het omgevingsplan, hoewel de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend. Dan moet voor die activiteit ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning kan niet worden afgeweken van het omgevingsplan.

[97] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of geborgd is dat gezien de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan altijd rekening wordt gehouden met cumulatieve blootstelling en geïntegreerde schattingen van gezondheidseffecten.

Artikel 2.4 van de Omgevingswet verplicht de gemeenteraad een omgevingsplan vast te stellen. Op grond van artikel 4.2 van de Omgevingswet bevat het omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en regels die met het oog daarop nodig zijn. Artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Deze artikelen impliceren dat het gemeentebestuur bij het toedelen van functies rekening houdt met de cumulatieve gevolgen van activiteiten voor de gezondheid van zijn burgers. Het ontwerp-Bkl bevat de expliciete regel dat het gemeentebestuur er rekening mee moet houden als er naar haar oordeel sprake is van relevante cumulatie van geur of geluid. Het betreft hier een politiek oordeel van het gemeentebestuur, dat zich daartoe kan laten adviseren door bijvoorbeeld de GGD. Voor een nadere toelichting over cumulatie wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [69].

[98] De leden van de fractie van GroenLinks signaleren dat het RIVM het programma als nuttig instrument ziet om ambities als «duurzaamheid», «gezondheid» en «veilige leefomgeving» waar te maken, maar dat hier nog nauwelijks mee wordt gewerkt. Zij signaleren voorts dat er alleen een programmaplicht is als omgevingswaarden zijn opgenomen in een omgevingsverordening of een omgevingsplan, waardoor er geen verplichting is om deze ambities in programma's uit te werken. De leden vragen of het kabinet deze visie deelt en hoe wordt geborgd dat programma's ingezet gaan worden.

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. Een programma is één van de instrumenten die de Omgevingswet biedt om beleidsdoelen te realiseren. In de Omgevingswet is een aantal programma's verplicht voorgeschreven. Het gaat hierbij om programma's ter implementatie van EU-richtlijnen, zoals het actieplan geluid, waterprogramma's van het Rijk en de provincies en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Die programma's dragen in ieder geval bij aan de door de leden bedoelde ambities op het terrein van duurzaamheid en gezondheid.

Verder geldt een wettelijke programmaplicht als sprake is van (dreigende) overschrijdingen van omgevingswaarden. Hiermee is gewaarborgd dat de rijksomgevingswaarden en decentrale omgevingswaarden die bijdragen aan ambities als «duurzaamheid», «gezondheid» en «veilige leefomgeving», gerealiseerd worden.

Voor zover het programma niet verplicht is, kan een bestuursorgaan er op grond van de Omgevingswet voor kiezen om zijn ambities waar te maken via een programma. Hierbij is van belang dat er geen hiërarchie is tussen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet. Een programma, al dan niet in verband met een vastgestelde omgevingswaarde, is daarom niet in alle situaties het meest geschikte instrument om een belang te borgen. In sommige gevallen is een algemene regel of een instructieregel effectiever. Voor zaken waarvoor geen objectieve waarde te bepalen is die kan worden gemonitord, kan een instructieregel effectiever zijn. Ook kan een bestuursorgaan ervoor kiezen een instrument in te zetten dat niet uit de Omgevingswet volgt, zoals een subsidieregeling of een afspraak met bedrijven.

Het kabinet is van mening dat het gebruik van programma's waar nodig wettelijk is verplicht en dat het voor het overige aan de overheden is om te kiezen voor het meest effectieve instrument. Een verdere borging van het gebruik van programma's is niet nodig.

[99] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de algemene beginselen in de Algemene wet bestuursrecht de doorwerking van de omgevingsvisie en ambities van het omgevingsplan in concrete plannen en besluiten voldoende borgen. Daarbij wijzen zij er op dat het omgevingsplan «moet worden betrokken» bij het beoordelen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Een enkele motivering garandeert volgens de leden niet dat de intentie en doelen van de visie en het plan worden waargemaakt.

Zoals in antwoord op de eerdere vraag van deze leden [96] is aangegeven wordt de rol van het omgevingsplan bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit verduidelijkt. In het Bkl zal worden bepaald dat in ieder geval rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Ook is van belang dat het omgevingsplan algemene regels bevat die voor iedereen gelden en dus een direct bindende werking hebben. Ondanks dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend, kan het voorkomen dat er nog wel strijdigheid is met de regels van het omgevingsplan. Dan moet voor die activiteit ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning kan niet worden afgeweken van het omgevingsplan.

De omgevingsvisie heeft anders dan het omgevingsplan geen direct bindende werking voor burgers en bedrijven. Het is een strategisch document waarin een integrale lange termijnvisie wordt gegeven op de gewenste ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving. Gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal bij besluitvorming rekening moeten worden gehouden met het eigen strategische beleid. Bij de beslissing op de vergunningaanvraag zal dan ook niet zonder deugdelijke motivering van de beleidsuitspraken in de eigen omgevingsvisie mogen worden afgeweken.

De doorwerking van de ambities van het omgevingsplan en de omgevingsvisie zijn dan ook met voldoende waarborgen omgeven.

[100] De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op het grote belang van toezicht en handhaving voor bescherming van milieu, natuur en gezondheid en vragen naar de borging van kennis en kunde bij handhavende organisaties en of hierin extra wordt geïnvesteerd. Ze geven aan dat regels waarbij bijvoorbeeld sprake is van een «significante verontreiniging», een «dreigende overschrijding» of «passende preventieve

maatregelen» vragen om interpretatie. Dit komt de handhaafbaarheid niet ten goede. De leden van deze fractie vragen hoe er voor wordt gezorgd dat de bedoeling van regels eenduidig en helder is.

Begrippen zoals «significante verontreiniging» of «passende preventieve maatregelen» worden nu ook al gebruikt in de regelgeving en zijn afkomstig uit EU-regelgeving (onder andere de richtlijn industriële emissies). Bovendien zijn de genoemde begrippen uitgewerkt in Europese guidances, BREFs (referentiedocumenten voor de best beschikbare technieken) en Nederlands beleid. De praktijk heeft inmiddels de nodige ervaring met het interpreteren van deze begrippen. Het voordeel van deze meer algemene begrippen ten opzichte van doel- of middelvoorschriften is dat er maatwerk voor bedrijven geboden kan worden. Dat neemt niet weg dat het kabinet het met de genoemde leden eens is dat het van belang is om continu te werken aan het onderhouden van kennis en kunde bij de uitvoering. Het hebben van een stelsel van omgevingsdiensten en het werken conform kwaliteitscriteria ondersteunen dit. Het kabinet is voornemens deze aanpak beleidsneutraal in te bouwen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet via de Invoeringswet Omgevingswet, die nog aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

Het bevorderen van kennis en kunde voor toezicht en handhaving is dan ook vanzelfsprekend een onderdeel van het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. De VNG, de UvW, het IPO en het Rijk hebben afgesproken om in 2017 als onderdeel van het implementatieprogramma een verkenning op dit thema uit te voeren om scherp te krijgen op welke wijze handhavende organisaties het beste ondersteund kunnen worden. Voor een verdere toelichting op het implementatieprogramma wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [20].

[101] De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet welke aspecten onder het begrip «gevolgen voor het milieu» vallen bij milieueffectrapportage en of hierbij de aspecten «natuur», «gezondheid», «klimaatverandering» en «landschap» worden meegenomen.

Het begrip milieu houdt dezelfde brede betekenis als in de huidige praktijk. De reikwijdte van milieu bij milieueffectrapportage wordt bepaald door de mer-richtlijn en de smb-richtlijn en omvat ook aspecten als gezondheid, klimaat, natuur, landschap en cultureel erfgoed.

[102] De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat monitoring alleen verplicht is bij een omgevingswaarde. Zij vragen of er voldoende wordt gemonitord en hoe wordt geborgd dat op tijd en voldoende wordt bijgestuurd als het gevoerde beleid het milieu, de natuur en de gezondheid onvoldoende beschermt.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede monitoring. Dit vormt een wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus. Naast de monitoring van de rijksomgevingswaarden bevat het Bkl ook monitoringsplichten die voortvloeien uit beleidsdoelen die niet als omgevingswaarden zijn vormgegeven, bijvoorbeeld monitoring van opkomende stoffen. Naast monitoring regelt het Bkl ook andere vormen van gegevensverzameling, bijvoorbeeld het register voor externe veiligheid. Ook zijn er verplichtingen opgenomen die er op gericht zijn inzicht te bieden in specifieke onderdelen van het beleid, bijvoorbeeld de plicht om ontwikkelingen die een werelderfgoed bedreigen te melden. Het Bkl bevat tot slot ook plichten die nalevinginformatie opleveren. Op grond van onder meer artikel 8.25 van het Bkl moet aan de omgevingsvergunning het voorschrift

worden verbonden dat vergunninghouders monitoren of ze voldoen aan bepaalde vergunningsvoorschriften.

Daarnaast levert het Rijk aanzienlijk meer monitor- en evaluatie-inspanningen op het terrein van de fysieke leefomgeving dan in het Bkl is geregeld. Zo is in de wet al voorzien in periodiek wetenschappelijk onderzoek over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 20.18, eerste lid, van de Omgevingswet). Deze taak is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Bij ministeriële regeling worden deze onderdelen nog aangewezen. Ook regelt de wet dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap periodiek een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed wordt beschreven (artikel 20.18, tweede lid, van de Omgevingswet). Ook de aanvullings-sporen Bodem, Natuur en Geluid zullen voor de beleidsonderwerpen bepalingen bevatten over monitoring en of gegevensverzameling, bijvoorbeeld ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zie verder het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [53] over monitorverplichtingen van milieubelastende activiteiten.

Deze vraag is aanleiding om de inhoud en de verschillende functies van de monitorverplichtingen in de nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl te verhelderen.

[103] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het Rijk moet optreden om zijn ambities op gebied van duurzaamheid, ziektelast en veiligheid te bereiken, en of het Rijk de lokale overheden wil ondersteunen om de gezondheid van hun burgers te borgen. Daarnaast vragen deze leden ondersteuning voor lokale overheden en een breder toepasbaar afweeginstrument op gebied van gezondheid.

Het kabinet ziet inderdaad een eigen rol voor het Rijk. In de nationale omgevingsvisie zal het kabinet aangeven hoe het zijn ambities op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en veiligheid wil bereiken. In de recente startnota De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (Kamerstukken II 2016/17, 34 682, nr. 1, bijlage) zijn de belangrijkste opgaven beschreven. In de nationale omgevingsvisie zal ook worden aangegeven welke instrumenten het kabinet inzet om zijn ambities te behalen. Een deel van de ambities kan worden bereikt via regelgeving, zoals de Omgevingswet en de AMvB's. Andere mogelijke instrumenten zijn ondersteuning van projecten, het stimuleren van goede voorbeelden, het geven van financiële prikkels zoals subsidies of belastingmaatregelen en het ontwikkelen van handreikingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet ook om lokale overheden te ondersteunen om de gezondheid van hun burgers te borgen. In het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [94] wordt al aangegeven hoe hier nu al op wordt ingezet.

Daarnaast vragen de leden of het kabinet de ontwikkelingen van een breder toepasbaar afweeginstrument voor het meewegen van gezondheid in het omgevingsplan ondersteunt. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Het kabinet ondersteunt de ontwikkeling van een instrument door GGD Nederland en het RIVM.

[104] De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over de inzet en de werking van programma's bij een (dreigende) overschrijding, bijvoorbeeld in het geval van de luchtkwaliteit. De tekst in de nota van toelichting van het Bkl, onder het kopje »Programma bij (dreigende) overschrijding» roept bij hen vragen op. Zij vragen een voorbeeld te geven over hoe het

straks in de praktijk werkt als een gemeente een programma moet opstellen omdat een provinciale omgevingswaarde wordt overschreden. Zij willen graag weten wie dat monitort en hoe de gemeenten hierbij betrokken worden, hoe en wanneer een gemeente die opdracht tot opstellen van een programma krijgt, en wat de rol van de provincie hierin is.

Decentrale bestuursorganen krijgen de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde te stellen ter aanvulling op of aanscherping van door het Rijk gestelde omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (die aansluiten op de EU-normen). Binnen de criteria die de Omgevingswet daaraan stelt, staat het decentrale bestuursorganen vrij om een hoger niveau van bescherming van de leefomgeving na te streven dan de EU-normen.

Bij de vaststelling van omgevingswaarden luchtkwaliteit door de provincie dient er sprake te zijn van een provinciaal belang, dat niet op doelmatige wijze door de gemeente kan worden behartigd.

Op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Omgevingswet zal de provincie ook moeten onderbouwen welke taken en bevoegdheden ingezet worden om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Omgevingswaarden op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn alleen zinvol wanneer activiteiten of bronnen die de omgevingswaarde beïnvloeden binnen het grondgebied van die overheid liggen en zij deze bronnen ook kunnen beïnvloeden. Omgevingswaarden die daaraan niet voldoen, zijn ondoelmatig. Het opnemen daarvan in de omgevingsverordening is daarmee in beginsel niet passend.

Wanneer de provincie de medewerking van gemeentebesturen of waterschappen vordert, moeten op grond van de Provinciewet (artikel 148) de kosten die daar aan verbonden zijn aan hen worden vergoed.

Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet moet de provincie bij het vaststellen van een omgevingswaarde luchtkwaliteit rekening houden met de taken en bevoegdheden van de gemeenten. Zo nodig treedt de provincie hierover in overleg met de gemeente.

Bij de vaststelling van de provinciale omgevingswaarde moet een bestuursorgaan of andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast worden aangewezen. Dit dient de provincie vast te leggen in de provinciale omgevingsverordening. Uit de monitoring moet blijken of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Als aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan moet een programma met maatregelen worden vastgesteld. Op grond van artikel 3.9, eerste lid, van de Omgevingswet ligt de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij een (dreigende) overschrijding van de provinciale omgevingswaarde luchtkwaliteit bij de gemeente. Op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder b, kan in de provinciale omgevingsverordening wel een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat in plaats daarvan het programma moet vaststellen, zoals bijvoorbeeld gedeputeerde staten. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de monitoring hoeft niet hetzelfde te zijn als het bestuursorgaan dat de programmaplicht krijgt toebedeeld.

[105] De leden van de GroenLinks-fractie noemen het evaluatierapport van de Europese Commissie waarin is aangegeven dat de vier grote steden in Nederland tot de twaalf slechtst presterende steden in Europa behoren waar het gaat om de luchtkwaliteit. Met name door autoverkeer en files in de spitsuren worden de normen in en rond de G4 overschreden. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden welke consequenties worden

verbonden aan het evaluatierapport en hoe ervoor gezorgd wordt dat in heel Nederland aan de EU-normen voor luchtkwaliteit zal worden voldaan. Zij vragen of wordt ingezet op het realiseren van de luchtkwaliteitsnormen, zoals de WGO aanbeveelt. Ook vragen deze leden of het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) wordt gecontinueerd in het nieuwe stelsel.

De Europese Commissie concludeert dat de uitstoot van een aantal luchtverontreinigende stoffen in Nederland aanzienlijk is gedaald de afgelopen jaren. Desondanks worden nog niet overal in Nederland de normen gehaald. Dit blijkt ook uit de jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Door de relatief hoge dichtheid van industrie en verkeer in Nederland resteert in enkele steden een aantal binnenstedelijke overschrijdingen van de EU-grenswaarden voor NO₂. Om de resterende NO₂ knelpunten aan te pakken heeft de Staatssecretaris aanvullend op het Europese beleid samen met de grote steden het Actieplan Luchtkwaliteit opgesteld.

Daarnaast zet het kabinet in op een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om toe te werken naar de WGO-advieswaarden, zonder daarbij nieuwe wettelijke normen vast te stellen. Een aanpak in EU-verband, zoals het aanscherpen en naleven van emissie-eisen voor voertuigen en implementatie van de nec-plafonds is hierbij essentieel. Nu bijna overal de EU normen worden gehaald, geeft dat de kans het beleid meer te richten op gezondheidswinst in plaats van lokale knelpunten. Dit pakt het kabinet op samen met decentrale overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven in het nieuwe nationaal luchtkwaliteitsplan, zoals ook is verzocht in de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 34550, XII-46).

De Europese Commissie noemt vooral de congestie tijdens piekuren een probleem in Nederland, met name in de Randstad. De NSL-monitoringsrapportage 2016 laat zien dat op nagenoeg alle locaties langs de rijkssnelwegen wordt voldaan aan de normen voor luchtkwaliteit. Dit neemt niet weg dat het beter is voor de luchtkwaliteit wanneer de doorstroming op orde is dan wanneer auto's stilstaan. Om de doorstroming van het verkeer te bevorderen, staan de nodige investeringen geprogrammeerd in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport: investeringen zowel in het snelwegennet als voor het verbeteren van het openbaar vervoer. Verder zet het kabinet in op het bevorderen van duurzame mobiliteit en «smart mobility». Het ontwikkelen van slimme innovatieve toepassingen (reisinformatie, zelfrijdende auto, zero-emissie bussen, slimme logistiek) draagt bij aan minder uitstoot en een beter gebruik van de bestaande infrastructuur. En daarmee draagt het ook bij aan een betere doorstroming van het verkeer, zowel binnenstedelijk als op de interstedelijke verbindingen.

Uitgaande van de huidige ontwikkeling van de luchtkwaliteit is de verwachting dat er vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen zullen optreden van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Mochten deze er nog zijn, dan zal het gaan om lokale overschrijdingen waarvoor maatwerkoplossingen gevonden moeten worden. Een groot nationaal programma zoals het NSL past daarbij niet meer. De periode waarop het NSL betrekking heeft eindigt wanneer de Omgevingswet in werking treedt.

Op 15 februari 2017 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer een schriftelijke reactie gestuurd op het genoemde rapport van de Europese Commissie over de Nederlandse prestaties op

het gebied van lucht- en waterkwaliteit (Kamerstukken II 2016/17, 30 175, nr. 249).

[106] De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat een gedeelde programmaverplichting Rijk-gemeenten in het Bkl alleen is opgenomen voor PM_{2,5}, ozon en zware metalen. De leden vragen waarom een gedeelde programmaplicht niet geldt voor PM₁₀ en NO₂, aangezien ook hier de oorzaken gemeentegrensoverschrijdend zijn.

Als uit de jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit blijkt dat sprake is van een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor NO₂ en fijnstof (PM₁₀) stelt de gemeente een programma vast met maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen. Dit is in lijn met de in artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet vastgelegde hoofdregel dat de gemeente een dergelijk programma vaststelt.

De Omgevingswet maakt het mogelijk een ander bestuursorgaan aan te wijzen. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij overschrijdingen van de omgevingswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof (PM₁₀) kan worden neergelegd bij andere bestuursorganen (Rijk, provincies) en het is ook mogelijk dat bestuursorganen een programma gezamenlijk vaststellen. In dit geval is er echter geen aanleiding om af te wijken van de hoofdregel dat gemeenten verantwoordelijk zijn. De keuze om deze verantwoordelijkheid neer te leggen bij gemeenten sluit aan op het subsidiariteitsbeginsel. Gemeenten zijn, gegeven de aard en omvang van eventuele (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden, het best in staat maatregelen te treffen die de overschrijdingen wegnemen. Bij een (dreigende) overschrijding zal het veelal gaan om locaties waar lokale bronnen relatief veel bijdragen aan de concentraties en waar lokale maatregelen vereist zijn om deze overschrijdingen weg te nemen.

Het neerleggen van de programmaplicht voor PM₁₀ en stikstofdioxide bij gemeenten betekent niet dat hiermee automatisch alle verantwoordelijkheden bij de gemeenten worden gelegd. De verbetering van de luchtkwaliteit is een verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies én van het Rijk. Om dit voor luchtkwaliteit nader te verankeren, is het kabinet voornemens om bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.

De programmaplicht voor ozon is neergelegd bij het Rijk, omdat terugginging van ozonconcentraties vooral door internationale samenwerking gestalte kan krijgen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het programma voor de blootstellingsconcentratieverplichting voor PM_{2,5}, omdat bij het beoordelen of voldaan wordt aan deze omgevingswaarde wordt uitgegaan van landelijke gemiddelde waarden. Voor de zware metalen arseen, cadmium en nikkel gelden omgevingswaarden met een inspanningsverplichting. De programmaplicht voor deze stoffen ligt bij gemeenten.

[107] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de herziening van de beoordelingsregel voor de milieubelastende activiteit zal inhouden dat er ten minste rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Ook vragen zij naar de relatie tussen deze beoordelingsregel en de ambitie om het omgevingsplan een centrale rol te laten spelen bij het reguleren van de lokale milieueffecten en het verdelen van de milieugebruiksruimte.

Zoals in antwoord op een eerdere vraag van deze leden [96] is aangegeven zal naar aanleiding van de consultatiereacties in het Bkl worden

bepaald dat rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de vergunningplichtige milieubelastende activiteit. De leden stellen terecht dat het omgevingsplan een centrale rol krijgt bij het reguleren van de lokale milieueffecten en het verdelen van de milieugebruiksruimte. De gemeente reguleert met het omgevingsplan lokale milieuaspecten zoals geur, geluid en trillingen en kan in dat plan de beschikbare milieugebruiksruimte verdelen, bijvoorbeeld door aan specifieke locaties emissieplafonds toe te delen.

Door de gekozen vorm van doorwerking hebben de regels in het omgevingsplan een directe betekenis bij de beantwoording van de vraag of de voorgenomen activiteit leidt tot significante verontreiniging. Wanneer de activiteit niet kan voldoen aan bijvoorbeeld de immissienormen uit het omgevingsplan, is dat een belangrijke indicatie voor het antwoord op de vraag of er sprake is van significante verontreiniging. Als het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit toch wil verlenen, zal zij dit moeten motiveren. Gedacht kan worden aan de situatie dat de activiteit slechts kan voldoen aan de lokale geurregels op een wijze die leidt tot afwenteling (een hoger energiegebruik, meer afval of grotere lozingen). Los van de vergunning voor de milieubelastende activiteit kan in zo'n geval de activiteit alleen starten wanneer ook een vergunning wordt verleend om af te wijken van het omgevingsplan.

[108] De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen over de nota van toelichting bij het ontwerp-Bkl, paragraaf 5.2.1. Zij vragen of aangegeven kan worden wat er gebeurt als een gemeente een ambitieuze omgevingswaarde heeft vastgesteld en deze wordt overschreden door acties van nabijgelegen gemeenten of andere bestuursorganen, zoals provincie of Rijk. Daarnaast vragen de leden of met het Invoeringsbesluit Omgevingswet een bepaling opgenomen kan worden waaruit volgt dat andere overheden ten minste rekening moeten houden met strengere omgevingswaarden of immissie-regels van medeoverheden.

Het kabinet vat de vraag zo samen dat gevraagd wordt hoe voorkomen kan worden dat een botsing tussen ambities van de ene overheid met acties van een andere overheid plaatsvindt. Hierop antwoordt het kabinet dat gemeenten inderdaad lokale ambities in de vorm van een omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit kunnen vaststellen. Het halen van die beleidsdoelstelling moet uiteraard wel in het vermogen van het lokale bestuur liggen. Het kabinet gaat er van uit dat geen decentrale omgevingswaarden zullen worden vastgesteld waarbij onrealistische doelen worden gesteld, met bijbehorende monitor- en programmaverplichtingen en bijbehorend afbreukrisico. Of omgevingswaarden waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat die niet door de betrokken bestuursorganen zelf kunnen worden bewerkstelligd of die gevoelig zijn voor acties van derden (zoals medeoverheden). Uiteraard zal, als de omgeving wijzigt, steeds bezien moeten worden of en zo ja, op welke (andere) wijze een lokale doelstelling gehaald kan worden of dat deze en de maatregelen in een vastgesteld programma mogelijk moeten worden bijgesteld.

Zoals in artikel 2.2 van de Omgevingswet is vastgelegd, moeten bestuursorganen, dus ook buurgemeenten, rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden. Dit «rekening houden met» werkt twee kanten op. Enerzijds zijn omgevingswaarden zoals gezegd op decentraal niveau alleen zinvol wanneer activiteiten of bronnen die de omgevingswaarde beïnvloeden binnen het grondgebied van de gemeente liggen en zij deze bronnen ook kunnen beïnvloeden. Anderzijds zullen overheden zich bij het

stellen van regels en het verlenen van toestemmingen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving moeten realiseren wat dit betekent voor ambities en taken van medeoverheden. In voorkomende gevallen zal bestuurlijk overleg moeten plaatsvinden.

Verder wijst het kabinet erop dat bij gemeenteeverschrijdende problematiek de provincie een regierol kan hebben. Daarnaast kunnen gemeenten een intergemeentelijke omgevingsvisie vaststellen en kunnen ze hun omgevingsplannen gecoördineerd vaststellen, eventueel met een gezamenlijke omgevingswaarde.

Naast deze meer algemene uitgangspunten en regels die tot gevolg zullen hebben dat een botsing tussen ambities van de ene overheid met acties van een andere beperkt zullen blijven, is voor een aantal situaties concreter aangegeven hoe bij eventuele botsing gehandeld moet worden. Zo is in de Omgevingswet een regeling opgenomen over de verhouding tussen projectbesluiten en een omgevingsplan (artikel 5.52 van de Omgevingswet) en is in het ontwerp-Bkl een regeling opgenomen over de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten. In het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de Groen-Links-fractie [96] is hier al nader op ingegaan. Tenslotte kan nog gewezen worden op de instructieregel in artikel 5.102 van het ontwerp-Bkl, die bepaalt dat geen regels in het omgevingsplan kunnen worden gesteld die het gebruik en het behoeden van de staat en de werking van een rijksweg of hoofdspoorweg belemmeren. Een algemene bepaling waaruit volgt dat andere overheden ten minste rekening moeten houden met omgevingswaarden of regels van andere medeoverheden, acht het kabinet gelet op het voorgaande niet noodzakelijk. Een dergelijke regel past bovendien niet bij de aard van de omgevingswaarde, die alleen het vaststellend bestuursorgaan bindt.

[109] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet bereid is de waarborgen van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieu-benadering op te nemen in het nieuwe stelsel. In het bijzonder vragen ze naar het monitoren van afwijking en de alternatieventoets zoals die geldt onder de Interimwet stad-en-milieubenadering.

De Crisis- en herstelwet bevat een regeling voor ontwikkelingsgebieden waar gemeenten de mogelijkheid krijgen om de beschikbare gebruiksruimte te herverdelen. Deze gebieden worden bij AMvB aangewezen. Het bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied moet voldoen aan een aantal bijzondere eisen. Als aan die voorwaarden voldaan is, mag afgeweken worden van veel bij AMvB gestelde regels van het huidige omgevingsrecht. De afwijking mag maximaal tien jaar duren voor zover het milieukwaliteitseisen betreft. De Interimwet stad-en-milieubenadering maakt het mogelijk dat gemeenten een projectgebied aanwijzen. Eerst moet een openbare melding gedaan worden. Vervolgens moet het besluit tot het vaststellen van het projectgebied voldoen aan tal van bijzondere eisen. Als aan die voorwaarden voldaan is, mag afgeweken worden van een aantal specifieke regels van het huidige omgevingsrecht.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 303–305) wordt de ruimte die de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering bieden voor zover nodig onderdeel van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Er is geen bijzondere regeling meer nodig. De complexe en deels procedurele waarborgen van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering keren niet terug in het nieuwe stelsel. Er is gekozen voor een alternatieve benadering waarbij de

afwegingsruimte langs inhoudelijke weg is ingekaderd en de reguliere procedureregels gelden. Een vorm van inhoudelijke inkadering is te vinden bij de mogelijkheid tot het afwijken van de grenswaarden voor trillingen en de geurbelasting door zuiveringstechnische werken en veehouderijen. Deze mogelijkheid is door opname van het toepassingscriterium «zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen die de afwijking rechtvaardigen» te vergelijken met de toepassing van de interim-wet stad-en-milieubenadering (stap 3). Het spreekt vanzelf dat het gebruik van die mogelijkheid een extra motivering vergt. In lijn met de motie-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73) zal in de nota van toelichting bij het Bkl verhelderd worden wat dit toepassingscriterium inhoudt. Daarbij zal expliciet ingegaan worden op de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht en algemene rechtsbeginselen met zich brengen bij het rechtvaardigen van zwaarwegende belangen. Onder meer zal een bestuursorgaan moeten motiveren of het doel niet op een andere, minder ver gaande manier kan worden bereikt, bijvoorbeeld door te kiezen voor alternatieven en door afwijkingen niet langer te laten duren dan noodzakelijk. Als verwacht wordt dat de geurbelasting of belasting met trillingen zich blijft ontwikkelen na het nemen van het besluit kan het gepast zijn dat de gemeente die belasting monitort. Omdat de rechtvaardiging moet plaats vinden in de lokale context zal die niet voorbij kunnen gaan aan het lokale maatschappelijk draagvlak voor het te nemen besluit. Daarmee is de vereiste motivering qua zwaarte vergelijkbaar met de zwaarte van de motivering van stap 3-besluiten van de Interimwet stad-en-milieubenadering.

Bij besluiten waarin gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteit in de instructieregels gelden de reguliere procedurele waarborgen. Wijzigingen van het omgevingsplan worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht die de terinzagelegging van een ontwerpbesluit vergt en een zienswijzenprocedure omvat. Daarna kan beroep worden ingesteld bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omgevingsvergunningen doorlopen een bezwaarfase, waarna beroep bij de bestuursrechter openstaat. De regelingen die in het ontwerp-Bkl zijn opgenomen ter vervanging van de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet voorzien naar het oordeel van het kabinet dan ook in een gelijkwaardig beschermingsniveau en voldoende waarborgen voor betrokkenheid en rechtsbescherming van burgers.

[110] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet kan aangeven hoe de samenhang is tussen het Bkl en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, en verwijzen daarbij naar de nota van toelichting bij paragraaf 15.8.

Het Besluit algemene regels milieu mijnbouw zal bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingetrokken. De in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw opgenomen algemene regels zijn vereenvoudigd opgenomen in het ontwerp-Bal, onder meer in paragraaf 4.111 – Werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk – en in de specifieke zorgplicht in artikel 2.10. De procedurele regels over meldingen en andere vormen van het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag en kennisgeving van meldingen door het bevoegd gezag zijn opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit.

Het Besluit algemene regels milieu mijnbouw is niet verwerkt in het ontwerp-Bkl. Het ontwerp-Bkl bevat in artikel 8.7 en verder wel algemene beoordelingsregels die worden gebruikt bij het afwegen en verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten, waaronder

de omgevingsvergunning voor mijnbouw als bedoeld in paragraaf 3.10.1 van het ontwerp-Bal.

[111] De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de aangenomen motie-Van Tongeren (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142) over het vaststellen van een omgevingswaarde voor CO₂ niet is uitgevoerd. Deze leden vinden het onduidelijk waarom geen omgevingswaarde wordt vastgesteld, zeker wanneer in aanmerking wordt genomen dat de motie betrekking heeft op een plicht in 2020, terwijl deze regelgeving pas op zijn vroegst in 2019 in werking treedt.

In de motie wordt de regering verzocht om in het Bkl een omgevingswaarde vast te stellen die overeenkomt met de door de rechter opgedragen verplichting om de voor 2020 vastgestelde terugdringing van de CO₂ uitstoot daadwerkelijk uit te voeren. Daarmee wordt bedoeld op de verplichting die voortvloeit uit het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak.

Zoals verwoord in de kabinetsbrief over de Voortgangsrapportage van het Energieakkoord (Kamerstukken II 2016/17, 30 196 en 34 582, nr. 503) zijn de doelstellingen van het Energieakkoord binnen handbereik. Met het volledig behalen van deze doelen wordt naar verwachting ten opzichte van de Nationale Energieverkenning 2016 in 2020 ruim 4 Mton extra broeikasgasreductie gerealiseerd. Daarmee wordt de 25% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990, zoals vereist in het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak, naar verwachting gehaald. Voor de inzet van aanvullende instrumenten als een omgevingswaarde voor CO₂ is daarom voor dit moment niet gekozen.

Ook voor de lange termijn – voor 2030 en 2050 – stuurt het kabinet op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. Dit is de meest kosteneffectieve manier om de doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te realiseren. In de eind vorig jaar verschenen Energieagenda (Kamerstukken II 2016/17, 31 510, nr. 64) heeft het kabinet de hoofdlijnen van het beleid aangegeven. Dat beleid wordt in overleg met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden uitgewerkt. Of een omgevingswaarde voor CO₂ het meest geëigende instrument is voor CO₂-reductie op de lange termijn is afhankelijk van deze uitwerking. Ook de wijze waarop afspraken van Parijs worden doorvertaald naar het niveau van de EU-lidstaten moet daarbij worden betrokken. Als de gekozen beleidsmix voor het realiseren van de lange termijn doelstellingen wel een omgevingswaarde voor CO₂ zal bevatten, kan deze op dat moment alsnog worden opgenomen in het Bkl. Vooruitlopend hierop wil het kabinet nu geen omgevingswaarde voor CO₂ vaststellen.

[112] De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl niet op het niveau worden gebracht waarop de WGO aandringt. Zij vinden dat onvoldoende rijksambitie betekent dat de gezondheid van mensen afhangt van de gemeente waar zij wonen en vragen waarom geen rijksomgevingswaarden zijn opgenomen op het niveau waarop de WGO aandringt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [30].

[113] De leden van de fractie van GroenLinks achten het onacceptabel wanneer bestuursorganen via een programmatische aanpak tijdens de programmaperiode meer luchtverontreiniging kunnen toestaan, terwijl niet is geborgd dat door het programma ook daadwerkelijk de grenswaarden worden bereikt. Zij melden dat dit voor luchtverontreiniging ook

strijdig is met EU-regelgeving, zo blijkt uit recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2016:538). Zij vragen in dit licht de programmaperiode te beperken tot maximaal zes jaar, met een sluitend stelsel van tussentijdse monitoring en bijstelling, en borging van het behalen van de grenswaarden.

Het programma met programmatische aanpak van de Omgevingswet biedt niet de mogelijkheid om af te wijken van de omgevingswaarden. Derogatie van de grenswaarden voor luchtkwaliteit is – anders dan onder het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit het geval was – niet meer aan de orde. Uitgaande van de huidige ontwikkeling van de luchtkwaliteit is de verwachting dat er vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen zullen optreden van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Mochten deze er nog zijn, dan zal het gaan om lokale overschrijdingen waarvoor maatwerkoplossingen gevonden moeten worden. Bij een (dreigende) overschrijding van een als omgevingswaarde geïmplementeerde grenswaarde is een programma verplicht. Het programma moet zijn gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde. Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, dan moet het programma worden gewijzigd, zodat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 3.11 van de wet). Die passende termijn is in lijn met artikel 23, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit zo dat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Die termijn zal in veel gevallen korter moeten zijn dan zes jaar. De genoemde termijn van zes jaar geldt bijvoorbeeld wel onder de kaderrichtlijn water. Die richtlijn verplicht lidstaten namelijk om voor bepaalde aspecten permanente programma's vast te stellen en periodiek te wijzigen. Maar de richtlijn luchtkwaliteit verplicht niet tot een permanent programma, maar verplicht alleen bij overschrijding van een grenswaarde een programma vast te stellen.

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie waarnaar wordt verwezen (ECLI:EU:C:2016:538) heeft betrekking op een kartelzaak. Mogelijk wordt de recente uitspraak met betrekking tot de habitatrichtlijn bedoeld (ECLI:EU:C:2016:583). Deze uitspraak heeft geen betrekking op de richtlijn luchtkwaliteit. Bovendien is een programmatische aanpak voor luchtkwaliteit niet meer nodig.

[114] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of met afdeling 4.4 Bkl er wel een-op-een implementatie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving zal plaatsvinden.

Deze regels uit de Wet natuurbescherming worden met het aanvullings-spoor natuur beleidsneutraal in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen. Er wordt op dit moment gewerkt aan het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel eind van dit jaar of begin 2018 bij de Tweede Kamer worden ingediend. De regels over beheerplannen voor Natura 2000-gebieden van artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming zijn wel al opgenomen in de daarbij passende onderdelen in de Omgevingswet en de AMvB's. De opdracht aan gedeputeerde staten (en in sommige gevallen één of meer Ministers) om een beheerplan Natura 2000 vast te stellen is opgenomen in paragraaf 3.2.2 van de Omgevingswet. De inhoudelijke vereisten aan programma's zijn opgenomen in het Bkl. Voor het beheerplan Natura 2000 is dit artikel 4.29 van het Bkl. Afdeling 16.3 van de Omgevingswet bevat de regels over de totstandkomingsprocedures van programma's. Deze regels gelden ook voor het beheerplan Natura 2000. Regels over de procedures, inclusief de termijn voor actualisatie voor dit beheerplan, zijn opgenomen in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit. Artikel 3.18, derde lid, van de

Omgevingswet regelt de uitvoeringsplicht voor in het beheerplan Natura 2000 opgenomen maatregelen.

[115] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet bereid is om provincies in het Bkl de opdracht te geven om het onderwerp «landschap» evenwichtig mee te wegen in het ruimtelijk beleid en voor de doorverwerking naar omgevingsplannen, instructieregels op te stellen. De leden vragen ook voor een goede naleving van het Europees landschapsverdrag «landschap» op te nemen in hoofdstuk 10 (Monitoring en informatie).

Voor het antwoord op de vraag over een instructieregel over «landschap» aan provincies, wordt verwezen naar het antwoord op twee gelijksoortige vragen van de leden van de CDA-fractie [19] en de SP-fractie [49].

Voor de naleving van het Europees Landschapsverdrag geldt dat aan de plicht tot het volgen van veranderingen in het landschap wordt voldaan door de tweejaarlijkse monitoring van de staat van de natuur en het landschap in de Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 43). Een andere bron die voorziet in informatie over landschapsveranderingen is het Landschapsobservatorium dat LandschappenNL heeft opgericht. Dit wordt ook genoemd in de recent verschenen Landschapsbrief van de Staatsecretaris van Economische Zaken: «Deze maatschappelijke organisatie is gestart met het Landschapsobservatorium, waar vooral bestaande gegevens worden verzameld om zo een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het Nederlandse landschap. Ook gegevens vanuit landelijke monitoringsprogramma's zoals van het Planbureau van de Leefomgeving en de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed (Erfgoed-monitor/Monitor Cultuurlandschap) vormen een belangrijke basis van het gegevensbestand.» (Kamerstukken II 2016/17, 33 576, nr. 89) Voor het overige is het monitoren onderdeel van de verantwoordelijkheid voor het landschap, die bij de provincies en gemeenten ligt. Opneming van «landschap» in hoofdstuk 10 acht het kabinet daarom niet noodzakelijk.

[116] De leden van GroenLinks-fractie vragen om omgevingswaarden en instructieregels in het Bkl op te nemen, waarmee ten minste het huidige beschermingsniveau blijft gehandhaafd en waarmee ervoor wordt gezorgd dat provincies (en gemeenten) de bescherming van landschap en natuur ook buiten Natura 2000-gebieden daadwerkelijk garanderen.

Provincies vervullen een centrale rol in het natuurbeleid. Dit wordt ook benadrukt in artikel 1.12 van de op 1 januari 2017 in werking getreden Wet natuurbescherming. Dit artikel sluit aan bij de afspraken in het natuurpact, waarin de centrale rol van de provincies in het natuurbeleid verder is versterkt ten opzichte van het bestuursakkoord natuur. Het ligt niet in de bedoeling om voor natuur omgevingswaarden vast te stellen. De doelen voor de Natura 2000-gebieden waarop de provincies zich hebben te richten zijn opgenomen in de ministeriële aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden. De doelen worden verder uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in de door de bevoegde gezagsinstanties – over het algemeen provincies – op te stellen beheerplannen voor die gebieden. Op basis van monitoring en gewijzigde inzichten over de allocatie van doelstellingen aan gebieden vanuit het landelijke perspectief, kunnen deze doelstellingen op gebiedsniveau worden bijgesteld. Verder zullen de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet voor Natura 2000-gebieden voorzien in continuering van de in de huidige Wet natuurbescherming opgenomen plicht voor de bevoegde gezagsinstanties om instandhoudingsmaatregelen te treffen gericht op het – op landelijk niveau – in een gunstige staat van instand-

houding brengen van de relevante habitats en soorten – in overeenstemming met de doelstellingen als neergelegd in de aanwijzingsbesluiten – en om passende maatregelen te treffen om achteruitgang van de kwaliteit van de habitats en significante verstoring van soorten te voorkomen. Ook zullen de plicht voor provincies over behoud en herstel van de biodiversiteit als neergelegd in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming – verplichtingen die ook zien op habitats en soorten buiten de Natura 2000-gebieden – worden gecontinueerd. Aldus wordt het huidige beschermingsniveau gehandhaafd.

Een omgevingswaarde voor landschap is niet goed denkbaar, omdat geen objectieve waarde is te bepalen die kan worden gemonitord. Een belangrijk onderdeel van de bescherming van landschap en natuur buiten de Natura 2000-gebieden is het natuurnetwerk Nederland. Het kabinet hecht er sterk aan dat dit netwerk wordt beschermd, versterkt en ontwikkeld. Voor de wijze waarop het kabinet dit wil regelen zij verwezen naar de brief waarbij deze antwoorden zijn bijgesloten. Voorts zal het landschapsbeleid onderdeel worden van de Nationale Omgevingsvisie. Daarmee krijgt het landschap een plaats aan de start van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Over de voortgang van het landschapsbeleid en de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd bij brief van 18 oktober 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 33 576, nr. 89).

Het Bkl is vooral gebaseerd op de huidige regelgeving en het nu geldende beleid, waaronder de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het ontwerp-Bkl bevat instructieregels over de wijze waarop cultureel erfgoed respectievelijk Werelderfgoed moet worden beschermd via het omgevingsplan. De regels over cultureel erfgoed hebben ook betrekking op cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen. Uit eigen beweging beschermen decentrale overheden ook andere landschappelijke kwaliteiten. Mocht het nieuwe kabinet in de nationale omgevingsvisie andere keuzes maken over de rijkssturing, dan kan het Bkl daarop worden aangepast. Voor het aspect landschap zij verder verwezen naar de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie [19], de SP-fractie [49] en deze leden [115].

Voor gemeenten geldt dat zij (via de gemeentelijke omgevingsvisie of het omgevingsplan) lokale natuur en landschap kunnen beschermen. Op deze manier is het mogelijk om nog meer eigen ambitie en sturing te verwezenlijken, bijvoorbeeld doordat meer maatwerk mogelijk is en het bevoegd gezag zelf lokale omgevingswaarden kan stellen.

[117] De leden van de fractie van GroenLinks hebben een aantal vragen over het versterken van het drinkwaterbelang in het Bkl. Zij vragen allereerst waarom er geen omgevingswaarde als voorzorgsnorm voor nieuw opkomende stoffen is opgenomen in het Bkl (bijlage V).

Voor opkomende stoffen zijn weliswaar geen omgevingswaarden opgenomen, maar er zijn voor deze stoffen in het «Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw wel signaleringswaarden vastgelegd. Dit biedt een handvat voor alertheid en mogelijk ingrijpen met maatregelen. Voor een verdere uitleg over het Protocol wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [54].

Vervolgens vragen deze leden waarom er geen omgevingswaarde is opgenomen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt, waarom geen regels voor milieubelastende activiteiten in het Bkl zijn

opgenomen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening en hoe zich dat verhoudt met de zorgplicht in de Drinkwaterwet.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de SP-fractie [54, 55 en 57].

Daarnaast vragen de leden of het kabinet ook vindt dat een omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als verzekerd is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening wordt geborgd.

Als het gaat om de omgevingsvergunning voor de grondwateronttrekingsactiviteit en voor de lozingsactiviteit moet bij het beoordelen van de aanvraag het bevoegd gezag rekening houden met de relevante waterprogramma's en de daarin aangewezen drinkwaterfunctie. (artikel 8.70, tweede lid, van het ontwerp-Bkl). Dit heeft als gevolg dat bijvoorbeeld bij een lozingsactiviteit het bevoegd gezag er in zijn beoordeling rekening mee houdt dat er benedenstrooms een drinkwaterinnamepunt ligt.

Ook vragen de leden of de extra uitzondering in artikel 2.18 van het Bkl (afwijking van de drinkwaternorm is mogelijk als overschrijding te wijten is aan een verontreinigingsbron buiten Nederland) haaks staat op de wettelijke plicht om de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen via maatregelen.

Het kabinet verwijst naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie [58].

De leden vragen tot slot de oppervlaktewateren met drinkwaterfunctie in het Bkl te vermelden.

Het kabinet sluit hiervoor in het ontwerp-Bkl aan bij de huidige werkwijze. Hierbij geldt de verplichting om de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking op te nemen in de regionale waterprogramma's en het nationaal waterprogramma (artikelen 4.4 en 4.12 van het Bkl). Dat betekent dat in deze programma's concreet wordt aangegeven welke wateren deze beschermde drinkwaterfunctie hebben. Daarnaast schrijft de kaderrichtlijn water voor dat deze wateren worden opgenomen in een register van beschermde gebieden. In het Bkl is dit register geregeld in artikel 10.20. Hiermee is het opnemen van de beschermde drinkwaterfunctie in het Bkl zelf niet nodig. Daarnaast worden de kaartbeelden van deze wateren, zoals opgenomen in de verschillende waterprogramma's, via het Digitale Stelsel Omgevingswet ontsloten.

[118] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet bereid is om beschermingszones voor oppervlaktewater op te nemen in het Bkl, zodat ongewenste functies op voorhand geweerd kunnen worden, zoals bij de grondwaterbeschermingsgebieden.

Er kan inderdaad aanleiding zijn voor het instellen van een beschermingszone voor oppervlaktewater waaruit water wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater (zowel voor rijks- als regionale wateren). Dit kan een beschermingszone betreffen in het oppervlaktewater zelf, maar ook op het aangrenzende land. Het aanwijzen van deze beschermingszones is net als in het huidige recht niet verplicht, maar kan aan de orde komen bij de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen (dit zijn bestuurlijke afspraken van provincies met waterbeheerders) en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. Mocht hiertoe aanleiding zijn dan kunnen provincies en waterbeheerders dit zelf doen. Het kabinet merkt hierbij op dat ook de grondwaterbeschermingsgebieden niet zijn opgenomen in het

ontwerp-Bkl, maar dat de provincies deze (verplicht) opnemen in hun omgevingsverordening.

[119] De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de watertoets ook betrekking heeft op visies en plannen waarin locatiekeuzes aan de orde zijn. Zij vragen of de watertoets naast de effecten op de waterkwantiteit ook de effecten op de waterkwaliteit beschouwt.

In het ontwerp-Bkl is voor een wettelijke borging van de watertoets een instructieregel voor het omgevingsplan opgenomen. Zoals aangegeven in antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de VVD [2] en het CDA[19] is er geen instructieregel voor de watertoets voor de omgevingsvisie, net als er voor andere onderwerpen geen instructieregels voor de omgevingsvisie zijn.

De watertoets heeft mede betrekking op locatiekeuzes en omvat net als nu alle aspecten van het beheer van watersystemen: waterveiligheid, waterkwaliteit, wateroverlast, waterschaarste en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen, waaronder de drinkwatervoorziening.

De manier waarop de watertoets wordt uitgevoerd is, net als nu, onderdeel van bestuurlijke afspraken. Bij de uitvoering wordt gebruik gemaakt van de bestuurlijke notitie Watertoetsproces, de handreiking watertoets en de website www.dewatertoets.nl.

[120] De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom in het ontwerp-Bkl niet is bepaald dat mijnbouwactiviteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden uitgesloten moeten worden zonder dieptebeperking.

Verwezen wordt naar het antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de SP-fractie [61].

[121] De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken om duidelijke uitwerking van participatie bij een aanvraag om een omgevingsvergunning in het Omgevingsbesluit. Daarnaast verzoeken de leden van de GroenLinks-fractie een «voorhangprocedure» voor de gemeenteraad op te nemen in het Omgevingsbesluit voor omgevingsvergunningen die afwijken van het omgevingsplan.

Het kabinet is het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een duidelijke uitwerking van de indieningsvereisten over participatie van belang is om aan initiatiefnemers aan te geven wat van hen wordt verwacht. Vroegtijdig participatie kan immers leiden tot minder (juridische) procedures. Die regels zullen worden vastgelegd bij ministeriële regeling. Dat is zo vastgelegd in artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet, dat bij amendement is toegevoegd. In dit artikel staat dat bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens over participatie en overleg met derden verstrekt. Daarom zijn er geen regels over participatie bij de omgevingsvergunning opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit. Aan de uitwerking van dit artikel in de ministeriële regeling wordt nu gewerkt.

Voor een reactie op het verzoek een «voorhangprocedure» voor de gemeenteraad op te nemen wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [13]. In dit antwoord is uitvoerig ingegaan op de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de omgevingsver-

gunning in het licht van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Het kabinet wil via de Invoeringswet Omgevingswet een specifiek adviesrecht voor de raad introduceren bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan.

[122] De leden van de GroenLinks-fractie willen weten waarom er in het ontwerp-Omgevingsbesluit geen formele betrokkenheid is geregeld van drinkwaterbedrijven bij omgevingsvergunningen die het drinkwaterbelang raken. Uit een aantal incidenten blijkt volgens de vragenstellers immers dat het drinkwaterbelang onvoldoende is meegenomen bij de vergunningverlening, zoals bij de lozingen door Sitech en DuPont/Chemours.

Het drinkwaterbelang wordt net als in het huidige recht op twee manieren gewaarborgd. In de eerste plaats door de waterbeheerders, die het drinkwaterbelang op grond van het ontwerp-Bkl moeten meewegen bij het verlenen van vergunningen en het opstellen van maatwerkvoorschriften voor wateractiviteiten. Zij toetsen vergunningaanvragen en meldingen aan de doelen van de kaderrichtlijn water, waaronder de beschikbaarheid van voldoende schoon water voor de drinkwaterbereiding. In de tweede plaats wordt het drinkwaterbelang gewaarborgd door de provinciebesturen, die net als in het huidige stelsel de taak hebben de grondwaterkwaliteit te waarborgen en daarvoor regels zullen stellen in hun omgevingsverordeningen, bijvoorbeeld door het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden. Formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven is niet nodig om ervoor te zorgen dat voor hen voldoende schoon water voor de bereiding van drinkwater beschikbaar is: dit is de verantwoordelijkheid van de waterbeheerders en de provincie.

Drinkwaterbedrijven hebben in het huidige recht ook geen formele betrokkenheid bij het verlenen van omgevingsvergunningen. In het kader van de Omgevingswet wordt gestreefd naar bestuurlijke lastenverlichting en verbeterde samenwerking tussen bestuursorganen zonder dat daar formele constructies zoals medeparafen of adviesrechten voor nodig zijn. Daarom worden in het Omgevingsbesluit geen nieuwe adviesrechten of adviesrechten met instemming geïntroduceerd. Het invoeren van een nieuwe formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven bij vergunningverlening of de beslissing op een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift is strijdig met deze doelstellingen.

Incidenten als bij Sitech en Dupont/Chemours zijn voor de Minister van Infrastructuur en Milieu aanleiding om voor nieuwe, opkomende stoffen te komen tot een structurele aanpak. Dit houdt in dat het huidige instrumentarium en de wijze van uitvoering daarvan wordt doorgelicht op mogelijke tekortkomingen in een adequate aanpak van deze stoffen. De uitkomsten hiervan worden medio 2017 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

[123] De leden van de Groenlinks-fractie vragen of in het ontwerp-Bal ook voorzien is in monitoring van het diepe grondwater voor activiteiten die consequenties hebben voor de bodem en het grondwater, zoals mijnbouw en geothermie.

Voor het antwoord wordt verwezen naar het antwoord op een identieke vraag van de leden van de SP-fractie [62].

[124] De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening wordt geborgd met een zorgplicht die geformuleerd is in de termen «redelijkerwijs» en «zoveel

mogelijk». De zorgplicht is daarmee volgens deze leden te vrijblijvend en niet eenduidig en afhankelijk van de inschatting van de ondernemer. Ook willen de leden weten hoe overtreding van de specifieke zorgplicht wordt bepaald.

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie [55].

Overtredingen van de specifieke zorgplicht worden vastgesteld door het bevoegd gezag in het kader van het toezicht op de naleving van de regels van het ontwerp-Bal. Ter uitvoering van een toezichts- en handhavingsstrategie of naar aanleiding van klachten van omwonenden kan het bevoegd gezag een bezoek brengen aan een bedrijf. Bij een dergelijk bezoek kan het bevoegd gezag de overtreding van een specifieke zorgplicht van het ontwerp-Bal constateren. In een situatie waarin het handelen of nalaten van degene die een activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met deze zorgplicht, kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht ligt echter niet voor de hand als degene die de activiteit verricht redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. In dergelijke gevallen kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stellen om duidelijk te maken wat de zorgplicht in die situatie inhoudt.

Vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie

[125] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of via de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet wordt overgegaan tot de verankering van de nieuwe waterveiligheidsnormen op wetsniveau. En zo ja, of er ook nog andere doelen zijn die bij nader inzien toch een stevigere verankering in de wet zelf verdienen.

De nieuwe waterveiligheidsnormen die op 1 januari 2017 in werking zijn getreden, zullen worden opgenomen in het Bkl. Dit is ook aangegeven tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer. De reden daarvoor is dat met het nieuwe stelsel bewust gekozen is voor bundeling van de inhoudelijke normstelling op het niveau van de AMvB's. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [11] uiteen is gezet, is een belangrijk doel daarvan de mogelijkheden tot harmonisatie en het verbeteren van de samenhang, inzichtelijkheid en toegankelijkheid. Bij het opstellen van de voorliggende AMvB's zijn positieve ervaringen opgedaan met de bundeling van de normstelling op één niveau. Het komt de samenhang en inzichtelijkheid niet ten goede als de normen voor waterveiligheid op wetsniveau worden opgenomen en andere inhoudelijke normen, bijvoorbeeld over water- of luchtkwaliteit, op AMvB-niveau, in het Bkl. Dat maakt dat er voor het kabinet vooralsnog geen aanleiding is om het standpunt hierover te wijzigen. Zie voor een verdere toelichting het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie [11].

[126] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de stand van zaken van het overleg met de provincies om overtollige plancapaciteit van kantoren weg te kunnen bestemmen. Zij verwijzen daarbij naar de toezegging die de Minister van Infrastructuur en Milieu tijdens het plenaire debat over de Omgevingswet heeft gedaan om met de provincies in gesprek te gaan over de mogelijkheden om met het instrumentarium van de Omgevingswet plancapaciteit weg te kunnen bestemmen.

Tijdens de plenaire behandeling van de Omgevingswet in de Eerste Kamer heeft de regering aangegeven dat de Omgevingswet voorziet in andere, meer geschikte, instrumenten dan het projectbesluit voor de aanpak van leegstaande kantoren en het schrappen van te veel plancapaciteit voor kantoren. De Omgevingswet biedt een effectief instrumentarium dat enerzijds de beleidsvrijheid van gemeenten respecteert en anderzijds provincies mogelijkheden biedt om effectief een regierol te nemen. Provincies kunnen met instructieregels of een instructiebesluit gemeenten de opdracht geven om kantoorfuncties op bepaalde locaties uit het omgevingsplan te schrappen en hiermee de plancapaciteit te reduceren. De instructieregels of de instructie moeten door de gemeenten verplicht binnen een daarbij aan te geven termijn worden verwerkt in de desbetreffende omgevingsplannen. In de tussentijd voorkomt een eventueel te nemen voorbereidingsbesluit dat gebruik wordt gemaakt van het realiseren van kantoorfuncties die door het omgevingsplan nog zijn toegelaten. Daarnaast nemen zowel het omgevingsplan als ook de voorgestelde regeling voor nadeelcompensatie belemmeringen weg als het gaat om transitie van gebieden. Deze mix aan instrumenten in de Omgevingswet is volgens de regering toereikend voor een effectieve aanpak van overtollige plancapaciteit en leegstaande kantoren.

Om de werking van bovengenoemde instrumenten in de praktijk te beproeven zijn in overleg met IPO enkele oefensessies georganiseerd. Aan de oefensessies is deelgenomen door vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en diverse marktpartijen. Hierbij zijn zowel voor kantoren als voor detailhandel ervaringen gedeeld hoe het huidige (Wet ruimtelijke ordening) en toekomstige (Omgevingswet) instrumentarium in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies ingezet kan worden. De focus ligt daarbij op het terugdringen van plancapaciteit en herbestemmen. Tijdens de oefensessie was het breed gedragen beeld dat de Omgevingswet voldoende instrumenten biedt voor een effectieve kantoren-aanpak. Deze bevindingen van de eerste oefensessie over kantoren zijn, conform de toezegging aan uw Kamer, vóór de start van de formele consultatie van de Invoeringswet Omgevingswet, besproken in een bestuurlijk overleg tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, het IPO en de VNG, waarbij is geconcludeerd dat de goede stappen zijn gezet.

[127] De leden van de ChristenUnie-fractie hebben meermaals betoogd voor een stevige verankering, plaats en toepassing van de watertoets te zijn. In dit kader vragen zij of de instructieregel ten aanzien van de weging van het waterbelang ook niet op de omgevingsvisie van toepassing dient te zijn.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag over de watertoets van de leden van de VVD-fractie [2].

[128] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts wat de reden is dat de watertoets geen rol speelt bij activiteiten die gevolgen hebben voor de veiligstelling van duurzame drinkwatervoorziening c.q. dat het drinkwaterbedrijf hier niet bij dient te worden betrokken. Deze leden vragen met andere woorden hoever de watertoets dient te reiken naar het oordeel van het kabinet.

In antwoord hierop merkt het kabinet op dat artikel 5.22 van het ontwerp-Bkl regelt dat bij het opstellen van een omgevingsplan het waterbelang moet worden meegewogen. Deze instructieregel is de opvolger van de juridische borging van de huidige watertoets. Hierbij moeten de gevolgen voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening uiteraard worden meegewogen. Zie in dit verband ook het

antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [119] over de reikwijdte van de watertoets. Ook het handboek Watertoetsproces gaat in op belang van de bescherming van drinkwater bij nieuwe activiteiten. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om op grond van artikel 5.22 de opvattingen van de waterbeheerder hierbij te betrekken. De waterbeheerder bezielt of het watersysteem, gelet op de voorgenomen inhoud van het omgevingsplan, nog kan voldoen aan de daarvoor geldende functies en doelstellingen, waaronder het leveren van voldoende schoon water voor de drinkwatervoorziening. Het is ook de waterbeheerder die beschermingszones instelt voor oppervlaktewateren en indien nodig gebiedsdossiers opstelt voor drinkwaterwinningen (bestuurlijke afspraken van provincies met waterbeheerders en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's).

[129] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het drinkwaterbelang bij milieubelastende en lozingsactiviteiten moet worden versterkt in het ontwerp-Bal.

Het drinkwaterbelang bij milieubelastende en lozingsactiviteiten wordt in het ontwerp-Bal behartigd met de regels over het voorkomen van verontreiniging van de bodem en het voorkomen of beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [57].

[130] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er naast de locatiespecifieke regels die gemeenten kunnen stellen om tot klimaatbestendige inrichting van hun grondgebied te komen, ook niet generieke regels nodig zijn, bijvoorbeeld over de inrichting van de locatie van een bouwwerk, de waterdichtheid van het gebouw, de bouwmaterialen en de opstelling en locatie van vitale infrastructuur binnen en buiten de bouwlocatie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt ten eerste verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over waterrobuust bouwen [1]. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt. De vanuit waterhuishoudkundig oogpunt gewenste inrichting van de locatie van een bouwwerk is bij uitstek een locatiespecifieke aangelegenheid. Dat kan het beste gebiedsgericht door gemeenten worden geregeld. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan bijvoorbeeld regels stellen aan het waterhuishoudkundig bouwrijp maken van locaties, zoals de eis op welk niveau het bouw- of vloerpeil moet liggen bij nieuw te bouwen gebouwen ten opzichte van het straatpeil. Ook kunnen zij in het omgevingsplan bijvoorbeeld regels stellen over de minimale hoogteligging van een kruipruimte ten opzichte van de gemiddeld hoogste grondwaterstand of regels over de toegestane maximale diepte van ondergrondse constructies. Hiermee kan de gemeente bijvoorbeeld bereiken dat de bouwer geen kruipruimtes bouwt.

De vraag naar de wenselijkheid van generieke regels over de waterdichtheid van het gebouw is al bij het opstellen van de ontwerp-AMvB's positief beantwoord. Dergelijke regels zijn opgenomen in § 4.3.5 van het ontwerp-Bbl.

Bij de toe te passen bouwmaterialen moet onderscheid gemaakt worden tussen eisen die locatiespecifiek worden gesteld om ongewenste gevolgen voor de (grond)waterkwaliteit in, bijvoorbeeld, waterwingebieden te voorkomen en generieke eisen die vanuit algemene duurzaamheidsoptiek worden gesteld. Het staat de gemeente, de provincie en het waterschap onder de Omgevingswet vrij om in het omgevingsplan, de

omgevingsverordening of de waterschapsverordening gebiedsgericht regels te stellen met beperkingen voor uitlopende bouwmaterialen, bijvoorbeeld om in waterwingebieden ongewenste gevolgen voor de (grond)waterkwaliteit te voorkomen. Het ontwerp-Bbl regelt dit locatieafhankelijke aspect niet zodat eventuele regulering daarvan aan de gemeente is (zij het dat voor het uitlogen uit steenachtige bouwmaterialen regels op grond van het Besluit bodemkwaliteit gelden). Vanuit algemene duurzaamheidsoptiek bevat het ontwerp-Bbl wel regels over de toegestane milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen. Die milieuprestatie wordt uitgedrukt in een score. Het ontwerp-Bbl bevat daarvoor een grenswaarde en een bijbehorende bepalingsmethode met daarbij voor gemeenten de mogelijkheid om met een maatwerkregel in het omgevingsplan een strengere grenswaarde dan de landelijke Bbl-grenswaarde te stellen.

De vraag over het borgen van de waterrobuustheid van vitale infrastructuur is onderwerp van het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie. In het verlengde van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie (september 2014) wordt in dat programma bezien hoe nationale vitale en kwetsbare functies beter bestand tegen overstromingen kunnen worden gemaakt. In 2015 is een start gemaakt met de uitvoering van de daartoe afgesproken activiteiten, in eerste instantie op het gebied van kennisverwerving.

[131] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de waterschappen een regulier adviesrecht krijgen bij indirecte lozingen, in plaats van advies met instemming, gelet op de problematiek bij deze lozingen.

De omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen worden door gemeenten en provincies verleend. De waterschappen hebben in het huidige recht op grond van de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht in de meeste gevallen een regulier adviesrecht op vergunningen voor indirecte lozingen. Zij kunnen dit advies alleen bindend verklaren als het gaat om lozingen die de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie of het bereiken van de doelen van de kaderrichtlijn water voor het oppervlaktewater in gevaar kunnen brengen. Uit de evaluatie over de bevoegdheidsverdeling die op 15 januari 2015 aan de Eerste en de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken I 2014/15, 27 625, nr. 336) blijkt dat de adviezen van de waterschappen over het algemeen goed worden opgevolgd door de gemeentes en de provincies. Daarom is gekozen voor een zo beleidsneutraal mogelijke omzetting en dus een regulier adviesrecht in het ontwerp-Omgevingsbesluit. Bovendien gaat de Omgevingswet uit van vertrouwen en goede samenwerking tussen bestuursorganen. Het toekennen van zwaardere adviesrechten dan in het huidige omgevingsrecht vindt het kabinet ongewenst.

Dit laat onverlet dat er in de praktijk wel problemen met indirecte lozingen zijn geconstateerd, maar dit betreft incidenten of illegale lozingen. Dergelijke problemen kunnen niet worden opgelost met een adviesrecht of adviesrecht met instemming van het waterschap op vergunningen, omdat het niet gaat om lozingen waarvoor überhaupt een vergunning wordt verleend. Om schade aan rioolwaterzuiveringsinstallaties en oppervlaktewateren te voorkomen kunnen waterschappen kunnen op basis van de wet al maatregelen vorderen van de vergunningverlener in geval van een dreigende calamiteit. Zo kunnen zij het bevoegd gezag voor de vergunningverlening vragen om een bedrijf waar een incident plaatsvindt met grote gevolgen voor de rioolwaterzuiveringsinstallatie stil te leggen, of te verplichten ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld zwaar verontreinigd bluswater niet in de riolering of het oppervlaktewater

terecht komt. Dit vorderingsrecht geldt ook wanneer er sprake is van een dreigende calamiteit als gevolg van een incident of illegale lozing.

[132] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of gemeenteraden (en staten) nog wel voldoende mogelijkheden hebben om bij te sturen bij afwijkingen van het omgevingsplan. Gevraagd wordt of de positie van de gemeenteraad nog wel stevig genoeg is en waarom voor de voorgestelde oplossing is gekozen.

Voor het antwoord op deze vraag kan in eerste instantie verwezen worden naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie [13], waarin al uitvoerig is ingegaan op de adviesrol van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning voor een afwijking van het omgevingsplan. Er is voor gekozen de betrokkenheid van de gemeenteraad meer te enten op het stelsel van de Gemeentewet. Binnen de duale bestuursverhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is een instemmingsbevoegdheid niet nodig. Voordeel daarvan is een efficiëntere en snellere besluitvorming, zonder lange wachttijden in verband met aanlevertijden van stukken en beperkte vergaderfrequenties van gemeenteraden.

[133] De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de specifieke zorgplicht de nodige ruimte biedt aan initiatiefnemers. De leden vrezen voor fouten door initiatiefnemers en problemen in de handhaving, en vragen daarom of bijvoorbeeld bij activiteiten die het drinkwaterbelang raken, het drinkwaterbedrijf bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift moet worden betrokken. Daarnaast vragen deze leden om een bredere reflectie op de verhouding tussen de ruimte voor initiatiefnemers, de handhavingsmogelijkheden voor het bevoegd gezag en de rechtsbescherming van belanghebbenden en burgers.

De specifieke zorgplicht biedt inderdaad ruimte aan degene die de activiteit verricht. Dit draagt bij aan een van de verbeterpunten van de stelselherziening, namelijk het vergroten van flexibiliteit in de regels. Het is inderdaad niet uit te sluiten dat daarbij fouten worden gemaakt, maar het kabinet deelt niet de vrees dat dit tot problemen in de handhaving leidt. De specifieke zorgplicht is zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Het bevoegd gezag kan direct handhaven bij evidente overtredingen, zoals grove fouten. Als er meer discussie mogelijk is over de vraag of een bepaalde maatregel voldoende invulling geeft aan de specifieke zorgplicht, dan kan het bevoegd gezag eerst een maatwerkvoorschrift stellen ter verduidelijking van de specifieke zorgplicht, en daarop vervolgens toezicht houden en zo nodig handhaven.

De keuze van het kabinet over betrokkenheid van drinkwaterbedrijven bij omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften is al aan de orde gekomen in een antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [122]; korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Flexibiliteit voor initiatiefnemers en handhavingsmogelijkheden voor het bevoegd gezag bijten elkaar dus niet: de specifieke zorgplichten zijn goed handhaafbaar, terwijl ze de initiatiefnemer wel ruimte bieden om een eigen invulling te kiezen die aansluit bij zijn (bedrijfs)situatie. Voor de rechtsbescherming is met name van belang dat de rechtzoekende een appellabel besluit heeft waartegen hij kan opkomen. Bij activiteiten die onder algemene regels vallen (en niet vergunningplichtig zijn) is daar niet direct sprake van. Voor deze milieubelastende activiteiten en de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten voorziet het ontwerp-Bal wel in een meldplicht. Van ingediende meldingen moet openbaar kennis worden gegeven. Omwonenden en andere belanghebbenden kunnen op die

manier zicht houden op de ontwikkelingen in hun omgeving. Als zij vermoeden dat bij het uitvoeren van een activiteit de regels worden overtreden, kunnen zij een verzoek om handhaving richten tot het bevoegd gezag. Dit levert in alle gevallen een appellabel besluit op. Ook kunnen belanghebbenden het bevoegd gezag verzoeken om een maatwerkvoorschrift te stellen, als zij vinden dat hun leefomgeving door een activiteit te zwaar wordt belast. Een maatwerkvoorschrift (of een afwijzing van het verzoek daarom) is eveneens een appellabel besluit. Zo bestaan er naar het oordeel van het kabinet voldoende mogelijkheden voor rechtsbescherming, zonder dat alle activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving vergunningplichtig hoeven te worden gemaakt.

[134] De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat voor oppervlaktewater in het ontwerp-Bkl omgevingswaarden zijn opgenomen met het oog op de bereiding van drinkwater. Ze hebben daarbij de vraag of voor grondwater dat wordt gebruikt voor het bereiden van drinkwater ook niet een dergelijke omgevingswaarde moet worden opgenomen.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van leden van de SP-fractie [54].

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de signaleringswaarde voor overige antropogene stoffen, zoals geneesmiddelen, niet een omgevingswaarde moet worden.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [117].

Over oppervlaktewateren die een drinkwaterfunctie hebben, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de beschermingszones voor oppervlaktewater en gebiedsdossiers niet zijn opgenomen in het ontwerp-Bkl.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt voor beschermingszones voor oppervlaktewater verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [118]. Over gebiedsdossiers merkt het kabinet op dat dit bestuurlijke afspraken van provincies met de waterbeheerders zijn. Net als onder het huidige recht worden hier geen regels over gesteld in het ontwerp-Bkl. Het kabinet ziet hier geen aanleiding toe. Wel kunnen de gebiedsdossiers inhoudelijk input opleveren voor de op te stellen waterprogramma's.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de hoofdinfrastructuur voor transport van ruwwater en halffabricaten in het ontwerpBkl niet het predicaat «nationaal belang» verdient.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [5].

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom in het ontwerp-Bkl niet is opgenomen dat de drinkwatervoorziening en gerelateerde natuurgebieden randvoorwaardelijk zijn voor activiteiten in het kustgebied.

Hierover merkt het kabinet het volgende op. In het ontwerp-Bkl zijn kaders uit het huidige recht in verband met drinkwaterbelangen opgenomen en een deel van de kaders in verband met natuurbelangen. Via het voorgenomen Aanvullingsbesluit natuur zullen overige regels voor natuurgebieden in het Bkl worden ingevoegd. Het Bkl is daarmee mede randvoorwaardelijk voor nieuwe activiteiten in de beschermde natuurgebieden

(zowel Natura 2000-gebieden als het natuurnetwerk Nederland). Natuurbelangen en belangen in verband met de drinkwatervoorziening zullen in het kustgebied vaak in elkaars verlengde liggen.

Ook kent het ontwerp-Bkl een regel dat bouwen niet is toegestaan in het kustfundament, behoudens specifieke gevallen. Van die regel zijn onder meer bouwwerken van openbaar belang uitgezonderd die niet buiten het kustfundament kunnen worden geplaatst. Daartoe behoren in ieder geval bouwwerken voor de winning en transport van water en voor natuurbeheer.

Vragen van de leden van de PvdD-fractie

[135] De leden van de PvdD-fractie vragen of, gezien het overhevelen van taken naar decentrale overheden, gegarandeerd kan worden dat de normen op decentraal niveau worden gecontinueerd en dat de leefomgeving voldoende wordt beschermd.

Op de vraag of de normen op decentraal niveau worden gecontinueerd, merkt het kabinet het volgende op. Bij de vormgeving van de Omgevingswet en de AMvB's is het uitgangspunt steeds geweest dat het niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridisch instrumentarium in het huidige recht is soms aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel is gehandhaafd. Dit betekent overigens niet dat het niveau op elke locatie in Nederland precies gelijk zal blijven. Het stelsel biedt ook ruimte voor ontwikkeling. Anders zou Nederland op slot gaan.

Borging van het gelijkwaardig beschermingsniveau vindt plaats door de regels die in de Omgevingswet en de AMvB's zijn opgenomen. Over deze borging en hoe bestuurlijke afwegingsruimte past bij een gelijkwaardig beschermingsniveau is al ingegaan in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [89].

Op de vraag of de fysieke leefomgeving voldoende wordt beschermd, merkt het kabinet op dat daar in de Omgevingswet waarborgen voor zijn opgenomen. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet moet een bestuursorgaan zijn bevoegdheden uitoefenen met het oog op de in artikel 1.3 verankerde doelen van de wet. Dat betekent dat bijvoorbeeld een omgevingsplan of omgevingsvisie wordt vastgesteld met het oog op een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Omgevingswet moet een bestuursorgaan daarbij rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Het is echter niet mogelijk of wenselijk om vanuit het Rijk voor te schrijven hoe een belangenafweging tussen milieudoelstellingen en economische belangen in een individueel geval moet uitpakken.

Ook zijn er in de Omgevingswet procedurele waarborgen opgenomen. Decentrale bestuursorganen moeten hun keuzes zorgvuldig maken en besluiten motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Tegen het vastgestelde omgevingsplan staat vervolgens rechtsbescherming open. Dit biedt een extra waarborg dat de leefomgeving voldoende wordt beschermd.

[136] Voorts vragen de leden van de PvdD-fractie of gemeenten voldoende zijn geëquipeerd om een goede afweging te maken tussen beschermen enerzijds en benutten anderzijds en hoe voorkomen wordt dat gemeenten zwichten voor economische korte termijnbelangen.

Voor zover de leden vragen naar kennis en kunde van betrokken ambtenaren en bestuurders, geeft het kabinet aan dat in het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet, dat gezamenlijk door het Rijk, VNG, IPO en UvW wordt vormgegeven, binnen het deelprogramma invoeringsondersteuning veel aandacht wordt besteed aan kennis van de nieuwe wet- en regelgeving, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten, het ondersteunen en stimuleren van pilots en experimenten en een informatiepunt. Daarnaast wordt het bevoegd gezag ook op de nieuwe manier van werken voorbereid via de invoeringsondersteuning. Het is verder een vereiste van behoorlijk bestuur om met voldoende deskundigheid besluiten te kunnen nemen. Hierbij kunnen bestuursorganen samenwerken met anderen om specifieke deskundigheid te delen, maar ook gebruik maken van de kennis van eigen diensten zoals bij de veiligheidsregio (brandweer en GGD) en de regionale uitvoeringsdiensten.

Voor een antwoord op de vraag hoe wordt voorkomen dat gemeenten zwichten voor economische korte termijnbelangen wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de PvdD-fractie [135].

[137] De leden van de fractie van de PvdD vragen hoe wordt voorkomen dat er tussen naburige gemeenten een concurrentieslag ontstaat door middel van het aantrekken van bedrijvigheid naar de eigen gemeente. Zij vragen of de zorg kan worden weggenomen dat milieuregels door gemeenten naar beneden geschroefd zullen worden uit angst om bedrijven en werkgelegenheid naar een andere gemeente te zien vertrekken. Verder vragen de leden van de PvdD-fractie of kan worden gegarandeerd dat dit niet zal leiden tot een neerwaartse spiraal van steeds verder afnemende bescherming.

Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten net als nu het geval is met elkaar concurreren om bedrijvigheid naar de eigen gemeente te krijgen. Het kabinet deelt niet de zorg dat dat zal gebeuren door het naar beneden bijstellen van milieuregels, waardoor sprake zal zijn van een neerwaartse spiraal van steeds verder afnemende bescherming. In het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [135] is al ingegaan op de waarborgen die in het stelsel zijn opgenomen om ervoor te zorgen dat de normen op decentraal niveau worden gehandhaafd en dat de leefomgeving voldoende wordt beschermd.

[138] De leden van de PvdD-fractie vragen hoe het kabinet het decentraal maatwerk wil gaan monitoren, als de gemeenten verantwoordelijk zijn voor decentrale besluiten daarover. Ook vragen de leden waarom het kabinet expliciet aangeeft dat het gelijke speelveld voor bedrijven daarbij een aandachtspunt is, en het beschermen van de leefomgeving daarbij niet expliciet noemt.

Uiteraard krijgt ook het beschermen van de fysieke leefomgeving aandacht bij het monitoren. De bescherming van de fysieke leefomgeving is expliciet vertaald in randvoorwaarden op wetsniveau: het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels (artikelen 4.21 tot en met 4.29 van de Omgevingswet) gelden ook voor het stellen van maatwerk. Zo wordt dat automatisch onderdeel van de monitoring. De bescherming van de fysieke leefomgeving is ook vertaald in de instructieregels en de beoordelingsregels van het ontwerp-Bkl. Het gelijk speelveld voor bedrijven is als aandachtspunt genoemd omdat het gelijk speelveld, anders dan de bescherming van de fysieke leefomgeving, niet vertaald is in expliciete randvoorwaarden in de Omgevingswet of het Bkl.

Maatwerkregels zijn regels in het omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening en via het Digitale Stelsel Omgevingsrecht voor een ieder toegankelijk. Het monitoren van deze vorm van maatwerk is dus goed mogelijk door het gericht beschouwen van deze decentrale regels.

Maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften zijn individuele beschikkingen. Het monitoren daarvan kan op verschillende manieren plaatsvinden. Zo is bij de evaluatie van de toepassing van het Activiteitenbesluit milieubeheer over de periode 2008–2012 bijvoorbeeld gebruik gemaakt van interviews met toezichthouders en vergunningverleners bij gemeenten, provincies, waterbeheerders en met vertegenwoordigers van brancheverenigingen en enkele individuele bedrijven. Daarnaast zijn enquêtes uitgevoerd onder gemeenten, waterbeheerders en provincies. Zo'n benadering zou ook bij het monitoren van inzet van maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften onder de Omgevingswet kunnen worden toegepast.

[139] De leden van de PvdD-fractie vragen naar voorbeelden van zwaarwegende economische belangen waarvoor gemeenten de grenswaarden voor geluid, geur en trillingen mogen verhogen. Ook vragen zij hoe gemeenten «oog houden» voor bescherming, terwijl zij de milieunormen mogen verruimen voor zwaarwegende economische belangen.

Als «zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen» kan bij de vaststelling van het omgevingsplan gemotiveerd afgeweken worden van de grenswaarden voor geur van veehouderijen, geur van zuiveringstechnische werken en trillingen van bedrijfsmatige activiteiten. Deze afwijkmogelijkheid geldt niet voor de grenswaarde (binnenwaarde) voor geluid. Van zwaarwegende economische belangen kan bijvoorbeeld sprake zijn als een zeer gewenste ruimtelijke ontwikkeling op het bedrijventerrein (die bijvoorbeeld veel werkgelegenheid oplevert in een gebied waar daaraan grote behoefte bestaat) leidt tot een hogere trillingbelasting voor een beperkt aantal gevoelige gebouwen in het gebied. Ook kan hiervan sprake zijn als een ruimtelijke ontwikkeling per saldo leidt tot een hogere of duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar leidt tot een verminderde kwaliteit op het aspect trillingen en of eventueel één of enkele andere aspecten. In lijn met de motie-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73) zal in de nota van toelichting bij het Bkl verhelderd worden wat onder «zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen» verstaan wordt.

Gemeenten zullen ook bij het afwijken van de grenswaarden oog moeten houden voor een goede balans tussen de beide doelen van de wet, dus het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Er moet – ondanks de aanwezige geurhinder of trillinghinder – nog steeds sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de kwaliteit van de leefomgeving op andere aspecten gunstig is. Dit vereist een samenhangende beoordeling, waarbij de metafoor van het mengpaneel een nuttige functie kan vervullen. In dit verband wordt ook verwezen naar een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [69].

[140] De leden van de fractie van de PvdD vragen naar de garantie dat bij gemeentegrensoverschrijdende belangen met betrekking tot het beschermen van de fysieke leefomgeving, in alle gemeenten die verantwoordelijkheid dragen voor het betreffende belang, dezelfde afweging wordt gemaakt. Zij vragen verder om een nadere toelichting op de

samenhang tussen locatieafhankelijke en locatieonafhankelijke regels, en de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Het kabinet kan geen garanties geven dat in alle gemeenten belangen op dezelfde manier worden gewogen. Op verschillende locaties komen verschillende belangen op een verschillende manier samen. Die belangen kunnen gemeenten, gegeven de verschillende wensen en opgaven, verschillend wegen. Dat is precies het idee van afwegingsruimte en van «decentraal, tenzij». Daar waar het gaat om grensoverschrijdende belangen geldt wel de wettelijk geborgde opdracht dat bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden (artikel 2.2 van de Omgevingswet) en dat de provincie de bevoegdheid heeft tot gebiedsgerichte coördinatie (artikel 2.18, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). Voor de wijze waarop belangen in gemeentegrensoverschrijdende situaties moeten worden gewogen wordt ook verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de PVV-fractie [45].

Net als in het nieuwe stelsel bevat het huidige recht zowel locatieafhankelijke regels als locatieonafhankelijke regels. Anders dan in het huidige recht is in de nieuwe AMvB's een systematisch onderscheid gemaakt tussen milieuregels die locatieafhankelijk zijn en regels die locatieonafhankelijk kunnen worden gesteld aan burgers en bedrijven. De onafhankelijke regels worden als algemene rijksregels gesteld in het Bal. Die regels staan los van de vraag of een ontwikkeling past in de lokale situatie. Daarin moeten locatieafhankelijke regels voorzien.

Een grote systeemsprong die in de ontwerp-uitvoeringsregels bij de Omgevingswet wordt gezet, is het aanbrengen van samenhang. Gemeenten kunnen kiezen of en binnen welke randvoorwaarden ze een ontwikkeling mogelijk willen maken, door het evenwichtig toedelen van functies en door het stellen van regels. De samenhang tussen locatieonafhankelijke en locatieafhankelijke regels kan goed worden geïllustreerd aan de hand van het vraagstuk van verdeling van gebruiksruimte. Waar locatieonafhankelijke regels primair gericht zijn op een bron (de activiteit) zijn ze minder geschikt voor het reguleren van gebruiksruimte als die ruimte voor uiteenlopende activiteiten in een bepaald gebied schaars is. Met locatieafhankelijke regels in het omgevingsplan kan rekening worden met de omgeving en met locatiespecifieke omstandigheden. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie dat men niet alleen uitgaat van emissie-eisen aan de bron voor de milieubelastende activiteit, maar dat er in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een afstand wordt aangehouden tot omliggende woningen of een nabijgelegen natuurgebied. Deze combinatie van regels staat op zichzelf los van de mogelijkheid om met maatwerk de locatieonafhankelijke regels toe te snijden op de lokale situatie. In het ontwerp-Bal is aangegeven op welke wijze dit kan.

Onder het huidige recht kunnen decentrale overheden dit type afwegingen noodgedwongen alleen maar gefragmenteerd maken: via het vastleggen van bestemmingen in het bestemmingsplan, via individuele maatwerkbesluiten, in losse verordeningen of door regels voor de emissieruimte in de milieuvergunning. In het nieuwe stelsel wordt het omgevingsplan het centrale instrument voor het maken van dit type afwegingen. Gemeenten kunnen dus kiezen of en binnen welke randvoorwaarden ze een ontwikkeling mogelijk willen maken, door het evenwichtig toedelen van functies en door het stellen van regels. Dat is in de opvatting van het kabinet precies die afwegingsruimte die nodig is, om gegeven de locatie en de plaatselijke omstandigheden, op gemeentelijk niveau te komen tot een goede balans tussen beschermen en benutten.

[141] De leden van de PvdD-fractie vragen of de niet gedefinieerde begrippen «fysieke leefomgeving» en «activiteit» kunnen leiden tot onduidelijkheid bij toepassing in de praktijk.

Beide begrippen zijn ook bij de wetsbehandeling aan de orde geweest (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 275 e.v.). In artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet is het begrip «fysieke leefomgeving» omschreven door op te sommen welke onderdelen in ieder geval behoren tot de fysieke leefomgeving. Veel van de onderdelen zijn gedefinieerd in de begrippenlijst bij de wet, zoals «bouwwerk», «infrastructuur», «watersysteem», «bodem», «landschap», «cultureel erfgoed» en «werelderfgoed». De begrippen «water» en «lucht» spreken voor zichzelf. De opsomming is naar het oordeel van het kabinet inhoudelijk volledig. Daarmee is de reikwijdte van de fysieke leefomgeving voor een zeer groot deel concreet omschreven. Toch zijn grensgevallen onvermijdelijk. Juist om juridische discussies over grensgevallen te voorkomen is gekozen voor een «in ieder geval»-formulering. Het kabinet wenst bijvoorbeeld te voorkomen dat de rechter een regel in een omgevingsplan onverbiddend zou verklaren omdat deze niet over de fysieke leefomgeving zou gaan.

Ook het begrip «activiteit» is niet beperkend bedoeld: regelgeving en besluitvorming op grond van de Omgevingswet kan gaan over alle menselijke activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het woord activiteit wijkt daarbij niet af van het normale spraakgebruik. Een eventuele begripsomschrijving zou dan ook zodanig veelomvattend zijn dat deze de praktijk niet meer houvast zou bieden dan het ongedefinieerde begrip. Bij het stellen van regels aan burgers en bedrijven krijgt het begrip «activiteit» steeds een uitwerking in de begripsomschrijvingen van de Omgevingswet (bijvoorbeeld in de begripsomschrijving van een stortingsactiviteit op zee), bij het stellen van regels over activiteiten in het Bal en het Bbl, en in de decentrale regelgeving. Daarmee zijn de activiteiten waarvoor een vergunning is vereist of algemene regels gelden steeds concreet omschreven.

Nu de begrippen bewust in hun algemene betekenis gebruikt worden in de Omgevingswet, ziet het kabinet geen reden om ze te definiëren in een AMvB.

[142] De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom er in het ontwerp-Omgevingsbesluit geen criteria zijn opgenomen voor het bepalen wanneer er sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal belang. Zij vrezen dat dit zal leiden tot getouwtrek tussen gemeente en provincie, of tot het tussen wal en schip vallen van projecten waarvoor gemeente noch provincie zich verantwoordelijk voelen.

De leden constateren terecht dat er in het ontwerp-Omgevingsbesluit geen wettelijke criteria zijn opgenomen om te bepalen wanneer er sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal belang. Hier is bewust voor gekozen. Bij afwijkactiviteiten van provinciaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op provinciaal niveau moet worden gemaakt. Het provinciaal belang moet bij voorkeur blijken uit door de provincie vastgestelde beleidsstukken, zoals de provinciale omgevingsvisie of de omgevingsverordening. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een regionale spoorlijn zoals voorzien in het provinciale openbaar vervoersbeleid, of een zonnecentrale die nodig is om de provinciale doelstellingen voor duurzame energievoorziening te realiseren. Bij het verlenen van de vergunning moet bovendien worden onderbouwd dat het om een provinciaal belang gaat.

Het is niet mogelijk en niet wenselijk om hiervoor betekenisvolle criteria op te nemen in het Omgevingsbesluit, die voor alle provincies gelden. Immers, het is aan iedere provincie zelf om te bepalen wat zij in haar provinciaal belang acht. Dit zal en moet per provincie verschillen: een provincie als Groningen zal andere activiteiten van provinciaal belang achten dan bijvoorbeeld Noord-Holland, omdat de fysieke leefomgeving er in beide provincies heel anders uit ziet en er andere problemen spelen. Er is geen risico dat projecten tussen wal en schip vallen doordat provincie en gemeente naar elkaar wijzen: als de provincie van mening is dat er geen sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal belang, dan is de gemeente bevoegd. Er is ook geen risico dat er getouwtrek tussen provincie en gemeente ontstaat. In het geval een provincie met een vergunning voor een afwijkactiviteit van provinciaal belang een project mogelijk maakt, is zij zelf bevoegd gezag, en heeft de gemeente adviesrecht. Het verdient uiteraard wel de aanbeveling dat provincies en gemeentes goede bestuurlijke afspraken maken over hoe zij met elkaar samenwerken bij het vergunnen van afwijkactiviteiten.

[143] De leden van de fractie van de PvdD vragen naar de kritiek op de betrokkenheid van gemeenten en omgevingsdiensten. Ze vragen hoe gemeenten worden begeleid en vragen of problemen met de implementatie worden voorzien.

Gemeenten en omgevingsdiensten zijn betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de ontwerp-AMvB's via onder andere botsproeven, pre-consultatie en consultatie. De duizenden reacties die op conceptteksten ontvangen zijn, hebben geleid tot verbeterde teksten. Dat neemt niet weg dat de implementatie voor gemeenten een forse opgave is. Daarom is al vroeg gestart met het bieden van ondersteuning. In 2015 is hiervoor een bestuursakkoord afgesloten met de andere overheden, op basis waarvan nu het gezamenlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is opgestart. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie [20]. De voortgang van de implementatie wordt gemonitord. De eerste rapportage (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, G) geeft geen aanleiding om problemen te voorzien. Vanzelfsprekend vindt bijsturing plaats als uit de monitor blijkt dat dit noodzakelijk is. Uw Kamer zal jaarlijks over de voortgang van de implementatie bij burgers, bedrijven en overheden worden geïnformeerd.

[144] De leden van de PvdD-fractie vragen hebben een vraag naar aanleiding van een zin in de nota van toelichting van het ontwerp-Bal over de specifieke zorgplicht. Zij vragen zich af of de last bij de handhaving komt te liggen nu de specifieke zorgplicht niet vooraf of in detail regelt wat degene die de activiteit verricht zou moeten doen om aan die zorgplicht te voldoen.

De specifieke zorgplicht biedt vooraf voldoende duidelijkheid aan de initiatiefnemer. Het is dus niet zo dat alleen uit handhaving achteraf voor hem duidelijk wordt of hij aan zijn specifieke zorgplicht voldoet. De inzet van de specifieke zorgplicht leidt er inderdaad toe dat bepaalde specifieke voorschriften niet langer zijn opgenomen, omdat ze vanzelfsprekend zijn. Hierbij valt te denken aan het onderhouden en schoonmaken van een installatie. Door de vanzelfsprekende regels achterwege te laten, kan het aantal regels in het ontwerp-Bal worden beperkt. Dit betekent echter niet dat vooraf niet duidelijk is wat van de initiatiefnemer verwacht wordt.

Op grond van de specifieke zorgplicht rust op degene die de activiteit verricht de verplichting om te blijven nadenken over maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geleverd om nadelige gevolgen

voor de in het ontwerp-Bal geregelde belangen te voorkomen of afdoende te beperken. Er is wel een verschil tussen een duidelijke verplichting en de manier waarop die verplichting ingevuld mag worden. De te treffen maatregel mag de initiatiefnemer invullen, mits hij aan de verplichting voldoet. Zo moet de initiatiefnemer bijvoorbeeld maatregelen nemen om verstoring van de werking van het openbaar riool voorkomen. In theorie zijn er vele handelingen denkbaar die tot verstoring van de werking van het openbaar riool zouden kunnen leiden. Bijvoorbeeld het lozen van te grote hoeveelheden water waardoor elders water op straat komt te staan, het lozen van vaste stoffen waardoor riolering verstopt of waardoor de werking van pompen en gemalen wordt verstoord, of het lozen van stoffen die de riolering kunnen aantasten. Maar denk ook aan het lozen van vluchtige stoffen waardoor elders stankoverlast kan voorkomen, of het lozen van water met een te hoge temperatuur. Indien alle mogelijke nadelige situaties met nadelige gevolgen voor het gemeentelijk riool alsnog in uitgewerkte regels zouden worden vertaald, zou dat leiden tot een grote toename van het aantal regels die voor veel situaties niet eens relevant zouden zijn. Sommige regels zijn landelijk ook niet te formuleren, omdat ze afhangen van de lokale situatie.

Daarnaast zijn de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal verduidelijkt ten opzichte van de huidige zorgplichten ten aanzien van wat er wordt verwacht van degene die de activiteit verricht. Bij de specifieke zorgplicht voor de milieubelastende activiteit bijvoorbeeld, houdt de plicht in ieder geval in dat de beste beschikbare technieken worden toegepast en significante verontreiniging wordt voorkomen. Waar nodig kunnen bovendien de instrumenten voor maatwerk (maatwerkvoorschriften en maatwerkregels) worden ingezet om verdere concretisering vooraf te bieden, als een individuele ondernemer behoefte heeft aan ondersteuning bij de invulling van deze aspecten.

[145] De leden van de PvdD-fractie vragen of het klopt dat er in de ontwerp-AMvB's geen definitie en nadere uitwerking van «duurzaamheid» zijn opgenomen, en dat daardoor en door de geboden flexibiliteit op wetsniveau het gevaar van het niet kunnen waarborgen van «duurzaamheid» groot is.

Het kabinet acht dit gevaar niet aanwezig. De stelselherziening biedt juist meer waarborgen voor duurzame ontwikkeling dan het huidige omgevingsrecht. Het huidige systeem geeft overheden onvoldoende mogelijkheden om actief te werken aan de transitie naar duurzame ontwikkeling en om, rekening houdend met regionale verschillen, ruimte te bieden voor op duurzaamheid gerichte initiatieven. Het nieuwe stelsel legt de wettelijke basis voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland. Zie artikel 1.3 van de Omgevingswet, waarin expliciet is aangegeven dat de daarin genoemde maatschappelijke doelen van de wet zijn gesteld «met het oog op duurzame ontwikkeling». Die doelen zijn ook in hun onderlinge samenhang op duurzame ontwikkeling gericht. Zij zijn ook richtinggevend bij de uitvoering van de wet en de uitvoeringsregelgeving. Zie daarvoor artikel 2.1 van de Omgevingswet, waarin is aangegeven dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van deze wet uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Ook de op wetsniveau geboden flexibiliteit is geen gevaar voor de gewenste duurzame ontwikkeling. Die flexibiliteit is juist nodig om bij steeds complexere opgaven in de fysieke leefomgeving duurzame ontwikkeling verder te bevorderen. Bovendien bevatten de Omgevingswet en de AMvB's inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de beoogde toepassing van de geboden flexibiliteitsmogelijkheden in de praktijk.

In antwoord op de vraag of het klopt dat in de AMvB's geen definitie van «duurzaamheid» is opgenomen, wordt opgemerkt dat in de Omgevingswet niet «duurzaamheid», maar «duurzame ontwikkeling» het kernbegrip is en dat dit begrip op wetsniveau is omschreven zodat een beschrijving daarvan op AMvB-niveau niet nodig is.

[146] De leden van de fractie van de PvdD vragen in hoeverre de waarborgen die in de Omgevingswet te mager waren om de omgevingswaarden te halen, in het ontwerp-Bkl of een andere ontwerp-AMvB afdoende zijn. Als voorbeeld wordt genoemd het ontbreken van een invulling van wat precies een «passende termijn» zou zijn waarbinnen een programma aan de omgevingswaarde dient te voldoen.

Het kabinet is van mening dat het omgevingsstelsel voldoende waarborgen biedt om de realisering van omgevingswaarden te waarborgen.

Een omgevingswaarde is een juridische verankering van een kwaliteitsambitie voor de fysieke leefomgeving. Het is een beleidsopdracht voor de overheid die de omgevingswaarde vaststelt om zijn beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, enzovoort) zo in te richten dat die kwaliteit ook wordt gehaald. Deze beleidsopdracht brengt veel vrijheid met zich mee. Er zijn wel waarborgen in het stelsel opgenomen om te voorkomen dat een omgevingswaarde geen werking zou hebben als de overheid geen actie zou ondernemen.

In de eerste plaats verplicht de Omgevingswet om bij het vaststellen van een omgevingswaarde ook het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet worden voldaan te bepalen. Daarnaast moet worden aangegeven welke taken en bevoegdheden uit de wet worden ingezet ter verwezenlijking van de omgevingswaarde. Verder is er een plicht tot monitoring en een plicht om een programma vast te stellen bij dreigende overschrijding. Voor de realisering van rijksomgevingswaarden zijn nog andere waarborgen te noemen. Zie daarvoor het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [31].

Met betrekking tot de vraag over de invulling van wat precies een «passende termijn» is, merkt het kabinet nog het volgende op. Als uit monitoring blijkt dat met een programma's niet aan een omgevingswaarde kan worden voldaan, moet het programma zo worden gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde moet worden voldaan. Het begrip «passende termijn» is in de AMvB's niet nader geconcretiseerd, omdat dit afhankelijk is van de oorzaak van de overschrijding, van de lokale situatie en van EU-richtlijnen (voor zover de omgevingswaarden een Europese herkomst hebben). Aan de omgevingswaarden die in het ontwerp-Bkl zijn opgenomen moet nu al voldaan worden op grond van de geldende EU-richtlijnen. Dit is alleen anders als het gaat om de omgevingswaarden voor water en er gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de kaderrichtlijn water biedt.

[147] Op bladzijde 107 van de nota van toelichting van het ontwerp-Bkl staat deze zin: »De meeste in de instructieregels opgenomen normen zijn daarmee nader afweegbaar, zodat ontwikkelingen kunnen worden toegestaan.» De leden van de PvdD-fractie vragen of het klopt dat nadere afweging alleen mag als dat niet leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving en het beschermingsniveau.

Hoewel gelijkwaardige bescherming het uitgangspunt is, kan de geboden bestuurlijke afwegingsruimte tot gevolg hebben dat het niveau niet op elke locatie in Nederland precies gelijk zal blijven. Decentrale bestuursor-

ganen kunnen de bestuurlijke afwegingsruimte echter niet onbeperkt inzetten. Flexibiliteit is er altijd op gericht om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Provincies en gemeenten moeten hun besluiten zorgvuldig nemen en deugdelijk motiveren. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht. Provincies en gemeenten hebben overigens al decennia lang op verschillende onderwerpen bestuurlijke afwegingsruimte. Gebleken is dat zij prudent met die ruimte omgaan.

Vragen van de leden van de SGP-fractie

[148] De leden van de SGP-fractie wijzen op het Bestuursakkoord Water en vragen waarom de watertoets niet wordt voorgeschreven voor omgevingsvisies.

Kortheidshalve wordt verwezen naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de VVD-fractie [2].

[149] De leden van de SGP-fractie vragen naar de openbaarmaking van het advies van de waterbeheerder en een zwaarwegender doorwerking van het advies in het besluit.

Het kabinet heeft uiteraard geen bezwaar tegen het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder. Dit staat de waterbeheerder vrij. De deskundigheid van de waterschappen op het terrein van het waterbeheer staat buiten kijf en openbaarheid is een goed uitgangspunt van goed openbaar bestuur. Het kabinet is echter geen voorstander van verplichte openbaarmaking. Dat impliceert immers altijd een formeel schriftelijk document. Het kabinet laat de waterbeheerder graag vrij in de manier waarop deze zijn opvattingen kenbaar maakt. Voor kleinere of juiste globalere ontwikkelingen kan ook aan andere vormen worden gedacht, bijvoorbeeld een ambtelijke memo, deelname aan een werksessie of een klankbordgroep.

De leden van de SGP-fractie suggereren dat de opvattingen van de waterbeheerder zwaarder zouden moeten doorwerken in de besluitvorming. Het kabinet deelt die opvatting niet. In het ontwerp-Bkl is bewust om de gemeente de opdracht te geven rekening te houden met het waterbelang. De instructieregel stuurt op de inhoudelijke belangenafweging. Het bestuursorgaan kan andere belangen de doorslag laten geven, maar moet daar wel goede redenen voor hebben en het besluit moet deugdelijk worden gemotiveerd (artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht). De opvattingen van de waterbeheerder hierbij moeten worden betrokken. Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het brengt deskundigheid in op gebied van water. Het is aan het bevoegd gezag om het waterbelang expliciet te wegen, naast alle andere belangen, en zo te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De formulering van de instructieregel brengt deze verhouding goed tot uitdrukking.

Verder verwijst kabinet naar de antwoorden over de watertoets op vragen van de leden van de VVD-fractie [2] en de SP-fractie [72].

[150] De leden van de fractie van de SGP hebben vragen over de mogelijkheid om de landelijke omgevingswaarden aan te scherpen en om aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Deze leden vinden de uitleg dat deze beleidsruimte spoort met het legaliteitsbeginsel, omdat eventuele aanscherping of toevoeging van omgevingswaarden een wettelijke basis heeft, te kort door de bocht. De leden stellen dat alle

geboden ruimte om omgevingswaarden aan te passen bedrijven onvoldoende rechtszekerheid geeft. Gevraagd wordt op welke wijze ervoor wordt gezorgd dat de rechtszekerheid van bedrijven en burgers voldoende gewaarborgd blijft.

Vooropgesteld moet worden dat wanneer een decentrale omgevingswaarde wordt vastgesteld, dit geen directe gevolgen heeft voor bedrijven. Een omgevingswaarde is een juridische verankering van een kwaliteitsambitie voor de fysieke leefomgeving. Het is een beleidsopdracht voor de overheid om zijn beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, enzovoort) zo in te richten dat die kwaliteit ook wordt gehaald. Omgevingswaarden werken niet door naar burgerbindende algemene regels en in beginsel niet direct door in besluiten. De decentrale omgevingswaarde krijgt voor bedrijven pas betekenis krijgen wanneer de omgevingswaarde wordt gebruikt ter motivering van (extra) regels, bijvoorbeeld in het omgevingsplan, of wanneer de omgevingswaarde wordt gekoppeld aan de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (gemeente) of instructieregels of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (provincie). Ook zonder omgevingswaarde kunnen gemeenten, binnen de grenzen van de wet en de Algemene wet bestuursrecht, extra algemene regels worden gesteld. Als een decentraal bestuursorgaan voor een specifiek bestaand bedrijf de milieugebruiksruimte zou willen inperken, is het, met of zonder omgevingswaarde, gebonden aan het evenredigheidsbeginsel. Artikel 3.2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Ook kan in zo'n geval nadeelcompensatie aan de orde zijn. Voorzien is om de regeling hiervoor via de Invoeringswet Omgevingswet in te bouwen in de Omgevingswet.

Bovendien moeten decentrale omgevingswaarde opgenomen worden in een omgevingsplan of omgevingsverordening, waarvoor allerlei procedurele eisen gelden. Deze procedurele eisen brengen met zich dat een ontwerp-omgevingsplan of het ontwerp-omgevingsverordening ter inzage moet worden gelegd. Voorafgaand aan ter inzage legging moet het bestuursorgaan hiervan kennisgeven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. In die kennisgeving moet onder meer worden vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage liggen. Daarnaast brengen de procedurele eisen met zich dat een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan of omgevingsverordening moet worden bekendgemaakt in overeenstemming met afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht en dat het omgevingsplan of omgevingsverordening elektronisch beschikbaar wordt gesteld via de landelijke voorziening omgevingsdocumenten. Als een bedrijf zich op een bepaalde locatie wil vestigen kan het nu via ruimtelijkeplannen.nl zien welke lokale ruimtelijke regels van toepassing zijn. In de toekomst zal het in het digitale stelsel Omgevingswet niet alleen die «ruimtelijke» regels zien, maar ook of er voor de desbetreffende locatie lokale milieuregels gelden naast de algemene landelijke regels.

Gezien al deze procedurele eisen is het kabinet van mening dat de regels die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening staan voldoende kenbaar zijn.

[151] De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de beleidsvernieuwing van het groepsrisico. De leden stellen dat decentrale overheden hiermee niet goed uit de voeten kunnen en dat aandachtsgebieden niet voldoende bescherming bieden in het geval van spoorzones en complexe

bedrijven. Zij vragen om het groepsrisico in overleg verder in te vullen en het ontwerp-Bkl daarop aan te passen.

De nieuwe systematiek voor het groepsrisico waarbij wordt gewerkt met aandachtsgebieden en bouwvoorschriften biedt betere mogelijkheden om het belang van externe veiligheid te borgen. Dat geldt zowel voor veelvoorkomende risicosituaties, als voor spoorzones en complexe bedrijven.

Voor een nieuwe risicovolle activiteit moet worden bekeken welke scenario's en effecten relevant zijn in de gegeven situatie. Als de kans op die scenario's groot genoeg is, wordt dit vertaald in aandachtsgebieden. Voor veel voorkomende risicovolle activiteiten zijn standaardafstanden bepaald. Voor complexe en unieke activiteiten worden de aandachtgebieden afgeleid uit de risicoanalyse van het bedrijf op basis van een door het RIVM opgestelde en gevalideerde rekenmethode. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over wegen en spoorwegen gelden de afstanden die in de ministeriële regeling worden opgenomen en overeenkomen met de huidige plasbrandaandachtsgebieden.

Het kabinet heeft kennisgenomen van de consultatiereacties van onder meer provincies en omgevingsdiensten. Het ontwerp-Bkl wordt in reactie hierop op een aantal punten aangepast en verhelderd. Ook stelt het RIVM in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu een technisch handboek op voor decentrale overheden dat het lokale afwegingsproces kan ondersteunen. Vertegenwoordigers van decentrale overheden hebben input kunnen leveren voor de inhoud van de eerste versie van het handboek. In het handboek zal onder meer aangegeven worden hoe een goede invulling kan worden gegeven aan een bevolkingsdichtheidbeleid in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen.

Daarmee meent het kabinet dat bestuursorganen en bedrijfsleven goed uit de voeten kunnen met de nieuwe regels. Enkele insprekers hebben ervoor gepleit om met de bestaande oriëntatiewaarde te kunnen blijven werken en deze zelfs als harde norm op te nemen. Het kabinet behoudt de mogelijkheid om met de oriëntatiewaarde te blijven werken, bijvoorbeeld bij ruimtelijke verdichting in de omgeving van activiteiten met complexe externe veiligheidsrisico's. In de artikelsgewijze toelichting bij het Bkl is dat ook zo aangegeven. Ter ondersteuning hiervan zal het kabinet de software die nodig is om het groepsrisico te berekenen de komende jaren behouden.

Het kabinet vindt het onwenselijk om de oriëntatiewaarde als een harde norm te formuleren. Net als in de bestaande regelgeving geldt voor het groepsrisico onder de Omgevingswet geen harde norm, maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden. Het doel van die verantwoording is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. De rol van het bevoegd gezag en het beoogde doel worden ongewijzigd in het Bkl overgenomen. Het vastleggen van een wettelijke norm voor het groepsrisico zou de flexibiliteit van het bestuur beperken bij het kiezen van oplossingen.

[152] De leden van de SGP-fractie vragen hoe de specifieke zorgplichten van het ontwerp-Bal zich verhouden tot het lex certa-beginsel. Zij wijzen er op dat het bevoegd gezag kan bepalen dat niet is voldaan aan de specifieke zorgplicht, ook al is wel voldaan aan specifieke voorschriften van het Bal. De leden vragen of het bepalen van de speelruimte voor burgers en bedrijven zo niet teveel verschuift van de wetgever naar de uitvoerende en rechterlijke macht.

De specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal blijven gelden naast de omgevingsvergunning en de andere, meer uitgewerkte regels in het besluit. Van burgers en bedrijven wordt, in lijn met deze keuze, verwacht dat zij zo nodig meer doen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving dan alleen de doelvoorschriften of maatregelen die in het Bal of in een omgevingsvergunning zijn voorgeschreven, strikt en naar de letter na te leven. Op grond van de specifieke zorgplicht rust op degene die de activiteit verricht de verplichting om te blijven nadenken over maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om nadelige gevolgen voor de in het Bal geregelde belangen te voorkomen of afdoende te beperken. Dit is bijvoorbeeld het geval als bij de activiteit in het ontwerp-Bal bepaalde specifieke voorschriften niet langer zijn opgenomen, omdat ze vanzelfsprekend zijn. Hierbij valt te denken aan het onderhouden en schoonmaken van een installatie. Door de vanzelfsprekende regels – die door velen als betuttelend worden ervaren – achterwege te laten, kan het aantal regels in het ontwerp-Bal worden beperkt. Hetzelfde geldt voor omgevingsvergunningen: door vanzelfsprekende regels over te laten aan de specifieke zorgplicht, kunnen de voorschriften in de omgevingsvergunning worden geconcentreerd op de essentie. Een ander geval betreffen specifieke voorschriften in het ontwerp-Bal die overduidelijk niet (meer) voldoen. Door voortschrijdend inzicht kan bijvoorbeeld worden ontdekt dat een bepaalde stof, in tegenstelling tot eerder werd verondersteld, toch significante milieuverontreiniging veroorzaakt. In dit geval zal het moeilijker zijn te concluderen dat een initiatiefnemer die voldoet aan de meer uitgewerkte regels weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat hij extra maatregelen moest nemen. Dit is niet helemaal uit te sluiten.

Voor het lex certa-beginsel is van belang dat in duidelijke termen is opgenomen waaraan moet worden voldaan. Met de specifieke zorgplicht in het ontwerp-Bal zijn duidelijke verplichtingen opgenomen voor degene die een activiteit verricht. Zo moet diegene bijvoorbeeld maatregelen nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om geurhinder te voorkomen. Er is wel een verschil tussen het duidelijk zijn van een verplichting, dus de regel waaraan moet worden voldaan, en hoe diegene deze verplichting mag invullen. Dit laatste is overgelaten aan de initiatiefnemer. Een initiatiefnemer kan bijvoorbeeld geurhinder voorkomen door stoffen te gebruiken die minder geuroverlast opleveren, ramen en deuren te sluiten, of te zorgen voor een afzuigstelsel. Het kabinet vindt deze keuze passen binnen het beginsel van rechtszekerheid. Daarbij moet worden bedacht dat het niet mogelijk is om alle maatregelen, die in een concreet geval ter bescherming van de in het ontwerp-Bal geregelde belangen genomen moeten worden, vooraf op rijksniveau te formuleren. Dat is ook niet nodig, omdat degene die de activiteit verricht veelal uit zichzelf de juiste maatregelen neemt, zonder dat deze met naam en toenaam zijn omschreven. De specifieke zorgplicht ondersteunt dit en laat daarbij juist ruimte aan ondernemers om de maatregelen te kiezen die het beste bij hun situatie aansluiten. In zoverre wordt het invullen van de speelruimte voor burgers en bedrijven overgelaten aan de uitvoering. In eerste instantie aan die burgers en bedrijven zelf, en vervolgens aan het bevoegd gezag als toezichthouder en aan de rechterlijke macht als geschillenbeslechter. Daarmee treedt inderdaad enige verschuiving op van de wetgevende naar de uitvoerende en rechterlijke macht, maar die verschuiving is beperkt. Daarbij wijst het kabinet er op dat de specifieke zorgplichten in het ontwerp-Bal duidelijker dan de huidige zorgplichten aangeven wat er op hoofdlijnen wordt verwacht van degene die de activiteit verricht. Bij de specifieke zorgplicht voor de milieubelastende activiteit bijvoorbeeld houdt de plicht in ieder geval in dat de beste beschikbare technieken worden toegepast en significante verontreiniging wordt voorkomen. Daarin zit ook een vorm van rechtszekerheid: het is duidelijk en kenbaar dat op dit vlak maatregelen worden verwacht.

[153] De leden van de SGP-fractie vragen of de meldingsplicht van het Bal ook gaat gelden voor bestaande activiteiten en voor bestaande inrichtingen met een vergunning. Ook vragen de genoemde leden zich af of de regelgeving er in zal voorzien, dat bij periodiek terugkerende activiteiten niet elke keer een melding gedaan hoeft te worden.

Zoals de leden van de SGP-fractie veronderstellen, is het kabinet voornemens om voor bestaande activiteiten in de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet een zodanig overgangsrecht vorm te geven, dat door de overgang naar het nieuwe stelsel geen onnodige administratieve verplichtingen ontstaan. Als dus bijvoorbeeld voor een activiteit nu een melding van het Activiteitenbesluit milieubeheer is vereist en in het Bal ook een meldingsplicht of informatieverplichting is voorgeschreven, zal er in worden voorzien dat geen nieuwe melding nodig is en ook andere informatie niet opnieuw verstrekt hoeft te worden. Bij het vormgeven van het overgangsrecht wordt ook rekening gehouden met verschuivingen in de instrumentenkeuzes. Zo kan het zijn dat een activiteit eerst vergunningplichtig was en onder het nieuwe stelsel meldingsplichtig wordt. Ook dan hoeft geen melding te worden gedaan. Door de eerdere vergunningprocedure beschikt het bevoegd gezag immers over de benodigde gegevens.

Activiteiten hoeven maar een keer te worden gemeld, ook als zij periodiek plaatsvinden. Zo stelt het ontwerp-Bal in paragraaf 4.17 regels aan het solderen van metalen, waaronder een meldingsplicht. Als bij een bedrijf solderen van metalen zal plaatsvinden, zal het bedrijf dat eenmalig moeten melden (artikel 4.286). Het is dus niet zo, dat elke keer als in het bedrijf solderen plaatsvindt een voorafgaande melding zou moeten worden gedaan.

[154] De leden van de SGP-fractie constateren dat de bepalingen met betrekking tot de financiële zekerheidsstelling van risicobedrijven een vrijblijvend karakter hebben. Het is aan het bevoegd gezag om al dan niet financiële zekerheid te vragen. Deze leden hechten grote waarde aan financiële zekerheidsstelling bij belangrijke risicobedrijven. Zij verwijzen onder meer naar de gang van zaken rond het bedrijf Thermphos. Deze leden willen onnodige discussies en onduidelijkheid voorkomen. Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor een meer verplichtende bepaling.

Het ontwerp-Omgevingsbesluit bevat een bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid met betrekking tot majeure risicobedrijven, geen verplichting. Een bevoegdheid is een lastenluwe vorm en is conform de aangenomen motie-Verhoeven/Lucas (Kamerstukken II 2012/13, 29 826, nr. 54). Voorts kan worden gerefereerd aan de motie-Smaling die verzoekt om de «kan-bepaling» om te zetten in een verplichte financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 77). De stemming hierover is aangehouden tot de behandeling van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Reden hiervoor is dat op dit moment een grondslag voor een verplichting in de Omgevingswet ontbreekt. Het kabinet wil via de Invoeringswet Omgevingswet een grondslag in de wet opnemen vanwege activiteiten waarvoor nu al een verplichte financiële zekerheid geldt. In aansluiting hierop worden in het Invoeringsbesluit Omgevingswet dan de gevallen aangewezen waarvoor die verplichte financiële zekerheid geldt. In overleg met provincies en bedrijven wordt op dit moment gewerkt aan een handreiking, ter bevordering van een eenduidige toepassing van de financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven.