

Vergaderjaar 2018–2019

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2018

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. De regering dankt de leden van de fracties voor de gestelde vragen.

Het voorstel voor de Invoeringswet is noodzakelijk voor een goede invoering van de Omgevingswet. Met het voorstel voor de Invoeringswet wordt de lijn van de Omgevingswet doorgetrokken. Zo wordt de wet met enkele onderwerpen aangevuld. Daarnaast worden andere wetten technisch aangepast aan de nieuwe instrumenten en begrippen van de Omgevingswet en wordt in overgangsrecht voorzien. De regering is dan ook verheugd dat de meeste fracties positief op de voorstellen hebben gereageerd. Dit is ook een steun in de rug bij het vele werk dat partijen in de uitvoeringspraktijk verrichten ter voorbereiding op het nieuwe stelsel.

In het verslag hebben diverse fracties vragen gesteld over de invoering van het stelsel en over specifieke onderdelen van het wetsvoorstel. In deze nota zijn vragen van gelijke strekking waar mogelijk op één plek beantwoord. Verder is bij de beantwoording zo veel mogelijk de volgorde en paragraafindeling van het verslag aangehouden. De meeste vragen hebben betrekking op:

- a) algemene aspecten of effecten van het nieuwe stelsel, zoals de balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving,
- b) onderdelen die met het voorstel voor de Invoeringswet aan de Omgevingswet worden toegevoegd, bijvoorbeeld over de knip in de vergunningverlening voor bouwactiviteiten tussen de technische en ruimtelijke aspecten,
- c) de waarborgen voor en voorbereiding van een goede invoering, onder meer over de implementatie bij decentrale overheden en de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

In de navolgende beantwoording wordt uitgebreid ingegaan op de waarborgen en voorzieningen die het nieuwe stelsel biedt met het oog op een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke

leefomgeving en op welke wijze het bereiken daarvan wordt gemonitord. Daarbij worden de gevolgen voor de rechtszekerheid en de rechtsbescherming ook besproken.

Bij de bespreking van de vragen over de nieuwe onderdelen die aan de Omgevingswet worden toegevoegd, wordt nader ingegaan op de toepassing daarvan. Daarbij wordt ook de verhouding met andere onderdelen of instrumenten van de Omgevingswet verduidelijkt.

Tot slot wordt beschreven op welke wijze, in nauwe samenwerking met gemeenten, waterschappen en provincies, de voorbereiding van de implementatie en de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet gestalte krijgt. De wijze waarop dat gebeurt, hoe dat periodiek wordt gemonitord en op welke wijze daarover aan het parlement wordt gerapporteerd, is onderwerp van een brief die ik binnenkort aan beide Kamers zal sturen.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. Die bevat een aantal aanvullende (technische) wijzigingen van het wetsvoorstel. Deze worden onder meer aangebracht met het oog op de consistentie van het voorstel en om te zorgen voor afstemming op andere wetsvoorstellen.

Om de doorwerking van dit wetsvoorstel in de Omgevingswet (Stb. 2016, 156) zichtbaar te maken is, op verzoek van de leden van de fractie van D66, als bijlage bij deze nota een integrale versie van de Omgevingswet opgenomen. Daarin zijn de wijzigingen die in het voorstel voor de Invoeringswet zijn opgenomen met revisies weergegeven. Hierin zijn ook de wijzigingen van de nota van wijziging herkenbaar weergegeven. Dit maakt de beoordeling daarvan eenvoudiger. De integrale versie biedt ook een waardevol overzicht voor de uitvoeringspraktijk.

De regering hoopt dat met deze nota naar aanleiding van het verslag de gestelde vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer biedt duidelijkheid over belangrijke onderwerpen voor de verdere bouw en invoering van het nieuwe stelsel. Dat geldt bijvoorbeeld voor het overgangsrecht en de grondslagen voor de totstandkoming van het Digitale Stelsel Omgevingswet. De uitkomsten zullen vervolgens doorwerken in de nadere uitwerking van de regels in het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling. Daarnaast bieden ze houvast voor de verdere voorbereiding op de invoering van het nieuwe stelsel. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel.

Inhoud

I.	ALGEMEEN DEEL	3
1.	Algemeen	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Algemene opzet stelselherziening	18
1.3	Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet	21
1.4.2	Aanvullingswetgeving op thema's	23
1.4.4	Het traject voor de uitvoeringsregelingen	23
2.	Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet	24
2.1.1.	Schade	26
2.1.2	Nadeelcompensatie	33
2.1.2.5	Een vast forfait voor indirecte schade	34
2.1.2.8	Het voorkomen en beperken van schaduw schade onder de Omgevingswet	34

2.1.3.1	Invulling punitieve handhaving onder de Omgevingswet	34
2.1.4	Digitaal Stelsel Omgevingswet	36
2.1.4.5	Loketfunctie DSO	37
2.1.4.7	Beheer Digitaal Stelsel Omgevingsrecht	37
2.2	Aanpassingen van de Omgevingswet	38
2.2.1	Aanpassingen die het omgevingsplan betreffen	38
2.2.1.1	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties	43
2.2.1.3	Vorbereidingsbesluit voor het omgevingsplan en de omgevingsverordening	45
2.2.1.4	Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit	45
2.2.5	Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning	46
2.2.6	Aanpassing bevoegdheidsverdeling na kabinetswisseling	47
3.	Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan	47
3.1	De wetten die worden ingetrokken	49
5.	Hoofdlijnen van het overgangsrecht	50
5.1	Uitgangspunten overgangsrecht	50
5.2.1	Omgevingsvisie	51
5.2.2	Programma	51
5.2.3	Omgevingsplan	52
5.2.4	Omgevingsverordening	52
5.2.6	Vergunningen	52
5.2.7	Projectbesluit	53
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel	56
7.1	Algemeen	56
7.2	Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden	57
7.4	Gevolgen voor de rechtspraak	60
8.	Advisering en consultatie	60
II.	DE ARTIKELEN	60
	Artikel 13.3a (nieuw) Omgevingswet	60
	Artikel 15.15 (nieuw) Omgevingswet	61
	Artikelen 16.15, vierde lid, en 16.15a (nieuw) Omgevingswet	61
	Onderdeel GV (artikel 16.79 Omgevingswet)	62
	Artikel 2.6 (Drinkwaterwet)	63
	Onderdelen Q en R	66

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

1.1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie verwachten dat de regering de gemeenten waar nodig begeleidt bij het zorgvuldig implementeren van de Omgevingswet, en vragen de regering hier nader op in te gaan. De vereenvoudiging van het omgevingsrecht, zoals deze ook vorm krijgt door de Invoeringswet, is een omvangrijke operatie waar gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen zich sinds 2015 op voorbereiden. Deze overheden worden hierin begeleid via een interbestuurlijk programma «Aan de slag met de Omgevingswet», zoals dat is afgesproken in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet van 2015. In dit programma werkt het kabinet nauw samen met de koepelorganisaties van gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG), provincies (Interprovinciaal Overleg, IPO) en waterschappen (Unie van Waterschappen, UvW). In het kader van de invoeringsondersteuning die aan

overheden wordt geboden, worden zeer regelmatig overal in Nederland bijeenkomsten georganiseerd waar kennis en praktijkvoorbeelden wordt gedeeld, en bestuurders ervaringen uitwisselen. Ook wordt de laatste versie van de landelijke digitale voorziening van het Digitale Stelsel Omgevingswet gepresenteerd en kan met onderdelen daarvan worden geoefend. Dit gebeurt niet alleen door het programma Aan de Slag met de Omgevingswet: de voornaamste voorbereiding voor deze bijeenkomsten wordt door VNG, IPO en UvW zelf gedaan. Het programma en de koepels hebben een gezamenlijk digitaal Informatiepunt www.aandeslagmet-deomgevingswet.nl waar informatie over wet- en regelgeving, praktische toepasbare kennis over bijvoorbeeld participatie digitalisering en praktijkvoorbeelden uit heel het land te vinden is. VNG, IPO, UvW en rijkspartijen, evenals hun achterbannen voelen een gedeelde verantwoordelijkheid om te zorgen dat op 1 januari 2021 met de Omgevingswet en de bijbehorende digitale voorzieningen kan worden gewerkt.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de paradigmawisseling waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving centraal komen staan. Zij vragen wat daarvoor nog meer nodig is dan de wijziging van de regelgeving. Het stelsel van regels schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten zullen echter vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. De nieuwe instrumenten zullen worden toegepast voor concrete opgaven in de fysieke leefomgeving en concrete activiteiten van burgers en bedrijven. Zo kunnen de nieuwe mogelijkheden van het stelsel worden benut. Dat vraagt om invoeringsbegeleiding en kennisontwikkeling. Hierop is in het antwoord op de vorige vraag van deze leden ingegaan. Ook bij projecten op grond van de Crisis- en herstelwet waarmee vooruitlopend op de Omgevingswet wordt geëxperimenteerd wordt al ervaring opgedaan met de toepassing van de nieuwe instrumenten. Dit is belangrijk omdat het stelsel een andere benadering en werkwijze vraagt die soms ook een organisatie- of cultuurverandering vergt. Een tijdige en goede voorbereiding is daarom van belang om het nieuwe stelsel bij inwerkingtreding succesvol te kunnen benutten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering voorbij gaat aan de motie waarin werd verzocht om de Invoeringswet als sluitstuk van het wetgevingstraject aan de Tweede Kamer voor te leggen. Graag zien zij bevestigd dat aanvullingen en correcties op de wet ook na deze Invoeringswet nog mogelijk zijn zodat sprake kan zijn van een «veegwet», die tevens het licht voor invoering definitief op groen kan zetten. De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer hebben mij in een brief gevraagd naar een mogelijkheid om een eendoordeel te kunnen vellen over het gehele stelsel van de Omgevingswet en inwerkingtreding daarvan, op het moment waarop alle relevante wetgeving is gepasseerd. Ik zal deze brief in samenhang met deze vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoorden. Het antwoord op deze brief zal aan beide Kamers worden aangeboden.¹

De Invoeringswet is niet het enige en ook niet het laatste voorstel dat bij uw Kamer aanhangig is. Op dit moment zijn ook de voorstellen voor de aanvullingswetten bodem, geluid en natuur aanhangig. Het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal naar verwachting komend voorjaar bij uw Kamer worden ingediend en is het laatste wetsvoorstel van de stelselherziening dat Uw Kamer ter behandeling krijgt. U krijgt dan de aanvulling van de Omgevingswet met instrumenten

¹ Brief van de Vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer inzake het proces van behandeling van de wetgevingsproducten van het stelsel van de Omgevingswet, 8 november 2018.

voor grondbeleid voorgelegd. Als uw Kamer op dat moment nog aanleiding ziet voor bijvoorbeeld reparaties in de Omgevingswet die niet al in de andere wetgevingssporen aan de orde zijn gekomen, dan kan dat wetsvoorstel daartoe zo nodig benut worden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe tijdens het invoeringsproces wordt gemonitord en bijgestuurd op het halen van de doelen van de stelselherziening. Zij vragen daarbij extra aandacht te besteden aan de vraag of het stelsel voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming zal bieden en of de lasten van de invoering voor gemeenten niet te hoog zijn. Sinds medio 2016 wordt binnen het programma «Aan de slag met de Omgevingswet» de monitor Omgevingswet uitgevoerd. Deze monitor volgt hoe de invoering bij de verschillende overheden verloopt en in hoeverre de doelen van de stelselherziening worden gehaald. Voor wat betreft de doelen van de stelselherziening zijn en worden momenteel nulmetingen uitgevoerd aan de hand waarvan na de invoeringsdatum van de Omgevingswet de effecten zichtbaar kunnen worden gemaakt. Als onderdeel van de monitor worden er zoals toegezegd naar aanleiding van de vraag van het lid Klip-Martin momenteel nulmetingen uitgevoerd naar de doelen van de stelselherziening. Deze nulmetingen hebben onder andere betrekking op hoe initiatiefnemers, derden-belanghebbenden en dienstverleners het werken onder het huidige omgevingsrechtstelsel ervaren en op de kenmerken (aantallen, doorlooptijden, bewaar- en beroep etc.) van vergunningverlenings-, toezicht en handhavingssystemen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik bevestigen dat binnen de monitor extra aandacht besteed wordt aan de mate waarin de nieuwe wet voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming biedt. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het daadwerkelijke gebruik van de mogelijkheden om lokaal af te gaan wijken van het oorspronkelijk landelijk geldende beschermingsniveau worden gemonitord. In de evaluatie van de wetgeving zal de balans tussen beschermen en benutten ook een belangrijk onderdeel zijn. Wanneer nodig kan op basis van de uitkomsten van de evaluatie worden bijgestuurd.

Via de monitor wordt verder gevolgd welke lasten de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk ervaren bij de invoering en op welke vlakken men behoefte heeft aan ondersteuning. Door het programma Aan de Slag met de Omgevingswet zal vervolgens samen met VNG, IPO en de UvW worden ingespeeld op deze gevraagde ondersteuning.

Over de resultaten van de monitor wordt de Kamer regelmatig geïnformeerd aan de hand van voortgangsbrieven. De eerstvolgende brieven worden eind 2018 en eind 2019 aan beide Kamers verzonden. De volledige resultaten van de monitor zijn te raadplegen via de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bewaking van de balans tussen beschermen en benutten. Zij geven daarbij aan dat er voldoende houvast moet zijn voor de burger, de overheid en de rechter en dat de balans niet mag doorslaan naar benutten. De leden van de CDA-fractie wijzen terecht op het belang van een balans tussen beschermen en benutten. Deze balans is ook onderdeel van de doelbepaling in de Omgevingswet. Met het oog daarop zijn in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving diverse waarborgen en voorzieningen aangebracht. Zo worden bevoegdheden begrensd door de in de regelgeving vastgelegde oogmerken, bijvoorbeeld het waarborgen van de

veiligheid of het beschermen van de gezondheid of het milieu. De bevoegdheden kunnen alleen met het oog op die oogmerken worden toegepast. Verder kan worden gedacht aan regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en aan standaardwaarden en grenswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), die een kader vormen voor de bestuurlijke afwegingsruimte. Bij de invoering van het nieuwe stelsel worden via het overgangsrecht regels die gedecentraliseerd worden, van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan of de waterschapsverordening (zie de voorgestelde artikelen 22.2 en 22.14 van de Omgevingswet). Deze zogenoemde bruidsschat biedt gemeenten en waterschappen bij de invoering houvast en zorgt voor continuïteit in de overgangsfase. De keuzes over de invulling van de balans worden voor een belangrijk deel op gemeentelijk niveau gemaakt. Deze keuzes worden primair gemaakt in het omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers in een gemeenteraad beslissen over de gewenste balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving in verschillende delen van het grondgebied. Voor een uitgebreide toelichting op de balans tussen beschermen en benutten kan worden verwezen naar het nader rapport, waarin ook wordt ingegaan op het bereiken van een gelijkwaardig beschermingsniveau.²

Het wettelijke stelsel bevat volgens de regering een adequaat pakket aan waarborgen die samen voor houvast zorgen. De afwegingen maken bovendien onderdeel uit van een politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces, met waarborgen voor democratische controle en rechtsbeschermingsprocedures. Het kabinet wijst erop dat ook de huidige regelgeving, zij het versnipperd, afwegingsruimte biedt. Daarmee is in de praktijk al ervaring opgedaan, die ook bij de toepassing van het nieuwe stelsel kan worden benut. Het kabinet vindt het van belang om te monitoren of het gewenste evenwicht in de praktijk inderdaad gevonden wordt. Dit is onderdeel van de implementatiemonitor. Ook bij de wettelijke evaluatie zal uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet naar een van beide kanten doorslaat.³

De leden van de D66-fractie vragen of mede-overheden zich voldoende voorbereiden op de invoeringslasten en of de regering zicht heeft of er voldoende middelen (financieel en personeel) zijn om de invoering ter hand te nemen. De regering heeft € 35 miljoen centraal vrij gemaakt om de invoering van de Omgevingswet interbestuurlijk te begeleiden, en heeft € 13 miljoen bijgedragen aan de implementatie-opgave van de VNG, en € 5 miljoen aan die van de Unie van Waterschappen. IPO heeft destijds aangegeven geen aanvullende middelen nodig te hebben. Daarnaast zijn individuele gemeenten, provincies en waterschappen zelf verantwoordelijk voor het tijdig realiseren van de invoering binnen hun eigen organisaties, en dus ook voor het vrij maken van de hiervoor benodigde middelen. In het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening Omgevingsrecht is afgesproken dat de transitiekosten van ieder bevoegd gezag, die verband houden met de Omgevingswet voor eigen rekening komen. De baten van het stelsel komen immers ook bij Rijkspartijen, gemeenten, provincies en waterschappen terecht. Overheden worden door hun koepelorganisaties ondersteund bij het zorgen dat er voldoende middelen worden vrij gemaakt. In dat kader heeft VNG een dialoogmodel beschikbaar gesteld voor het inzichtelijk krijgen van de transitie- en investeringskosten in verband met de invoering van de Omgevingswet bij gemeenten. In de implementatiemonitor wordt gevraagd naar welke keuzes gemeenten hierin maken. Sommige gemeenten kiezen ervoor om

² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 24–35.

³ Zie hierover ook Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 16.

hiervoor aanvullend budget op te nemen, anderen doen het met middelen in de reguliere begroting.

De leden van de D66-fractie vragen of kleine gemeenten voldoende toegerust zullen zijn om de invoering van de Omgevingswet te realiseren. Steeds meer gemeenten zijn al vanaf 2015 bezig zijn met het stapsgewijs voorbereiden op wat de Omgevingswet van hun manier van werken, digitale systemen en juridische instrumenten vraagt. Naast de grootte van de gemeente, zijn de ambitie en de mate waarin al voorgesorteerd is op de Omgevingswet ook belangrijke factoren die bepalen of en hoe een gemeente gesteld staat voor de implementatie van de Omgevingswet. Er zijn goede voorbeelden van zowel kleine als grote gemeenten die al voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de Omgevingswet. Zo waren voor de AandeslagTrofee van 2018, die is bedoeld om inspirerende projecten op het gebied van de implementatie van de Omgevingswet in het zonnetje te zetten, meerdere kleine gemeenten onder de zes genomineerden: de gemeente Raalte en de gemeente Staphorst waren individueel genomineerd, en een aantal andere kleine gemeenten was genomineerd als onderdeel van het samenwerkingsverband Hart van Holland. Dit samenwerkingsverband heeft deze trofee gewonnen.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens in hoeverre kleine gemeenten de invoering op zich kunnen nemen in samenwerkingsverbanden. Gemeenten kunnen gezamenlijk de invoering van de Omgevingswet vormgeven – bijvoorbeeld via een omgevingsdienst of een ander regionaal samenwerkingsverband. In de praktijk gebeurt dat ook: er lopen bijvoorbeeld meerdere praktijkproeven in het kader van het Digitaal Stelsel Omgevingswet waarbij een omgevingsdienst één van de betrokken partijen is, en waarbij meerdere gemeenten met elkaar en met de omgevingsdienst samenwerken. Een voorbeeld is het samenwerkingsverband Hart van Holland.

Ook vragen de leden van de D66-fractie of er bijvoorbeeld via de VNG wordt gewerkt aan het delen van *best practices*. De VNG heeft een database van praktijkvoorbeelden beschikbaar gesteld via de website van de VNG en de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Ook worden er *best practices* gedeeld door middel van inspiratiesessies en bijeenkomsten in het kader van de invoeringsondersteuning door programma Aan de Slag met de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de best practices en andere praktijkvoorbeelden, ook als deze minder geslaagd zijn. Specifiek vragen zij om een beschrijving van het gevolgde proces in de Binckhorst, inclusief de waarborgen van democratische controle. Er wordt al door meer dan 150 gemeenten gewerkt aan het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, de voorloper van het omgevingsplan. Zo doen deze gemeenten ervaring op met het werken in de geest van de Omgevingswet. Ook in andere experimenten onder de Crisis- en herstelwet, gaan gemeenten aan de slag met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Delft. Delft doet in de volle breedte een experiment met het onderwerp participatie. Dat heeft geleid tot een unieke Delftse aanpak «Delfts doen». Elk jaar wordt een aantal omgevingswetprojecten uitgelicht die op inspirerende wijze invulling geven aan het vooruitlopen op de Omgevingswet via de Aandeslag-Trofee (voorheen: de Nu Al Eenvoudig Beter trofee). Een voorbeeld hiervan is de gemeente Rijssen-Holten die een digitaal bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het buitengebied ontwikkelt. Burgers en ondernemers zien straks met één klik waar gebouwd mag worden. In de Voortgangsrapportage praktijkervaringen

Crisis- en herstelwet, die net als ieder jaar ook volgend jaar aan beide kamers wordt aangeboden, zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de ervaringen met (de uitvoering van) inmiddels vastgestelde bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en de lessons learned.⁴

De Binckhorst is een transitiegebied in de gemeente Den Haag met een complexe opgave. Met het instrumentarium van de Crisis- en herstelwet (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) heeft de gemeente Den Haag een globaal flexibel bestemmingsplan opgesteld dat een organische ontwikkeling naar een gemengd woon- en werkgebied mogelijk maakt. Dit bestemmingsplan, dat Omgevingsplan Binckhorst wordt genoemd, is tot stand gekomen met een uitgebreide procedure die meerdere jaren in beslag heeft genomen. Voorafgaand aan en in aanvulling op de formele voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is een voorontwerp ter inzage gelegd, zijn informatieavonden georganiseerd en is op regelmatige basis het omgevingsplan en de totstandkoming daarvan toegelicht aan een afvaardiging van bedrijven en bewoners. Gedurende de tervisielegging van het ontwerp hebben bedrijven en omwonenden zienswijzen ingediend. Om de verschillende belangen goed te kunnen begrijpen, zijn met de meeste indieners van zienswijzen gesprekken gevoerd voorafgaand aan de beantwoording van de zienswijzen in het raadsvoorstel. Recent heeft het college van burgemeester en wethouders het Omgevingsplan Binckhorst aangeboden aan de gemeenteraad ter vaststelling. Het omgevingsplan Binckhorst is in diverse commissievergaderingen besproken en er hebben bijeenkomsten plaatsgevonden met belanghebbenden en experts. Het Omgevingsplan Binckhorst is op 29 november 2018 in de gemeenteraad van Den Haag vastgesteld.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de opmerkingen van de Raad van State over de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving over bestuursorganen. Zij vragen ook om een verduidelijkende figuur. De Omgevingswet gaat er inderdaad van uit dat gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving als geheel. Alle bestuursorganen hebben, net als nu, belangrijke taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet regelt die taken en bevoegdheden.

Voor een deel van de onderwerpen op het terrein van de fysieke leefomgeving geeft de Omgevingswet duidelijk aan welk bestuursorgaan verantwoordelijk is. Deze zogenoemde specifieke taken zijn opgenomen in paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet. Daardoor is er één uitvoerend bestuursorgaan aanspreekbaar op de taak en dat legt primair verantwoording af aan de eigen volksvertegenwoordiging over de realisatie van de doelstellingen. De samenhangende benadering die de Omgevingswet vereist, maakt dat dergelijke taken niet geïsoleerd worden uitgevoerd. Elke opgave wordt gezien in samenhang met de andere opgaven en waar nodig wordt samengewerkt of afgestemd met andere bestuursorganen, zoals vereist op grond artikel 2.2 van de Omgevingswet.

⁴ Ook in andere publicaties zoals eerdere Voortgangsrapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet (2015–2016: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/01/praktijkervaringen-crisis-en-herstelwet-voortgangsrapportage-2015-2016> en 2014–2015: <https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/rapporten/2015/12/31/chw---voortgangsrapportage-2014-2015/15341-ienm-chw-voortgangsrapportage-2014-2015-v6.pdf>) en in de rapportage pionieren met de omgevingswet (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/15/pionieren-met-de-omgevingswet>) zijn best practices opgenomen.

Voor een aantal andere onderwerpen blijkt het niet mogelijk specifieke taken te benoemen. Bijvoorbeeld de bodem, de lucht en het cultureel erfgoed worden beschermd door de inzet van bevoegdheden door verschillende bestuursorganen. Als daarbij een strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus aangebracht zou moeten worden, zou dat leiden tot ingrijpende voorstellen voor een nieuw organisatiepatroon, waarbij taken of bevoegdheden op een geheel nieuwe wijze zouden worden toegedeeld. De regering heeft die weg niet op willen gaan. Er blijft net als nu sprake van een gezamenlijke aanpak van deze opgaven door bestuursorganen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt dit aangeduid met coactorschap.⁵ Deze benadering past bij het eerder dit jaar overeengekomen Interbestuurlijk Programma⁶. In dit Interbestuurlijk Programma ligt de nadruk op interbestuurlijke samenwerking waarbij de verschillende bestuursorganen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, samenwerken als één overheid.

In onderstaand schema zijn de verantwoordelijkheden voor een aantal belangrijke opgaven in beeld gebracht. Het schema bevat een vereenvoudigde weergave. Niet weergegeven zijn bijvoorbeeld de aansturende verantwoordelijkheden van de provincie en het Rijk, die tot uitdrukking komen in onder andere instructieregels. In de vier hoeken vindt men de vier overheden met hun specifieke taken. Voor de vermelde taken is uitgegaan van de Omgevingswet, aangevuld door de wetsvoorstellen Aanvullingswet bodem Omgevingswet⁷, Aanvullingswet natuur Omgevingswet⁸ en Aanvullingswet geluid Omgevingswet⁹. Ook vermeld zijn taken die hun achtergrond hebben in andere wetgeving en doorwerken in de bevoegdheidsverdeling van de Omgevingswet, bijvoorbeeld beheer van infrastructuur. Verder zijn autonome taken genoemd, dat wil zeggen taken die gemeenten en provincies vervullen zonder dat ze daartoe een wettelijke taakopdracht hebben, zoals beheer van de openbare ruimte. In het centrum van het schema vindt men de algemene taken waar bestuurlijke samenwerking en coactorschap onontbeerlijk is. Dat wil niet zeggen dat niemand verantwoordelijk is, of ieder voor het geheel, maar dat elk bestuursorgaan vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden een deel van de opgave aanpakt. In het centrum van het schema bevinden zich ook de grote ontwikkelopgaven in de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en woningbouw.

Schema: verdeling verantwoordelijkheden fysieke leefomgeving

gemeente	Waterschap
Beheer openbare buitenruimte	Beheer regionale watersystemen
Beheer lokale infrastructuur	Beheer waterschapswegen
Geluid lokale infrastructuur	Geluid van die wegen
Inzameling hemelwater	Zuivering stedelijk afvalwater
Inzameling en transport afvalwater	
Kwaliteit bouwwerken	
Landbodempkwaliteit	
Natuur (lokaal natuurbeleid)	
Lokale ontwikkelopgaven	
Voorkomen/beperken nadelige gevolgen grondwaterstand	

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 73–74.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 266.

⁷ Kamerstukken 34 864.

⁸ Kamerstukken 34 985.

⁹ Kamerstukken 35 054.

	Gemeenschappelijk Cultureel erfgoed Grote ontwikkelopgaven Landschap Luchtkwaliteit Milieubelastende activiteiten Waterbodem- en grondwaterkwaliteit	
Provincie	Beheer en ontwikkeling regionale infrastructuur Geluid regionale infrastructuur Grondwater voor menselijke consumptie Natuur (tenzij Rijk) Stiltegebieden Zwemwater	Rijk Beheer rijkswatersystemen Beheer en ontwikkeling hoofdinfrastructuur Geluid hoofdinfrastructuur Defensievoorzieningen Mijnbouw Natuur (o.a. rijkswateren en defensie terreinen)

Ter illustratie worden enkele onderwerpen uit het centrum van het schema uitgelicht:

Voor luchtkwaliteit ligt de programmaplicht bij een dreigende overschrijding voor stikstofdioxide en fijnstof PM₁₀ bij de gemeente. Gemeenten zijn, gegeven de aard en omvang van eventuele (dreigende) overschrijdingen van deze 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 deze stoffen bij gemeenten betekent echter niet dat hiermee automatisch alle verantwoordelijkheden voor de luchtkwaliteit bij de gemeenten worden gelegd. De verbetering van de luchtkwaliteit is een verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies én van het Rijk. Als overschrijdingen in bepaalde gebieden in grote mate veroorzaakt zouden zijn door bronnen waarvoor de provincie of het Rijk het bevoegd gezag is, dan ligt het op de weg van die betrokken bestuursorganen om hun bevoegdheden in te zetten om bij te dragen aan de aanpak van die overschrijdingen.

Bij milieubelastende activiteiten ligt de uitvoerende rol primair bij de gemeenten en (voor complexe bedrijven) bij de provincies. Omgevingsplannen en omgevingsverordeningen zullen regels bevatten die gesteld zijn vanwege het belang van de bescherming van het milieu. Het Rijk heeft een belangrijke regelgevende rol, door in het Besluit activiteiten leefomgeving algemene regels te stellen die vooral locatieafhankelijk zijn, vergunningplichten in te stellen en voor die vergunningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving beoordelingsregels te stellen. Voor lozingen in oppervlaktewater hebben de waterschappen en het Rijk een belangrijke rol bij het stellen van regels en ligt ook de uitvoerende rol bij de waterschappen en het Rijk als waterbeheerder. De uitvoerende partijen kunnen als vergunningverlener en met maatwerk-bevoegdheden de voorschriften afstemmen op een bedrijf en de omgeving daarvan. Welke bevoegdheden elk bestuursorgaan daarbij heeft, is vastgelegd in het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving.

De leden van de D66-fractie vragen naar het delen van ervaringen en trekken van lessen uit een proef in de gemeente Amersfoort die betrekking had op het doen van meldingen en het aanvragen van vergunningen via de landelijke voorziening van het digitaal stelsel, gebruik makend van de nieuw ontwikkelde standaard hiervoor. Het was

een van de eerste proeven in een lopende reeks van proeven, die gaandeweg zullen toenemen in complexiteit. De ervaringen waren positief. Sindsdien is een soortgelijke proef uitgevoerd met de waterschappen, met eveneens goede resultaten. Verdergaande proeven met gemeenten en omgevingsdiensten worden dit kwartaal uitgevoerd. De resultaten van alle verrichte praktijkproeven worden besproken in diverse bijeenkomsten en congressen over de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Ook worden deze door VNG verwerkt in ondersteuningsmateriaal voor gemeenten en hun softwareleveranciers (bijvoorbeeld handreikingen en model-specificaties voor software). De resultaten van de gedane praktijkproeven worden steeds meegenomen in de volgende stap in de ontwikkeling van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De ervaringen uit de genoemde proeven zijn dan ook al verwerkt.

Op verzoek van de leden van de D66-fractie is een geconsolideerde wettekst van de Omgevingswet bijgevoegd, waarin de wijzigingen van het voorstel voor de Invoeringswet (met inbegrip van de nota van wijziging) zijn opgenomen¹⁰.

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een reactie op hun observatie dat de Invoeringswet Omgevingswet principiële keuzes maakt ten aanzien van het omgevingsplan en de manier waarop vergunningen worden verleend. Die manier zou, aldus deze leden, een aantasting van de integrale benadering betekenen en daarmee een bedreiging zijn voor het hoofddoel van het bereiken van een «goede omgevingskwaliteit». Het is voor de leden van de GroenLinks-fractie moeilijk een voorstelling te maken van een situatie waarin lokaal beleid op het gebied van erfgoed, de grootte en vorm van bouwwerken of het uiterlijk en de duurzaamheid ervan mogelijk is, terwijl er geen eisen gesteld mogen worden aan de materialen en technieken waarmee gebouwd wordt. Wat altijd «onlosmakelijk verbonden» was, wordt nu gescheiden. Hiermee is volgens deze leden de Invoeringswet in tegenspraak met het principe «decentraal, tenzij» en met de beloofde integrale afweging. De leden van de GroenLinks-fractie vragen in de onderdelen Q en R de regering om een reactie op dit punt.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben in paragraaf 2. Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet vragen gesteld over een samenhangende beoordeling als de vergunning voor het bouwen wordt opgeknipt in een technische vergunning en een ruimtelijke vergunning. Gevraagd wordt of het dan niet nagenoeg onmogelijk wordt om een goede omgevingskwaliteit te realiseren omdat de wensen die samenhangen met vormgeving, materiaalgebruik, duurzaamheid en wensen van omwonenden niet meer relevant zijn als de bouwtechnische vergunning al is verleend.

De leden van de SP-fractie vragen in paragraaf 2.2 in dit verband of sprake is van het «bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving», zoals dat als verbeterdoel is aangemerkt in de Omgevingswet. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen in paragraaf 2.2 in hoeverre nog een integrale beoordeling van bouwactiviteiten mogelijk is en of de ruimtelijke vergunning pas in werking treedt als de technische vergunning is toegekend. Zowel de leden van de D66-fractie als de leden van de GroenLinks-fractie vragen achtereenvolgens in paragrafen 2.0 en in de onderdelen Q en R om hierbij in te gaan op de bezwaren van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In antwoord op deze vragen wordt benadrukt dat een integrale benadering van de fysieke leefomgeving onverminderd voorop staat bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie en het vaststellen van een omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan worden in samenhang gesteld en borgen een goede omgevingskwaliteit. Dit komt tot uiting in regels over specifieke activiteiten, zoals winkels, kantoren, bedrijven, woningen en monumenten. Vaak zal voor activiteiten volstaan kunnen worden met het stellen van algemene regels. Soms zal echter ook gewerkt worden met een meldingsplicht, bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften of vergunningplicht.

Voor alle omgevingsvergunningen geldt dat de specifiek voor de vergunningplichtige activiteit gestelde beoordelingsregels bepalen of deze kan worden verleend. De beoordelingsregels worden vanuit een integrale benadering gesteld, maar op het schaalniveau van vergunningverlening wordt getoetst aan de specifieke regels die voor de betrokken activiteit zijn gesteld. Dat zal ook gelden voor de vergunning voor bouwactiviteiten met het oog op een toets aan het omgevingsplan en de vergunning voor bouwactiviteiten met het oog op een toets aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het gaat hier om twee gescheiden kaders die op verschillende aspecten van een bouwplan betrekking hebben. Het omgevingsplan regelt onder meer de plaatsing, omvang, het uiterlijk en het gebruik van bouwwerken. Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt de technische bouwkwaliteit, in de vorm van functionele en prestatie-eisen. Daarmee blijft volledige vrijheid bestaan voor het bouwontwerp en de toe te passen materialen en bouwtechnieken. Er is geen sprake van zodanige samenhang of synthese waardoor uitsluitend een gelijktijdige beoordeling aan beide beoordelingskaders zou moeten plaatsvinden. Het onderscheiden van een ruimtelijke en technische vergunningplicht voor bouwactiviteiten biedt daardoor het voordeel om beide activiteiten los en gespreid in de tijd aan te vragen. Een initiatiefnemer kan op die manier desgewenst eerst helderheid krijgen of een bepaald bouwwerk op een locatie op grond van het omgevingsplan aanvaardbaar is, voordat hij een de vergunning aanvraagt voor de bouwtechnische kant van het bouwplan. Op dezelfde manier kan ook eerst vergunning voor de rijksmonumentenactiviteit worden aangevraagd en pas daarna de bouwtechnische vergunning, die meestal het sluitstuk zal vormen. Een initiatiefnemer is dus vrij om vergunningplichtige activiteiten gelijktijdig of gespreid in de tijd en los van elkaar aan te vragen. Losse aanvragen hebben als mogelijk nadeel dat een eerder verleende vergunning niet kan worden gebruikt omdat het bouwplan gewijzigd moet worden in verband met een later aangevraagde vergunning. Bovendien zouden dan voor de te wijzigen vergunning opnieuw leges betaald moeten worden. Alles gelijktijdig aanvragen kan effectief zijn. Het kan evenwel ook leiden tot het mogelijke nadeel dat een project op de ene activiteit niet kan doorgaan, terwijl de overige activiteiten in dat geval tevergeefs gedetailleerd in de aanvraag zijn uitgewerkt. Het is aan de aanvrager om, bij voorkeur in goed vooroverleg met het bevoegd gezag, te bepalen of activiteiten gelijktijdig of in een effectievere volgorde worden aangevraagd.

Anders dan het bezwaar dat de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit naar voren brengt, schept de verlening van de ene vergunning, geen inhoudelijke precedents voor de verlening van de andere vergunning. De te beschermen belangen en wensen van omwonenden staan ook niet buiten spel als de ene vergunning al is verleend en de andere nog niet. Beide vergunningen zijn nodig om het bouwplan te kunnen realiseren en om die reden is het ook niet nodig om te bepalen dat de ene vergunning pas eerst in werking treedt als ook de andere vergunning in werking treedt.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag een verwijzing naar het Europees landschapsverdrag terugzien in de Omgevingswet. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie stellen deze vraag. De regering merkt op dat de inhoud van het Europees landschapsverdrag in de Omgevingswet is geïmplementeerd. Landschappen zijn op grond van artikel 1.2 onderdeel van de fysieke leefomgeving. De definitie van «landschap» is daarbij overgenomen uit het verdrag. Op grond van artikel 1.3 is de toepassing van de wet daarmee mede gericht op het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit, waaronder ook landschapskwaliteit moet worden verstaan, en op een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van landschap. Bestuursorganen van een overheid oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel mede uit met het oog op deze doelen. Een voorbeeld daarvan is het opstellen van een omgevingsvisie op grond van afdeling 3.1 van de Omgevingswet door gemeenten, provincies en Rijk. Het rijksbeleid voor landschappen zal deel gaan uitmaken van de omgevingsvisie van het Rijk. Verder geldt de zorgplicht voor eenieder (artikel 1.6) ook voor landschappen en is de inspraak van het publiek, één van de eisen van het Europees landschapsverdrag, neergelegd in afdeling 16.3 van de Omgevingswet. Met al deze bepalingen wordt uitvoering gegeven aan het Europees landschapsverdrag. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet wordt op diverse plaatsen, onder meer in paragraaf 8.2, naar dit verdrag verwezen.¹¹

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe een integrale beoordeling wordt uitgevoerd en hoe een bestuursorgaan de verschillende belangen afweegt. Dit is naar de indruk van deze leden nergens bepaald of uitgelegd. Ook vragen zij naar de rechtszekerheid bij het gebruik van afwijkmogelijkheden. Dat een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit een integrale beoordeling dient uit te voeren, in de vorm van een afweging van alle betrokken belangen, is vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. In het stelsel van de Omgevingswet is nader geregeld met het oog op welke doelen een bevoegdheid mag worden toegepast. Deze oogmerken zijn in de wet bepaald en uitgewerkt in de AMvB's op grond van de Omgevingswet. Uitgangspunt daarbij is dat een bestuursorgaan een afweging maakt met inachtneming van de doelen van de wet. Het maken van een belangenafweging gebeurt steeds binnen de grenzen die zijn vastgesteld in de instructieregels en de beoordelingsregels voor aanvragen om een omgevingsvergunning die zijn samengebracht in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Die leggen de ruimte vast waarbinnen een bestuursorgaan zijn afweging maakt. Op enkele punten beklemtonen de instructieregels dat bestuursorganen bij hun afweging in ieder geval bepaalde belangen moeten meewegen.¹² Voor het verlenen en weigeren van omgevingsvergunningen is bepaald dat bij de belangenafweging alleen de belangen betrokken worden waarvoor de vergunning is ingesteld.

Hoe een bestuursorgaan die belangenafweging uitvoert, is vervolgens net zomin als in het huidige recht vastgelegd in regelgeving. Het is ook nu al het werk van lokale politici en hun ambtenaren om vanuit een samenhangende blik keuzes te maken over de ontwikkeling van het grondgebied van een gemeente. De Omgevingswet versterkt dit door instrumenten te

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 330.

¹² Bijvoorbeeld voor het omgevingsplan is in de Omgevingswet (artikel 2.1, vierde lid) bepaald dat rekening moet worden gehouden met het beschermen van de gezondheid en is in het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald dat rekening moet worden gehouden met diverse andere belangen: veiligheidsrisico's (paragraaf 5.1.2), beheer van watersystemen (artikel 5.37), geluid (artikel 5.59), trillingen (artikel 5.83), geur (artikel 5.92), cultureel erfgoed (artikel 5.130), het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed (artikel 5.131), scheepvaart (artikel 5.161), toegankelijkheid openbare buitenruimte (artikel 5.162).

bieden die zo'n samenhangende benadering faciliteren én afdwingen, in het bijzonder de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Een gemeente gebruikt daarbij haar kennis over de belangen die op zijn grondgebied spelen. Voor het nader in beeld brengen van maatschappelijke belangen is participatie een belangrijk hulpmiddel. In de praktijk wordt daarbij soms de metafoor van het mengpaneel¹³ benut, waarmee visueel kan worden geduid hoe mogelijke ontwerpkeuzes de verschillende belangen beïnvloeden. Als het afwegen van de verschillende belangen complex is, kan een bestuursorgaan gebruik maken van beslissingsondersteunende instrumenten waarmee belangen op een wetenschappelijk onderbouwde wijze inzichtelijk worden gemaakt en kunnen worden gewogen. Voorbeelden daarvan zijn het MilieuGezondheidsRisico-scoringssysteem (MGR) of maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).¹⁴

Op de deelvraag over de rechtszekerheid bij het gebruik van afwijkmogelijkheden is ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet.¹⁵ De kern is dat rechtszekerheid – ook in het huidige recht – niet alleen ontleend kan worden aan de rijksregels. Een decentraal bestuursorgaan kan in het omgevingsplan of de verordening afwijken van de rijksregels of van de standaarden die in de instructieregels zijn opgenomen. Deze lokale regels vormen dan het decentrale regelpakket waaraan burgers en bedrijven rechtszekerheid ontleen. Bij andere afwijkmogelijkheden in het stelsel is de inhoud opgenomen in een beschikking van het bevoegd gezag voor een specifieke activiteit, bijvoorbeeld een beschikking met maatwerkvoorschriften. Zoals hierna in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.2 wordt verduidelijkt, gelden hiervoor de gebruikelijke regels voor totstandkoming, kenbaarheid en rechtsbescherming.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er in de evaluatie voldoende aandacht zal zijn voor een gelijkwaardig beschermingsniveau. Die aandacht zal er zeker zijn. Bij de evaluatie zal uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de implementatiemonitor waarin naar aanleiding van motie-Çegerek/Veldman bekeken wordt hoe decentrale overheden de afwegingsruimte die ze hebben, invullen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving over bestuursorganen. Voor een antwoord op die deelvraag wordt verwezen naar een gelijksoortige vraag van de leden van de D66-fractie, eerder in deze paragraaf. Vervolgens vragen zij wanneer en door wie wordt ingegrepen als er verslechtering optreedt als het gaat om milieu, natuur, landschap, rechtsbescherming en rechtszekerheid.

Wie er ingrijpt als er een verslechtering optreedt, hangt af van het terrein waarop die verslechtering optreedt:

- Voor enkele milieuonderwerpen (in het bijzonder waterkwaliteit en luchtkwaliteit) en voor natuur zijn concrete doelstellingen gesteld, deels in de vorm van omgevingswaarden, en wordt ook gemonitord of die gehaald worden. Vervolgens zijn er bestuursorganen aangewezen die maatregelen nemen om de doelstellingen te halen: voor waterkwa-

¹³ Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, blz. 318.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 135.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 28–30.

liteit is dat de waterbeheerder en voor luchtkwaliteit is het afhankelijk van de stof welk bestuursorgaan ingrijpt bij eventuele verslechtering.¹⁶

- Het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet¹⁷ voorziet in een vergelijkbare systematiek voor het geluid van weg- en spoorverkeer en industrieterreinen.
- Het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹⁸ legt de basis voor de specifieke systematiek voor natuurbescherming. In beide aanvullingswetten wordt door aanvulling van paragraaf 2.4.1 van de Omgevingswet concreet aangegeven welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn. Voor deze onderwerpen is de werking van de beleidscyclus van de Omgevingswet volledig met regelgeving geborgd.
- Voor landschap wordt het grotendeels aan de decentrale overheden overgelaten om te bepalen op welke wijze zij het beschermen. In hun omgevingsvisie kunnen zij bepalen hoe zij invulling geven aan de beleidscyclus voor dit onderdeel van de fysieke leefomgeving.
- Voor de werelderfgoederen, waaronder de Waddenzee, kent het Werelderfgoedverdrag specifieke internationale verplichtingen. Deze zijn uitgewerkt in instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en zullen – voor de Waddenzee – nog worden aangevuld met het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. Via rapportageverplichtingen aan Unesco wordt hier de beleidscyclus gesloten.
- Het effect van de Omgevingswet op de rechtsbescherming en de rechtszekerheid vormt een onderdeel van de evaluatie van de wetgeving.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe motie-Veldman/de Vries (33 962, nr. 120)¹⁹ tot nu toe is uitgevoerd. In deze motie vragen de indieners om in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie (zoals genoemd in art 17.9 van de Omgevingswet) ook in te zetten om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren en het welstandstoezicht achteraf geleidelijk af te bouwen. De uitvoering van deze motie zal, conform de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 7 juli 2017²⁰, worden meegenomen in het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader aan te geven hoe zij tegen het vraagstuk van participatie van omwonenden aankijkt en op welke wijze de Tweede Kamer bij een regeling hiervoor betrokken wordt. De regering deelt de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat het betrekken van de omgeving bij een initiatief belangrijk is. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren.

¹⁶ Zie artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet (Stb 2016, 156) en artikel 4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb 2018, 292).

¹⁷ Kamerstukken II 2018/29, 35 054, nr. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 2.

¹⁹ Hierin werd de regering verzocht om in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie ook in te zetten om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen. Het doel daarvan is om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren en het welstand-toezicht achteraf geleidelijk af te bouwen.

²⁰ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 95, blz. 10.

Het onderwerp participatie is uitgewerkt in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, waarbij het parlement uiteraard betrokken is geweest. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn bepalingen over participatie opgenomen voor projectbesluiten, omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's. Zo is bepaald dat het bevoegd gezag bij de voorbereiding van een projectbesluit en een omgevingsplan moet aangeven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden gaat betrekken. Bij de uiteindelijke vaststelling van een projectbesluit, omgevingsplan, omgevingsvisie en programma moet het bevoegd gezag motiveren hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij de totstandkoming hebben betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Daarnaast is in artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het bij de aanvraag om een omgevingsvergunning verstrekken van gegevens over participatie van en overleg met derden. Dit artikel is opgenomen naar aanleiding van het amendement-Albert de Vries.²¹ Het doel van dit artikel is om initiatiefnemers te stimuleren de omgeving te betrekken bij het voorgenomen initiatief en de uitkomsten van de participatie met het bestuursorgaan te delen. In de Omgevingsregeling zal dus geregeld worden dat een initiatiefnemer bij zijn aanvraag aangeeft of en op welke wijze omwonenden bij de aanvraag zijn betrokken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering onderschrijft dat de aanpak van luchtverontreiniging een gedeelde verantwoordelijkheid is en wijzen daarnaast in dit verband op een uitgevoerde knelpuntenanalyse NO₂ en PM₁₀. Gemeenten hebben in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) de verantwoordelijkheid toebedeeld gekregen voor het terugdringen of oplossen van de laatste (dreigende) overschrijdingen van de Europese grenswaarden van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀). Het gaat bij deze stoffen om een zeer beperkt aantal specifieke knelpunten die zeer lokaal van aard zijn. Gemeenten hebben de mogelijkheden en bevoegdheden om lokaal, voor het eigen grondgebied besluiten te nemen om de lokale overschrijdingen terug te dringen. De keuzes op dit vlak zijn onderwerp van debat geweest tijdens de parlementaire behandeling van dat besluit.

Gemeenten staan hierin niet alleen. Het Rijk werkt samen met de decentrale overheden in het in september nog aangepaste²² Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) aan het oplossen van deze knelpunten. Met het Schone Lucht Akkoord wordt deze gezamenlijke aanpak vervolgd. Het is de ambitie van dit kabinet om te blijven werken aan een schone lucht. De inzet van het Schone Lucht Akkoord is een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, zo wordt toegewerkt naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Samen met decentrale overheden en maatschappelijke partners wordt het Schone Lucht Akkoord vormgegeven. Het akkoord wordt naar verwachting voor de zomer 2019 aan Uw Kamer gezonden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom – gezien de knelpuntenanalyse NO₂ en PM₁₀ van 15 februari 2018 – deze gedeelde verantwoordelijkheid voor de luchtkwaliteit die zo van belang is, niet in een wettelijke regeling wordt opgenomen. In het Bkl, dat op 31 augustus 2018 is gepubliceerd²³, is geregeld dat voor stoffen met een sterk gemeentegrensoverschrijdend karakter de programmaplicht bij

²¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39.

²² Stcrt. 2018, 53862 en *Kamerstukken II* 2018/19, 30 175, nr. 311.

²³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, H, nr. 43, en nr. 83.

het Rijk of de provincie ligt. Voor fijnstof en stikstofdioxide ligt deze bij de gemeenten. Gemeenten zijn, gegeven de aard en omvang van eventuele (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden, het best in staat maatregelen te treffen die lokale overschrijdingen wegnemen. Een gedeelde verantwoordelijkheid voor deze lokale overschrijdingen is niet goed vorm te geven, omdat niet op voorhand te zeggen valt welke bestuursorganen naast de betreffende gemeente betrokken zijn bij een specifieke overschrijdingssituatie. Naast of in plaats van het Rijk kunnen ook buurgemeenten, waterschappen of provincies betrokken zijn. Het maken van een regeling die in een gedeelde verantwoordelijkheid voorziet en die op alle specifieke situaties ziet, is daarom niet hanteerbaar. In de praktijk weten overheden elkaar te vinden. Onder de Omgevingswet is al op wetsniveau in algemene zin geregeld dat bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig afstemmen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de programmaplicht voor het bereiken van de reductiedoelen voor de nec-plafonds een oplossing biedt voor de resterende lokale knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit. De nec-plafonds zijn nationale doelstellingen voor de totale nationale uitstoot van stoffen die in de nec-richtlijn zijn opgenomen. Het reduceren van de emissies draagt bij aan het verlagen van de achtergrondconcentraties. Hiervoor wordt door het Rijk een nationaal nec-programma opgesteld (zie de voorgestelde toevoeging in artikel 3.9, eerste lid, onder a). Wanneer deze doelstellingen niet gehaald zouden dreigen te worden, dan stelt het Rijk dit programma bij of stelt een apart programma op. Het nec-programma is niet bedoeld voor de aanpak van eventuele *lokale* luchtkwaliteitsoverschrijdingen. Voor de aanpak van de resterende lokale luchtkwaliteitsknelpunten is de aanpassing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018 in september vastgesteld en door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan uw Kamer gestuurd.²⁴ Hierin is een knelpuntenanalyse en een concreet maatregelenpakket opgenomen om de resterende knelpunten versneld op te lossen.

De leden van de SP-fractie vragen om inzicht in de voortgang van de stelselherziening, waaronder de decentralisatie van regelgeving. Onder de Omgevingswet krijgen decentrale overheden meer ruimte om regels te stellen over verschillende onderwerpen die voorheen centraal werden geregeld. Daarbij is er voor gemeentes en waterschappen overgangsrecht geformuleerd (de zogenaamde bruidsschat) zodat ze ook na inwerking-treding van de Omgevingswet nog tot 2029 (gemeenten voor het omgevingsplan) en tot 2024 (waterschappen voor de waterschapsverordening) de tijd hebben om eigen regels te stellen over onderwerpen waarover het Rijk geen regels meer stelt. Provincies hebben hun regels in de omgevingsverordening wel meteen bij inwerkingtreding gereed. Uw Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de voorbereidingen van decentrale overheden op de komst van de Omgevingswet. In de meest recente voortgangsbrief²⁵ is vermeld dat ruim driekwart van de provincies en waterschappen nu al bezig is met het opstellen van omgevings- en waterschapverordeningen. Meer dan een derde van de gemeenten werkt al met een omgevingsplan met verbrede reikwijdte dat als voorloper op het omgevingsplan kan worden gezien. In december ontvangt uw Kamer een nieuwe voortgangsbrief.

De leden van de SP-fractie vragen welke gevolgen het eventueel niet aannemen van de Invoeringswet of regelgeving in een later stadium zou hebben, gezien de al in werking getreden AMvB's en buiten werking

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30 175, nr. 311.

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 110, blz. 3.

gestelde gedelegeerde regelgeving. De Omgevingswet en AMvB's zijn in het Staatsblad gepubliceerd. Deze regels zullen op een bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking treden. Zolang het parlement de Invoeringswet niet heeft aangenomen kan het stelsel niet in werking treden.

De leden van ChristenUnie-fractie vragen hoe de rechtszekerheid van burgers en bedrijven in vergelijking met de huidige situatie op peil blijft gegeven de verwachte hoge wijzigingsfrequentie van het omgevingsplan en de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving over bestuursorganen. Met de integratie en bundeling van de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving in één omgevingsplan zal dat plan regelmatig worden gewijzigd. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de daarin opgenomen regels op een bepaalde locatie vaker zullen worden gewijzigd dan de huidige regels die in de grote aantallen bestemmingsplannen en lokale verordeningen zijn opgenomen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden van bestuursorganen voor de fysieke leefomgeving verandert niet wezenlijk. Een van de uitgangspunten bij de stelselherziening is dat de bestaande taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zoveel mogelijk in stand blijft. Uiteraard kan het zijn dat onderwerpen op een andere wijze worden gereguleerd, bijvoorbeeld met algemene regels in plaats van vergunningen, of dat er in bepaalde gevallen sprake is van één procedure met één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving. Deze veranderingen leiden op zichzelf niet tot minder rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de evaluatie van de wetgeving niet voor inwerkingtreding zou moeten plaatsvinden. Nu een deel van de regelgeving van het nieuwe stelsel nog in ontwikkeling is, kan het stelsel zelf nog niet worden geëvalueerd. Wel wordt voorafgaand aan de inwerkingtreding gemonitord hoe het digitale stelsel zich ontwikkelt en of de uitvoeringspraktijk er klaar voor is. Ook vindt een nulmeting plaats op de doelen van het stelsel. Uw Kamer ontvangt eind 2018 en eind 2019 bericht over deze monitoring. Daarnaast wordt ervaring opgedaan met de experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet. Ook daarover verschijnt regelmatig een voortgangsrapportage.

1.2 Algemene opzet stelselherziening

De leden van de SP-fractie vragen toe te lichten waarom het creëren van grotere bestuurlijke afwegingsruimte niet tot grote onduidelijkheden voor centrale en decentrale overheden zal leiden. Ook vragen deze leden of de bestuurlijke afwegingsruimte het nieuwe stelsel voor burgers en ondernemers daadwerkelijk inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker zal maken, één van de andere verbeterdoelen van de stelselherziening. Bij de stelselherziening is ervoor gekozen is om de toepassing van bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en beter te ontsluiten, zodat op decentraal niveau afgewogen (locatiegerichte) keuzes gemaakt kunnen worden. Het stelsel biedt daarmee meer ruimte om in te spelen op lokale ontwikkelingen, de specifieke omstandigheden en de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Voor de toepassing van de mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte zijn in het stelsel diverse waarborgen en voorzieningen aangebracht. Met de bestuurlijke afwegingsruimte kunnen in een specifiek geval concretere, effectievere of, bijvoorbeeld met regels over nieuwe technische mogelijkheden, efficiëntere regels worden gesteld dan mogelijk zou zijn met algemeen geformuleerde Rijksregels. De bestuurlijke afwegingsruimte krijgt gestalte via de wettelijke instrumenten en procedures van de Omgevingswet. Gedacht kan worden aan maatwerkvoorschriften via een beschikking van het bevoegd gezag of aan regels in het omgevingsplan. Deze besluiten zullen niet alleen aan de

wettelijke vereisten moeten voldoen, maar ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld wat betreft zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering. Deze besluiten worden voorbereid overeenkomstig de wettelijk voorgeschreven procedures, met een mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat deze besluiten tot onduidelijkheid zouden leiden voor overheden, burgers of bedrijven. Voor een meer uitgebreide toelichting op dit onderwerp wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij de Omgevingswet.²⁶

De leden van de SP-fractie vragen om toe te lichten waarom gemeenten afhankelijk zijn van de aanvrager om voor de voorbereiding van een beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning de uitgebreide procedure te starten en dit niet op eigen initiatief kunnen doen. Dit onderwerp heeft ook bij de parlementaire behandeling van het Omgevingsbesluit aandacht gehad en heeft geleid tot de aangenomen motie-Meijer c.s.²⁷ Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet strekt op dit punt tot uitvoering van deze motie, waardoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure ook op verzoek of met instemming van de aanvrager kan worden toegepast. Hiermee wordt een evenwichtige balans aangebracht in de verhouding tussen het bevoegd gezag en de aanvrager. Als het bevoegd gezag de uitgebreide procedure wil toepassen, zal het in (voor)overleg moeten treden met de aanvrager. De verwachting dat veel belanghebbenden bedenkingen hebben tegen een initiatief, kan een reden zijn om voor de uitgebreide procedure te kiezen. Het zonder beletselen eenzijdig toepassen van de uitgebreide procedure door het bevoegd gezag zou leiden tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager. Het is van belang dat een aanvrager binnen een voorspelbare en afzienbare termijn uitsluitel krijgt over zijn aanvraag en niet plotseling wordt geconfronteerd met een procedure die zes maanden duurt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar het evenwicht tussen beschermen en benutten in vergelijking met de huidige wetgeving. Ten opzichte van de huidige wetgeving is het evenwicht tussen beschermen en benutten beklemd in de Omgevingswet. Het is verankerd in de centrale doelbepaling (artikel 1.3) die op grond van artikel 2.1, eerste lid, doorwerkt naar de bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen. Zo moeten omgevingsvisies, omgevingsverordeningen, projectbesluiten en dergelijke worden vastgesteld met het oog op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Van de wetten die opgaan in de Omgevingswet hebben alleen de Waterwet en de Wet natuurbescherming een vergelijkbare algemeen werkende bepaling over het gewenste evenwicht. Artikel 2.1 van die wet bepaalt dat de toepassing daarvan is gericht op: a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met, b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

De Wet natuurbescherming kent een algemene oogmerkbeepaling in artikel 1.10, die net als de centrale doelbepaling in de Omgevingswet breed doorwerkt naar taken en bevoegdheden. Artikel 1.10 van die wet bepaalt dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uitoefent met het oog op: a. het beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit, b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies, en c. het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 24–38.

²⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies.

Ook zijn er bepalingen over het gewenste evenwicht opgenomen in de Crisis- en herstelwet (artikel 2.3, eerste lid) en de Interimwet stad-en-milieubenadering (artikelen 2, 3 en 9), maar die zien op specifieke bevoegdheden en niet op alle bevoegdheidsuitoefening op grond van die wetten. Een meer impliciete evenwichtsbepaling is te vinden in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening die bepalen dat gemeenten, provincies en het Rijk «ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening» structuurvisies opstellen. Op grond van artikel 3.1 van die wet geldt dat oogmerk ook voor bestemmingsplannen; dat artikel is van overeenkomstige toepassing op inpassingsplannen. Andere wetten kennen een meer sectoraal oogmerk. Zo bepaalt artikel 1.2 van de Wet milieubeheer dat provinciale staten «ter bescherming van het milieu» een verordening vaststellen. De artikelen 4.3, 4.9 en 4.16 van die wet bepalen dat het Rijk en de provincies «met het oog op de bescherming van het milieu» milieubeleidsplannen vaststellen en dat gemeenten dat met hetzelfde oogmerk kunnen doen. Er zijn ook wetten zonder een wettelijk geregeld oogmerk, bijvoorbeeld de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen vervolgens of de focus bij de belangenafweging zich niet te veel op de kortetermijnbelangen richt. Daarbij stellen zij dat er geen sprake zou zijn van een heldere ondergrens voor milieu, natuur en volksgezondheid. De regering merkt ter inleiding op dat het stelsel voorbelangrijke onderwerpen zoals geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid heldere ondergrenzen biedt. Dit is het zogenoemde basisbeschermingsniveau, het door het Rijk of de Europese Unie minimaal vereiste niveau van de bescherming van de gezondheid en veiligheid. In antwoord op een specifieke vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.0 zal hier nader op worden ingegaan. Van dit basisbeschermingsniveau kan niet of alleen in nauw omschreven situaties worden afgeweken, zodat een gelijkwaardig beschermingsniveau geboden wordt aan dat van het huidige recht. Ook voor natuur zal het stelsel ter uitvoering van het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur duidelijke ondergrenzen kennen, afkomstig uit de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Het basisbeschermingsniveau is een ondergrens en een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving is vanzelfsprekend wenselijk. Niet voor niets ligt de standaardwaarde voor de meeste onderwerpen hoger dan het basisbeschermingsniveau. De decentrale overheden kunnen de flexibiliteit van het stelsel dus ook gebruiken om, waar dat mogelijk en nodig is, een betere kwaliteit dan de standaardwaarde te eisen.

Een gezonde fysieke leefomgeving is een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. Ook eist de wet dat bij de toedeling van functies aan locaties rekening wordt gehouden met de gezondheid. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur beschrijft in een recent advies²⁸ dat de bepalingen in de Omgevingswet uitnodigen om vroeg in het proces al over gezondheid en gezonde leefomgeving na te denken, niet pas aan het eind bij de uitvoering en niet alleen om na te gaan of men wel «binnen de milieunormen» blijft. De Raad beklemtoont verder dat naast het beschermen van de gezondheid ook het bevorderen van de gezondheid van belang is bij het inrichten van een stad.

²⁸ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, De stad als gezonde habitat: Gezondheidswinst door omgevingsbeleid, april 2018.

Bij het aanpakken van de opgaven die op de korte termijn aandacht vergen zal een gemeente zich steeds de vraag moeten stellen of die ontwikkeling past in de gewenste ontwikkeling op de lange termijn. Dat ligt ook besloten in de opdracht tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De opdracht tot het vaststellen van een omgevingsvisie, waarin de ruimtelijke opgaven worden verbonden met opgaven op het gebied van onder andere milieu, water, natuur en infrastructuur, nodigt overheden uit om zich vragen te stellen over het gewenste evenwicht op de langere termijn.

Ter illustratie: vanuit de optiek van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan het bijvoorbeeld beter zijn om een vrijkomende bouwlocatie die structureel maar net aan het basisbeschermingsniveau voldoet, te vullen met «lichte» bedrijvigheid dan met woningen. Het kortetermijnbelang – er is veel meer vraag naar nieuwe woningen dan naar nieuwe kantoren – blijkt echter in afwegingen soms prevaleren. Het is aan de gemeente om hierin een keuze te maken. In ieder geval wordt met het basisbeschermingsniveau geborgd dat het geluid, de trillingen, de luchtkwaliteit en de risico's van externe veiligheid aanvaardbaar zijn.

1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet

De regering onderschrijft de mening van de leden van de CDA-fractie dat de Omgevingswet zo flexibel moet zijn dat ook nieuwe technologische ontwikkelingen toegepast kunnen worden zonder dat deze direct tot aanpassing van de wet leiden. Bij de voorbereiding van de wet en de uitvoeringsbesluiten is het omgaan met nieuwe ontwikkelingen ook betrokken bij de afweging. Zo is de keuze om in veel gevallen aan het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om toepassing van gelijkwaardige maatregelen toe te staan en zo nodig bij maatwerk van rijksregels af te kunnen wijken mede ingegeven door het besef dat bij het opstellen van concrete regels nooit alle toekomstige technologische ontwikkelingen kunnen worden voorzien, waardoor zonder ruimte te geven voor flexibiliteit die regels in de toekomst bij nieuwe technologische ontwikkelingen onnodig knellend zouden kunnen blijken en zelfs gewenste ontwikkelingen zouden kunnen bemoeilijken. Tegelijkertijd biedt de wet en de uitvoeringsbesluiten ook in geval van nieuwe technologische ontwikkelingen adequate bescherming, bijvoorbeeld omdat de regels voor milieubelastende activiteiten zo zijn geformuleerd dat bedrijven ook bij inzet van nieuwe technieken passende preventieve maatregelen moeten toepassen en geen significante verontreiniging mogen veroorzaken.

Ook het werken met doelvoorschriften over de output zoals emissiegrenswaarden geven bedrijven de ruimte om hun proces zo in te richten dat ze aan deze normen voldoen waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van nieuwe technologische ontwikkelingen. De uitvoeringsregelgeving bevat daarbij voor het bevoegd gezag ook de mogelijkheid om tijdelijk van bepaalde regels af te wijken bij het testen of gebruiken van zogenoemde technieken in opkomst, waardoor ontwikkelen van innovatieve technieken mogelijk kan worden gemaakt (artikel 8.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het derde lid van artikel 2.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen over de toepassing van de flexibiliteit in het stelsel. Zij vragen of de flexibiliteit leidt tot onduidelijkheid voor burgers en bedrijven en of het mogelijk is dat het beschermingsniveau afneemt ten opzichte van de huidige situatie. Voor de vraag over de duidelijkheid voor burgers en bedrijven kan worden verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.2. In aanvulling daarop is het van belang om te memoreren

dat ook het huidige recht veel vormen van flexibiliteit biedt. Het betreft uiteenlopende vormen. Met het nieuwe stelsel worden deze vormen in aantal teruggebracht en geharmoniseerd, wat tot een meer eenduidige regeling leidt. Wat betreft de mogelijkheden tot afwijking van algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving wijst de regering op de in het huidige recht bestaande mogelijkheden en opgedane ervaringen met maatwerk. De uitkomsten van de evaluatie daarvan geven geen indicatie van een eenzijdige toepassing die tot een slechtere (milieu)kwaliteit zou leiden.

De toepassing van de diverse flexibiliteitsmogelijkheden blijft een bevoegdheid van het bevoegd gezag en dient altijd binnen de wettelijke kaders te geschieden. De toepassing kan – binnen deze wettelijke kaders – beide kanten op: beter beschermen en beter benutten. De toepassing kan gericht zijn op een concreet geval maar bijvoorbeeld ook op het stimuleren van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen, zoals woningbouw en klimaatmitigatie. Daarbij zullen er locaties zijn waar het beschermingsniveau afneemt en ook locaties waar het beschermingsniveau verbetert. De borging van de kwaliteit van concrete besluiten is gelegen in de wettelijke kaders, procedures en de rechtsbescherming. Zoals in het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld (in paragraaf 1.1) zal het uitpakken van de balans tussen beschermen en benutten in praktijk worden gemonitord en onderdeel zijn van de wettelijke evaluatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen vervolgens of het stelsel, gegeven de flexibiliteit, voldoende garantie biedt op het waarborgen van de volksgezondheid. Zij verwijzen naar zorgen die leven bij de Gezondheidsraad en naar de mogelijkheid om lokaal andere waarden te stellen voor de immissie van geluid en geur en de uitstoot van andere stoffen. In dit licht vragen zij ook naar de handhaving van basisbeschermingsniveau. In antwoord op een vraag van deze leden in paragraaf 1.2 is al ingegaan op het basisbeschermingsniveau. Het basisbeschermingsniveau in de AMvB's die in augustus 2018 zijn gepubliceerd is ontleend aan dat van de huidige regelgeving, in lijn met de keuze van de regering om een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden. Daarmee borgt de regelgeving het niveau van bescherming van de gezondheid en de veiligheid dat tot dusver steeds als aanvaardbaar is beschouwd.

Zoals ook beschreven in dat antwoord is een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving dan het basisbeschermingsniveau wenselijk. De flexibiliteit in het stelsel dient er juist ook voor om die betere kwaliteit waar dat kan te behouden of te bewerkstelligen. Met het nieuwe instrumentarium kan een gemeente de maximale immissie van geluid, geur en trillingen afstemmen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld een bepaalde wijk. Ze gaat daarbij uit van standaardwaarden – die een betere bescherming bieden dan het basisbeschermingsniveau – en kan gemotiveerd hogere of lagere immissies toelaten. Het basisbeschermingsniveau is de ondergrens. Voor de uitstoot van de milieubelastende activiteiten die met algemene rijksregels gereguleerd worden biedt het Besluit activiteiten leefomgeving meer ruimte voor maatwerk, maar daarbij gelden wel waarborgen die voorkomen dat onaanvaardbare situaties ontstaan. Zo moet nog steeds gebruik worden gemaakt van de beste beschikbare technieken en mag geen significante verontreiniging worden veroorzaakt.

De keuze om bij de stelselherziening van het omgevingsrecht een gelijkwaardig beschermingsniveau te bieden betekent overigens niet dat het Rijk zich niet inzet voor verdere verbetering van de kwaliteit. Een voorbeeld is het in eerdere vragen benoemde «Schone Lucht Akkoord».

De focus daarbij ligt op de door de Gezondheidsraad aanbevolen stoffen als de kleinere fractie van fijnstof (PM_{2,5}), stikstofdioxide, ozon en ammoniak.²⁹

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een verwijzing naar het Europese landschapsverdrag in het wetsvoorstel ontbreekt. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag over dit verdrag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

1.4.2 Aanvullingswetgeving op thema's

De leden van de CDA-fractie vragen of een spoedige integratie van de Huisvestingswet in de Omgevingswet tot de mogelijkheden behoort. De Huisvestingswet regelt de woonruimteverdeling en het woningvoorraad-beheer. Het beleid rondom huisvesting is volop in beweging. Zo is het voornemen om de Huisvestingswet aan te vullen met regels voor vakantieverblijf (zoals Airbnb). Ook wordt gezien of de Huisvestingswet met betrekking tot vergunningen voor verkamering aangescherpt kan worden. De focus ligt op het aanpassen van deze regels in de Huisvestingswet zelf. Integratie in de Omgevingswet, deels of geheel, kan op langere termijn worden gezien.

1.4.4 Het traject voor de uitvoeringsregelingen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een toelichting op de keuze om de materiële inhoud van de regelgeving in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur uit te werken. Deze keuze is bij de voorbereiding van de Omgevingswet gemaakt. Welke onderwerpen zich daarvoor lenen, de inhoudelijke begrenzing daarvan en ook onderdelen van de totstandkomingsprocedure van een AMvB, zoals consultatie en voorhang, zijn wettelijk geregeld in de Omgevingswet. Een aantal onderwerpen leent zich niet voor regulering bij AMvB en is of wordt in de Omgevingswet zelf geregeld, dit betreft onder meer regels over ingrijpende bevoegdheden, zoals gedoogplichten of onteigening, of regels over rechtsbescherming.

Bij het ontwerp van het nieuwe stelsel is onder meer vanuit het oogpunt van harmonisatie en bundeling gekozen om door onderverdeling het omgevingsrecht toegankelijker te maken. Daarbij zijn de regels onderverdeeld naar het perspectief van de gebruiker (doelgroepenbenadering) en aard van de regels. Regels voor overheden zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, algemene regels die zich tot eenieder (dus ook tot burgers en bedrijven) richten zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. De uitwerking van procedurele regels en enkele algemene onderwerpen gebeurt in het Omgevingsbesluit. Daarnaast maakt de regulering op het niveau van een AMvB een tijdige implementatie van Europese en internationaalrechtelijke voorschriften beter mogelijk.

De regulering bij AMvB is met diverse waarborgen omkleed. Zo dient het ontwerp daarvan te worden geconsulteerd (veelal gebeurt dit door middel van openbare internetconsultatie). Daarnaast bevat de Omgevingswet waarborgen voor vroegtijdige parlementaire betrokkenheid door middel van een voorhangprocedure. Deze is ten tijde van de behandeling van het voorstel voor de Omgevingswet in de Tweede Kamer bij amendement nader uitgewerkt. Verder wordt het ontwerp van een AMvB ook voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Van dit advies, het nader rapport en de vaststelling van de AMvB's geeft de

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 30 175, nr. 292.

Minister vervolgens kennis aan het parlement. De regulering bij AMvB kent daarmee diverse checks and balances voor een zorgvuldige totstandkoming. De vier AMvB's die in augustus in het Staatsblad zijn gepubliceerd zijn onder meer het resultaat daarvan. Ook op de voorbereiding van andere onderdelen van het nieuwe stelsel, zoals het Invoeringsbesluit of de Aanvullingsbesluiten, en ook toekomstige wijzigingen van de AMvB's, is deze wettelijk geborgde procedure van toepassing.

2. Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet

De leden van de CDA-fractie vragen of het voornemen om bij de Omgevingswet te komen tot één samenhangend en afgewogen omgevingsbesluit, in plaats van een veelheid aan versnipperde besluiten nog leeft nu de bouwtechniek niet in samenhang met de ruimtelijke aspecten beoordeeld zal gaan worden. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om, omwille van de rechtszekerheid, «op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen, wanneer dat gelet op de plansystematiek (...) verantwoord is». Deze leden vernemen graag hoe zonder een vergunningplicht toch gegarandeerd kan worden dat er zorg besteed wordt aan een goede leefomgeving. Het omgevingsplan borgt een goede omgevingskwaliteit door de materiële regels die worden gesteld over de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en de bescherming van het gemeentelijke grondgebied. Als onderdeel daarvan bevat het omgevingsplan, net als nu het bestemmingsplan, ook de gemeentelijke regels voor het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, die nodig zijn in verband met de zorg voor een goede leefomgeving. Zoals voor alle andere activiteiten die het omgevingsplan reguleert (bijvoorbeeld kappen, slopen, gebruik, aanlegactiviteiten), maakt de gemeente in het omgevingsplan ook voor bouwwerken zelf de instrumentkeuze. Zo kan gewerkt worden met rechtstreeks werkende regels, een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, een informatieplicht, een meldingsplicht of een vergunningplicht. Afhankelijk van het type bouwwerk, de locatie en het type regels dat men stelt, zal een bepaalde instrumentkeuze voor de hand liggen. Met een generieke vergunningplicht op wetsniveau, zou er voor bouwwerken ten opzichte van andere activiteiten die het omgevingsplan reguleert, een afwijkende regeling ontstaan. Een vergunningplicht voor bouwwerken op wetsniveau, met de mogelijkheid daar afwijkende regels voor te stellen in het omgevingsplan, zou verder leiden tot allerlei afzonderlijke regelingen in het omgevingsplan met afbakeningen waarin van de wettelijke vergunningplicht wordt afgeweken. Gelet op het locatie specifieke karakter van bebouwingsregelingen mag verwacht worden dat gemeenten vaak zullen kiezen voor de mogelijkheid om af te wijken van de vergunningplicht. In dit licht heeft het de voorkeur om de instrumentkeuze niet wettelijk vast te leggen maar aan gemeenten zelf over te laten zodat deze ook effectief en overzichtelijk in het omgevingsplan kan worden vervlochten met de materiële regels voor bouwwerken in het omgevingsplan.

In het omgevingsplan van rechtswege dat geldig is zolang gemeenten geen eigen omgevingsplan hebben opgesteld, is de vergunningplicht voor bouwwerken in de zogenaamde bruidsschat opgenomen. Zo wordt geborgd dat er geen gat in de regelgeving valt zolang gemeenten nog geen eigen regels op dit onderwerp hebben opgesteld. Ook maakt dit dat

gestart wordt met een vergunningplicht en gemeenten bewust een keuze moeten maken om hiervan af te wijken.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe, ondanks dat er een «knip» gemaakt wordt tussen verschillende aspecten van een project (bijvoorbeeld ruimtelijke aspecten en bouwtechniek), de samenhang van een project kan worden beoordeeld door de gemeente. Zij vragen ook om daarbij in te gaan op de bezwaren van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het advies van de Raad van State niet wordt overgenomen om op wetsniveau een vergunningplicht voor ruimtelijke aspecten van het bouwen te handhaven. Zij vragen voorts nader toe te lichten in hoeverre gemeenten aanvullende eisen kunnen stellen aan de ruimtelijke kwaliteit, nu het advies niet wordt overgenomen. Deze vragen zijn beantwoord in paragraaf 1.1. in samenhang met een vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf.

De leden van de D66-fractie hebben ook vragen over (het ontbreken van) een planhorizon en actualiseringsplicht. Zij vragen op welke manier gemeenten toch kunnen voorzien in het actueel houden van plannen. Het plansysteem van de Wet ruimtelijke ordening, waarbij elke tien jaar een gehele regeling wordt vervangen door een nieuwe regeling, komt niet terug onder de Omgevingswet. Net als bij andere verordeningen gaat de Omgevingswet ervan uit dat het omgevingsplan actueel is en door gemeenten actueel wordt gehouden. Dit vergt voortdurende aandacht en niet alleen éénmaal in de tien jaar per plangebied. Het actueel houden van een omgevingsplan gebeurt door, alleen als daar aanleiding toe is, de regels voor een bepaalde locatie of bepaald onderwerp aan te passen. De aandacht gaat dus niet langer uit naar plandelen of locaties waarvoor een regeling tien jaar ongewijzigd van kracht is, maar richt zich op de onderdelen die gelet op actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aanpassing behoeven. Het actueel houden van het omgevingsplan wordt daardoor voor gemeenten een minder bewerkelijke en beter beheersbare exercitie. De mogelijkheid bestaat om daarnaast in het omgevingsplan te werken met minder gedetailleerde regels en open normen. Dat geeft het omgevingsplan een dynamischer karakter, waardoor het flexibeler kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor geen aanpassing van het plan nodig is. Het omgevingsplan blijft op die manier dus langer actueel. Ook zonder een expliciete planhorizon of actualiseringsplicht, mag verwacht worden dat omgevingsplannen door gemeenten actueel worden gehouden.

Het wettelijk stelsel bevat overigens twee wettelijke prikkels op grond waarvan omgevingsplannen moeten worden geactualiseerd. Binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden moet een omgevingsplan in overeenstemming worden gebracht met een verleende omgevingsvergunning voor een met het omgevingsplan strijdig bouwwerk of een andere activiteit die niet in overeenstemming is met een in het omgevingsplan gegeven functie-aanduiding. Daarnaast geldt dat bij instructieregels en instructiebesluiten over het omgevingsplan een termijn kan worden gesteld waarbinnen hieraan uitvoering moet zijn gegeven.

De leden van de D66-fractie vragen verder welke gevolgen het ontbreken van een planhorizon heeft voor schadevergoedingen voor ontwikkelaars wanneer een bestemming wordt gewijzigd. De regering vat de vraag van de leden van de D66-fractie zo op dat deze leden doelen op de situatie dat bestaande bouwmogelijkheden komen te vervallen door het wijzigen van een bestemming. Het niet langer voorgeschreven zijn van een actualise-

ringstermijn heeft als zodanig geen gevolgen voor eventuele aanspraken op schadevergoeding in dergelijke situaties. Zowel onder de huidige als onder de nieuwe regels kan sprake zijn van een situatie dat een wijziging van een plan leidt tot het beperken van bouw mogelijkheden en kan om vergoeding van schade die daardoor mogelijk ontstaat worden verzocht. Het ontbreken van een planhorizon betekent dat een omgevingsplan alleen dan zal worden gewijzigd wanneer dat door het bevoegd gezag noodzakelijk wordt geacht. Dit kan zijn na vijf jaar, na tien jaar, of na een langere periode.

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering in te gaan op de wijzigingen over de hoogte van de planschade. Niet iedere schade die voortvloeit uit rechtmatig overheidshandelen komt voor vergoeding in aanmerking. De voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet volgt hierin titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, waar wordt aangesloten bij het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten (*égalité devant les charges publiques*). Op grond van dat beginsel komt alleen die schade die boven het normaal maatschappelijk risico uitgaat, en die een benadeelde onevenredig treft, voor vergoeding in aanmerking.

Artikel 15.7 van het voorstel stelt in het geval indirecte schade bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, het normaal maatschappelijk risico op vijf procent door het opnemen van een forfait met dat percentage. De Wet ruimtelijke ordening kent ook een dergelijk forfait, maar dat bedraagt *in ieder geval* twee procent. Daarmee is voor deze categorie (indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak) dus sprake van een verandering van het karakter van het forfait: van een minimumforfait onder huidig recht naar een vast forfait in het nieuwe recht. Hiermee wordt vooraf meer duidelijkheid en houvast geboden aan betrokken partijen. Zoals hiervoor aangegeven, is het forfait in de Wet ruimtelijke ordening is een minimumforfait. Het percentage kan dus hoger zijn en is in de huidige praktijk vaak ook hoger.

Verder zijn de artikelen 15.3 en 15.4 van het voorstel relevant. Deze artikelen stellen regels hoe de omvang van schade wordt bepaald als wél, respectievelijk géén, sprake is van een omgevings-vergunningvereiste. Deze beide artikelen zijn van toepassing op indirecte schade, dat wil zeggen schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf. Dit geldt zoals gezegd ook voor artikel 15.7.

2.1.1. Schade

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven, zo mogelijk schematisch, wat het verschil is tussen de oude en de nieuwe regeling voor planschade. De voorgestelde afdelingen 15.1 en 15.2 Omgevingswet bevatten regels voor nadeelcompensatie respectievelijk schade bij gedoogplichten. De huidige Wet ruimtelijke ordening kent geen regeling voor schadevergoeding bij gedoogplichten. In de beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie, later in deze paragraaf, wordt nader ingegaan op de nieuwe regels hierover zoals opgenomen in afdeling 15.2.

De regels voor nadeelcompensatie zoals deze in de voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet zijn opgenomen, zijn vormgegeven met de stelseldoelen van de Omgevingswet expliciet voor ogen, vooral de balans tussen beschermen en benutten en het bieden van houvast en duidelijkheid. In afdeling 15.1 Omgevingswet is naar de mening van de regering een evenwicht gevonden tussen enerzijds de belangen van initiatiefnemers en anderzijds de belangen van gevestigde eigenaren. Hierbij kan

bijvoorbeeld gedacht worden aan het verleggen van het moment van het doen van een verzoek om schadevergoeding van het (globale) plan naar de (concrete) vergunning of de start van de activiteit. Dit zorgt dat de schadevergoeding veel beter kan worden toegesneden op de daadwerkelijk en concreet te verrichten activiteit. De regeling voor passieve risico-aanvaarding, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 15.6 van de Omgevingswet, zorgt voor duidelijkheid naar initiatiefnemers én andere betrokkenen, door de voorwaarden vast te leggen waaronder een nadelige wijziging van een omgevingsplan voor risico van de aanvrager blijft. Een derde voorbeeld tenslotte is het vaste forfait van vijf procent (als invulling van het normaal maatschappelijk risico van burgers en bedrijven) dat van toepassing is op indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak.³⁰ Deze vijf procent wordt nu al in praktijk gehanteerd. Het wettelijk vastleggen van dit forfait geeft duidelijkheid en houvast. De regels over nadeelcompensatie zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met het realiseren van de stelseldoelen. Enerzijds blijft er voldoende aanspraak op vergoeding van schade, anderzijds worden met de nieuwe regels belemmeringen voor bijvoorbeeld het vaststellen van globale omgevingsplannen weggenomen.

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste wijzigingen op een rij gezet:

Huidige vs. nieuwe regeling nadeelcompensatie

Aspect	Huidig	Nieuw
Wettelijke regeling	Afdeling 6.1 Wro e.a. (Wabo, Ontgrondingenwet, enzovoort)	Titel 4.5 Awb is uitgangspunt, afdeling 15.1 Ow vult aan
Schadeoorzaken	Artikel 6.1 Wro (limitatief)	Artikel 15.1 Ow (limitatief, toegespitst op de Omgevingswet)
Moment aanvraag schadevergoeding (i.g.v. indirecte schade)	Plan (uitgaande van maximale mogelijkheden)	Verleggen naar vergunning of de start van de feitelijke activiteit
Forfait (i.g.v. indirecte schade bij een onroerende zaak)	In ieder geval twee procent (minimum-forfait)	vijf procent (vast forfait)
Passieve risico-aanvaarding	Geen wettelijke termijnen	Termijnen wettelijk vastgelegd

De leden van de VVD-fractie vragen hoe nadeelcompensatie zich verhoudt tot schaduw schade en of schaduw schade een onderdeel is van nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatie is een overkoepelende term voor tegemoetkoming in schade die rechtmatig door de overheid wordt veroorzaakt. Deze term omvat mede planschade, zoals nu geregeld is in afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Schaduw schade is een term die wordt gebruikt om het mogelijke negatieve effect van de voorbereiding van een activiteit of besluit op bijvoorbeeld de waarde van een onroerende zaak te beschrijven. De voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet bevat nieuwe regels voor nadeelcompensatie in het domein van de fysieke leefomgeving, in aanvulling op de algemene regels over nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht. De limitatieve opsomming van schadeoorzaken in het voorgestelde artikel 15.1 betekent dat de voorbereiding van een activiteit of besluit die zijn «schaduw vooruitwerpt» op de waarde van een onroerende zaak niet voor vergoeding in aanmerking komt. De

³⁰ Voor zover besluiten o.g.v. de Wro leiden tot inkomensschade, voorziet het wetsvoorstel t.o.v. de Wro niet langer in een wettelijk minimumforfait van twee procent. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt deze keuze toegelicht. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 986 nr. 3, blz. 27.

nieuwe regels voor nadeelcompensatie voorzien dus niet in het vergoeden van schaduw schade. Dit is in de huidige regelgeving overigens ook niet het geval.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarop zij haar verwachting baseert dat per saldo geen toename van het aantal schadeverzoeken zal plaatsvinden.

De regering ziet een aantal factoren waardoor zij inschat dat per saldo geen toename van het aantal schadeverzoeken zal plaatsvinden.³¹ De huidige wetgeving (Wet ruimtelijke ordening) en praktijk om te werken met veelal gedetailleerde bestemmingsplannen leidt ertoe dat veel aanvragen om schadevergoeding direct of kort na het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan worden ingediend. Dus ook op het moment dat nog niet gestart is met de verwezenlijking van een bestemming. In de nieuwe Omgevingswet is het de bedoeling met globalere plannen te werken. Bovendien is een belangrijk element van de nieuwe nadeelcompensatieregeling het verleggen van het moment dat schadevergoeding kan worden aangevraagd: van plan naar vergunning.

De duidelijkheid die de voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet biedt (met name wat kwalificeert als schadeoorzaak) zal ook een dempende werking kunnen hebben op het aantal schadeverzoeken. Immers, vooraf kan veel beter worden ingeschat of een verzoek kans van slagen heeft – verzoeken die minder kansrijk zijn, zullen naar verwachting ook veel minder worden gedaan.

Het vastzetten van het forfait in het kader van het normaal maatschappelijk risico op vijf procent, ten opzichte van een minimumforfait van twee procent nu, geeft eveneens meer duidelijkheid vooraf en leidt per saldo tot minder schadeverzoeken.

Verder zal het bundelen van aanvragen om schadevergoeding kunnen helpen het totale aantal schadeverzoeken te beperken. Tenslotte kan overigens ook het steeds verder verbeteren van de kwaliteit van omgevingsmanagement bijdragen aan het beperken van het aantal schadeverzoeken. Overigens zal dit punt expliciet een onderdeel zijn van de monitoring (en daaropvolgende evaluatie) van de Omgevingswet.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nader in te gaan op oplossingen voor de schaduw schadeproblematiek in de praktijk en de wettelijke grondslag daarvoor. Voor het bieden van individuele, passende oplossingen voor de schaduw schadeproblematiek bevat zowel de huidige wetgeving als het wetsvoorstel geen specifieke wettelijke grondslag. Wel verplicht de Algemene wet bestuursrecht om de betrokken belangen bij besluitvorming te betrekken. Daaronder kunnen ook de belangen van zittende eigenaren worden begrepen. De regering heeft het beeld dat bestuursorganen en initiatiefnemers ook los van deze verplichting in toenemende mate de belangen van zittende eigenaren betrekken bij de vormgeving van hun plannen en initiatieven. Doorgaans worden zittende eigenaren vroegtijdig betrokken bij de voorbereiding van besluitvorming, door middel van proactief en zorgvuldig omgevingsmanagement en bewoners-participatie. In een handleiding, die recentelijk is opgesteld door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en diverse

³¹ Deze factoren zijn ook benoemd in het rapport «Financiële effecten Invoeringswet» voor bedrijven, burgers en overheden, SIRA Consulting, 2018, www.omgevingswetportaal.nl

experts, worden verschillende handvatten aangereikt om initiatiefnemers en bevoegde gezagsinstanties te helpen bij dit proces.³²

Als zich schaduwshadeproblematiek voordoet, komt deze veelal op in de voorbereidende fase van grote projecten. In de praktijk wordt voor deze problematiek geregeld een oplossing gevonden. Dat start vaak met een dialoog tussen de betrokken partijen en zittende eigenaren om problemen boven water te krijgen en passende oplossingen te inventariseren. Die kunnen bestaan uit aanpassing van het project, een betere inpassing ervan waarmee de schaduw die een project vooruitwerp wordt ingeperkt. Ook kan een goede communicatie door overheid helpen. Bij omzetschade als gevolg van omvangrijke en langdurige infrastructurele maatregelen kan de schade bijvoorbeeld worden beperkt door duidelijke communicatie van de overheid over de start en het einde van het werk, om te voorkomen dat klanten wegblijven nog voordat de werkzaamheden worden gestart. Oplossingen kunnen zo nodig ook bestaan uit aankoopregelingen, nog voordat de besluitvorming is afgerond. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft bij de aanleg, verplaatsing of wijziging van hoogspanningslijnen uitkoopregelingen vastgesteld voor woningen die onder een hoogspanningslijn (komen te) liggen, waarbij nadrukkelijk ook naar alternatieven wordt gekeken. De gemeente Moerdijk heeft de onzekerheid voor inwoners van de gemeente beperkt en weggenomen door de zogenoemde «Moerdijkregeling» waardoor zittende eigenaren de zekerheid hebben dat 95 procent van het aankoopbedrag wordt vergoed.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het onderscheid is tussen bedrijven en consumenten, als het gaat om schaduwshade. Het onderscheid waar de leden van de VVD-fractie op wijzen, doet zich voor ten aanzien van de schaduwshade die kan ontstaan in de periode tussen vaststelling van een omgevingsplan en de verlening van een omgevingsvergunning of de start van een activiteit. Op grond van het voorgestelde artikel 15.5 wordt aan consumenten, die privé een woning kopen in de periode tussen het omgevingsplan en de verlening van een omgevingsvergunning of de start van een activiteit, niet tegengeworpen dat zij bij de aankoop rekening hadden moeten houden met mogelijke nadelige of waarde-drukkende effecten van het omgevingsplan. Hierdoor wordt de aan- en verkoop van onroerende zaken door particulieren naar verwachting minder belast met de toekomstige ontwikkelingen die een omgevingsplan mogelijk maakt. Deze verwachting wordt bevestigd door het advies van SAOZ en Kraan & De Jong aan het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu.³³ Artikel 15.5 beschermt consumenten. Aan bedrijven wordt actieve risicoaanvaarding in deze periode wel tegengeworpen. De regering heeft met deze regeling aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek (Boek 7). Aan consumentenkopers wordt in het Burgerlijk Wetboek in sommige gevallen meer bescherming geboden dan aan kopers die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Van degenen die onroerende zaken aan- en verkopen in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf mag worden verwacht dat zij bij investeringsbeslissingen rekening houden met mogelijk nadelige ontwikkelingen in de omgeving van het perceel waarop de onroerende zaak is gelegen. Wel mogen ook bedrijven op het moment dat een vergunning wordt verleend of een activiteit start waar zij indirecte schade van ondervinden, deze schade claimen.

³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handleiding nadeelcompensatie bij infrastructurele maatregelen, uitgave 2018. Zie met name hoofdstuk 2.

³³ SAOZ, Kraan & De Jong «Advies inzake de waardeontwikkeling van woningen in relatie tot de conceptregeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet», maart 2018, www.omgevingswetportaal.nl.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de keuze voor de burgerlijke rechter bij schadevergoeding voor gedoogplichten en verwijzen daarbij naar de Waterwet waarin de bestuursrechter daarvoor bevoegd is. Net zoals de regeling van de oplegging van gedoogplichten met de Omgevingswet (zie hoofdstuk 10) is geüniformeerd, wordt met de Invoeringswet ook de rechterlijke betrokkenheid bij schadezaken vanwege gedoogplichten geüniformeerd. Dit om een exclusieve en eenduidige regeling voor de behandeling van vorderingen tot schadevergoeding bij gedoogplichten onder de Omgevingswet te waarborgen. Onder de huidige wetgeving is het beeld verschillend. Zo regelt de Belemmeringenwet Privaatrecht de bevoegdheid van de burgerlijke rechter voor schadezaken bij gedoogplichten. De Waterwet daarentegen regelt voor het merendeel van de gedoogplichten uit die wet dat de bestuursrechter bevoegd is, maar niet voor alle. De schadevergoeding vanwege de gedoogplicht tot onttrekking van grondwater of het in de bodem brengen van water, zie artikel 7.18 van de Waterwet, behoort op dit moment tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter.

Om tot de gewenste uniformering te komen, moet er een keuze worden gemaakt voor ofwel de burgerlijke rechter ofwel de bestuursrechter als bevoegde rechter voor schadezaken als gevolg van gedoogplichten. De regering kiest daarbij, zoals ook uiteengezet is in de artikelsgewijze toelichting, voor de burgerlijke rechter. Onder meer om gelijke tred te houden met de keuze bij onteigening voor de burgerlijk rechter als bevoegde rechter voor schadezaken die eigendom betreffen. In aanvulling op die toelichting kan nog worden benadrukt dat het goed mogelijk is om alle schadezaken onder te brengen bij de burgerlijke rechter, maar dat dit niet gaat bij de bestuursrechter. Omdat niet alle veroorzakers van schade door gedoogplichten een bestuursorgaan zijn (denk bijvoorbeeld aan degenen die water onttrekken), zal het niet voor alle schadezaken mogelijk zijn om die voor te leggen aan de bestuursrechter.

Ook wijzen de leden van de SGP-fractie op de toegankelijkheid van de rechter en de kosten die het met zich brengt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft SIRA Consulting in zijn onderzoek naar de financiële effecten van de Invoeringswet³⁴ geconcludeerd dat er netto geen merkbaar financieel effect wordt verwacht van verschuiving van deze procedures naar de bestuursrechter, gezien de relatief geringe aantallen te verwachte zaken, de sowieso al bestaande variatie in de kosten en de iets hogere gemiddelde procedurekosten.

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de regering baseert dat het effect van het omgevingsplan op tussentijdse waardeschommelingen beperkt zal zijn. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering er bij indirecte schade voor gekozen heeft om de omgevingsvergunning, ten opzichte van een omgevingsplan, aan te wijzen als exclusief schadeveroorzakend besluit. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat waardevermindering van woningen ontstaat in de periode na het omgevingsplan, maar voor verlening van de omgevingsvergunning.³⁵ Uit het eerder aangehaalde advies van SAOZ en Kraan & De Jong³⁶ blijkt dat naast het omgevingsplan, een groot aantal andere factoren van invloed kan zijn op waardeschommelingen. Ook de locatie van de onroerende zaak, conjuncturele ontwikkelingen, de aard en prijsklasse van de woning,

³⁴ Financiële effecten Invoeringswet, onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringswet van de Omgevingswet voor bedrijven, burgers en overheden, SIRA Consulting, 2018, blz. 25, www.omgevingswetportaal.nl.

³⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 77.

³⁶ www.omgevingswetportaal.nl.

het maatschappelijk draagvlak, de vormgeving van het omgevingsplan en de bestaande structuur van het gebied spelen een rol.

Bovendien dempt de regeling in het voorgestelde artikel 15.5 een eventuele waardedaling van het huis. Deze regeling houdt in dat consumenten bij aan- en verkoop van onroerende zaken geen actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Daarmee behoudt de koper een recht om een aanvraag om schadevergoeding in te dienen. Uit het advies van SAOZ en Kraan & De Jong wordt over het voorstel in artikel 15.5 gesteld dat «dit element uit het nieuwe omgevingsrecht kan bijdragen aan een beperking van de eventuele nadelige effecten van omgevingsplannen op de waardeontwikkeling van woningen.»

Tot slot wijst de regering erop dat het aanwijzen van een nader afwegingsmoment als aangrijpingspunt voor het doen van een aanvraag om schadevergoeding – in plaats van een plan – niet nieuw is. In de Wet ruimtelijke ordening is in bepaalde gevallen ook voorzien in het verleggen van het aangrijpingspunt van plan naar nader afwegingsmoment. Als een bestemmingsplan voorziet in een wijzigings-bevoegdheid, uitwerkingsverplichting of binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, wordt de schade op grond van artikel 6.1, tweede lid, onder c, en artikel 6.1, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening niet bij het bestemmingsplan, maar bij het wijzigings- of uitwerkingsplan of bij de omgevingsvergunning voor onder meer de binnenplanse afwijking vastgesteld. In die gevallen wordt een tussentijdse waardeschommeling van een onroerende zaak niet bij de vaststelling van de schade betrokken. Uit de praktijk zijn geen signalen opgevangen dat de toepassing van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro tot nadelige effecten leidt.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is om bepalen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet te heroverwegen. Uit de vraagstelling maakt de regering op dat deze leden daarbij doelen op het ontbreken van een wettelijke regeling voor de vergoeding van zogenoemde schaduwshade die kan ontstaan bij de voorbereiding van besluiten. De regering heeft het beeld dat de omvang van schaduwshadeproblematiek bij de voorbereiding van besluitvorming beperkt is, terwijl de problematiek diverse vormen kan aannemen. Sommige eigenaren hebben behoefte aan vroegtijdige aankoop van hun woning, andere eigenaren wachten liever de resultaten van de besluitvorming af en weer andere eigenaren willen dat door een initiatiefnemer compenserende maatregelen getroffen worden.

De regering heeft er bewust voor gekozen om niet aan bestuursorganen voor te schrijven hoe zij het optreden van schaduwshade moeten voorkomen of oplossen. Het voorkomen en oplossen van de schaduwshadeproblematiek is maatwerk. Alleen in individuele gevallen kan immers bepaald worden hoe met de belangen van met zittende eigenaren rekening kan worden gehouden. Het is van belang dat mogelijke schaduwshadeproblematiek waar mogelijk snel en adequaat wordt opgelost. Een wettelijke regeling zou in de weg kunnen staan aan het bieden van dergelijk maatwerk. Een wettelijke regeling vormt ook een belemmering voor een interactief en open proces, een van de belangrijke doelen van de wet. Bovendien komt de wijze waarop de praktijk op dit moment al passende oplossingen biedt zeer geregeld tegemoet aan de belangen en wensen van burgers, waardoor er geen noodzaak is voor een wettelijke regeling. Voor een verdere toelichting daarop wordt verwezen naar het eerdere antwoord in deze paragraaf op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de grondslag voor het oplossen van schaduwshadegevallen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een forfait van twee procent, zoals nu in de Wet ruimtelijke ordening is opgenomen. In de planschaderegeling van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is een minimumforfait van twee procent ter invulling van het normaal maatschappelijk risico opgenomen. Het forfait bedraagt op grond van de Wro in ieder geval twee procent, maar wordt in de praktijk vaak hoger vastgesteld. Voor de goede orde merkt de regering op dat het forfait dat in het wetsvoorstel is opgenomen, alleen geldt voor één categorie van schade, namelijk indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. Het wettelijke forfait geldt daarmee niet voor directe schade (die veelal ingrijpender van aard is) of andere categorieën van indirecte schade zoals inkomensschade.³⁷ Het forfait van vijf procent sluit verder aan bij de grondslag van de schaderegeling in de Omgevingswet, het égalitébeginsel van artikel 4:126, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit beginsel komt alleen schade die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico (abnormale last) en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (speciale last), voor vergoeding in aanmerking. «Niet bovenmatige schade» valt daarmee binnen het normale maatschappelijke risico van een benadeelde en wordt in principe niet door overheden vergoed.

De toepassing van het minimumforfait in de Wro heeft de afgelopen jaren tot veel rechtszaken geleid. Het forfait bedraagt tenminste twee procent maar kan ook hoger uitvallen. Vooraf is vaak niet duidelijk op welke hoogte het forfait na het doorlopen van de procedure uiteindelijk wordt vastgesteld. Dat leidt tot onzekerheid over de uiteindelijke hoogte van de schadevergoeding bij benadeelden en andere betrokkenen. Er zijn gevallen bekend waarin benadeelden een eerder toegekende en uitbetaalde schadevergoeding moesten terugbetalen, omdat het forfait in een beroepsprocedure bij de rechter toch hoger werd vastgesteld.³⁸ De voorgestelde schaderegeling in de Omgevingswet voor het forfait is erop gericht om voor een grote categorie van schadegevallen meer duidelijkheid te bieden over de uitkomst van een aanvraag om schadevergoeding.³⁹ Daarom is, in navolging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, door de regering gekozen voor een vast forfait. Zo is het voor benadeelden met het vaste forfait beter mogelijk om vooraf te berekenen of de schade voor vergoeding in aanmerking komt. Initiatiefnemers en bestuursorganen weten beter met welke schadevergoeding rekening gehouden moet worden.

Over de hoogte van vijf procent merken de leden van de SGP-fractie terecht op dat in de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de schaderegeling van de Wro is aangegeven dat een waardevermindering van een onroerende zaak van vijf procent van de waarde *substantieel* is. Tegelijkertijd oordeelt de Afdeling in dezelfde rechtspraak echter dat een waardevermindering van vijf procent «*niet zodanig zwaar geacht dat deze schade niet voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten*».⁴⁰ Een waardevermindering of

³⁷ Voor zover besluiten o.g.v. de Wro leiden tot inkomensschade, voorziet het wetsvoorstel t.o.v. de Wro niet langer in een wettelijk minimumforfait van twee procent. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet wordt deze keuze toegelicht. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 986 nr. 3, blz. 27.

³⁸ Bijvoorbeeld n.a.v. ABRvS 24-12-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668 (Centrumplan Lisse).

³⁹ Uit een onder bestuursorganen gehouden enquête blijkt dat het grootste deel van schade-zaken indirecte schade betreft die verband houden met nieuwbouwprojecten. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Resultaten enquête nadeelcompensatie, 1 mei 2017.

⁴⁰ Zie onder meer ABRvS 02-03-2016, ECLI:NL:RVS:2016:530 (Rijsbergen) en ABRvS 28-09-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582 (Zutphen/Overzichtsuitspraak planschade).

-vermeerdering van vijf procent past volgens de regering bij normale waardeschommelingen als gevolg van conjuncturele marktontwikkelingen.

De leden van de SGP-fractie wijzen verder terecht op de rechtspraak waar een forfait van vijf procent wordt toegepast bij indirecte schade als de planontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn der verwachtingen ligt. Deze aftrek op het eigen risico wordt bijvoorbeeld toegepast in schadezaken over nieuwbouwwontwikkelingen die passen in de bebouwde omgeving, bij het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers en bij kustversterkingswerkzaamheden.⁴¹ Als een ontwikkeling niet normaal is of niet in de lijn van de verwachtingen ligt, constateert de regering met de leden van de SGP-fractie dat in de huidige rechtspraak een lager percentage wordt toegepast. In de afgelopen jaren is echter ook in die gevallen het percentage in de richting van vijf procent aan het bewegen. Het doorzetten van de lijn van in hoogte wisselende forfaits in de huidige rechtspraak, zou betekenen dat afstand wordt genomen van het vaste forfait dat, zoals hiervoor weergegeven, met het oog op een betere voorspelbaarheid voor schadezaken nodig is.

2.1.2 Nadeelcompensatie

De leden van de CDA-fractie vragen naar de onderbouwing van de beoogde hoogte van het voorgestelde forfait. In het antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie in paragraaf 2.1.1 is toegelicht waarom er in de Omgevingswet een vast forfait van vijf procent voor indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak wordt voorgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de gevolgen van het voorgestelde forfait. Zij vragen of het vaststellen van het forfait op vijf procent veel mensen die feitelijk schade leiden niet buiten spel plaatst. De regering verwacht niet dat benadeelden door het forfait buiten spel worden gezet. Het forfait is van toepassing op indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak. Voor deze categorie kunnen in een beperkt aantal gevallen benadeelden naast een vergoeding voor indirecte schade grijpen die met toepassing van het oude minimale forfait van twee procent uit de Wet ruimtelijke ordening wel was uitgekeerd. De voorgestelde regeling van schadevergoeding is gebaseerd op het rechtsbeginsel van gelijkheid voor openbare lasten (*égalité devant la charges publiques*), dat is vastgelegd in artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit beginsel van gelijkheid voor openbare lasten brengt – kort weergegeven – tot uitdrukking dat alleen bovenmatige schade voor vergoeding door de overheid in aanmerking komt. Schade die niet bovenmatig is, wordt niet vergoed, want dit behoort tot het normale maatschappelijke risico. Ook zonder forfait zal dus schade voor eigen rekening van de benadeelde kunnen blijven. Daarnaast zal het wettelijk vastgestelde forfait van vijf procent niet voor alle typen schade gelden. Het voorstel is dat het vaste forfait alleen geldt voor indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. Dat betekent dat het forfait niet van toepassing is op directe schade (die vaak ingrijpender van aard is) en op andere soorten indirecte schade (zoals inkomensschade).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 02-03-2016, ECLI:NL:RVS:2016:530 (Rijsbergen), ABRvS 25-10-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2889 (Terneuzen), ABRvS 08-08-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2620 (Krimpenerwaard), ABRvS 04-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1205 (Orac's Den Haag), ABRvS 09-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198 (Kustversterking Noordwijk).

Bovendien sluit de invulling van het normaal maatschappelijk risico aan op aftrekpercentages die in de huidige praktijk gangbaar zijn. In de huidige rechtspraak wordt bijvoorbeeld voor meerdere categorieën van indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak al een forfait van vijf procent toegepast, zoals voor inbreidingslocaties (als het gaat om een normale ontwikkeling die in de lijn der verwachting ligt). Uit gesprekken met diverse experts op het gebied van planschade en nadeelcompensatie en een gehouden enquête onder bestuursorganen, is het beeld verkregen dat cijfermatig gezien een substantieel deel van de schadegevallen binnen de hiervoor genoemde categorieën valt.⁴²

2.1.2.5 Een vast forfait voor indirecte schade

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de balans tussen het normaal maatschappelijk risico voor woningbezitters en het voordeel dat projectontwikkelaars hebben bij een planologische ingreep. Het mogelijk maken van wijzigingen in de fysieke leefomgeving kan schade voor huidige woningbezitters met zich brengen. Het bevoegd gezag zal altijd een weging moeten maken tussen de nadelige gevolgen van een ontwikkeling voor huidige woningbezitters en de positieve effecten van die ontwikkeling voor huidige en nieuwe bewoners of de economie. Als die weging is gemaakt, hebben bestaande bewoners eventueel recht op een vergoeding voor de schade die door de overheid wordt afgewikkeld. De weging die de overheid maakt, doet zij in het algemene of publieke belang. Algemeen aanvaard is dat het algemeen belang dat is gemoeid met de besluitvorming of maatregelen van de overheid, een aftrek op de schadevergoeding rechtvaardigt als de ontwikkeling normaal is. Elke burger zal tot op zekere hoogte zijn of haar schade moeten dragen. Alleen wanneer de schade abnormaal of bovenmatig is, komt deze voor vergoeding in aanmerking. Dat is vastgelegd in het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten («égalité devant les charges publiques»). De voorstellen in afdeling 15.1 zijn in lijn met dat beginsel. Dat wil niet zeggen dat ontwikkelaars uiteindelijk niet aansprakelijk zijn voor de betaling van de schadevergoeding. Gemeenten kunnen de uit te keren schade doorzetten naar de projectontwikkelaar die de schade veroorzaakt. Dat geeft projectontwikkelaars ook een extra prikkel om voorafgaand aan de start van een project in gesprek met omwonenden te gaan en maatregelen te nemen om die schade te beperken. Zoals in paragraaf 2.1.2 in in een antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, is het forfait van vijf procent een invulling van het rechtsbeginsel van gelijkheid van openbare lasten. In de uitwerking van dit rechtsbeginsel in de voorgestelde regeling zijn alle betrokken belangen gewogen. Voor woningbezitters is, in navolging van het advies van de Raad van State, ingezet op meer duidelijkheid vooraf over de uitkomst van schadeprocedures met een vast forfait van vijf procent. Daarmee weten de benadeelden voor een substantiële categorie van gevallen vooraf of een aanvraag om schadevergoeding kans van slagen heeft. Als vooraf meer duidelijkheid bestaat over de uitkomst van schadeprocedures, kunnen bestuursorganen en initiatiefnemers eventuele financiële gevolgen van planvorming beter inschatten, wat de vormgeving van plannen kan vergemakkelijken. Met het voorstel van een vast forfait van vijf procent is de verhouding tussen alle betrokken belangen in balans.

⁴² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Resultaten enquête nadeelcompensatie, 1 mei 2017, www.omgevingswetportaal.nl.

2.1.2.8 Het voorkomen en beperken van schaduw schade onder de Omgevingswet

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of niet toch een regeling moet worden opgesteld voor de vergoeding van schaduw schade. Deze vraag is beantwoord als onderdeel van de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD- en SGP-fractie in paragraaf 2.1.1.

2.1.3.1 Invulling punitieve handhaving onder de Omgevingswet

De leden van de VVD-fractie vragen inzicht in de gevolgen van de evaluatie Wet OM-afdoening en het overleg over boete-instrumenten voor het punitieve stelsel in de Omgevingswet. Via de invoeringswet is het huidige punitieve stelsel beleidsneutraal omgezet naar de Omgevingswet. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft de evaluatie van de Wet OM-afdoening op 19 juni 2018 aan de Kamer aangeboden.⁴³ De Minister zal een beleidsreactie op deze evaluatie binnenkort aan uw Kamer aanbieden. Zoals aangekondigd zal deze beleidsreactie worden meegenomen in nadere oordeelsvorming over het punitieve stelsel in de Omgevingswet. Eventuele aanpassingen van de regelgeving zullen via een apart wijzigingsspoor van de Omgevingswet worden doorgevoerd.

De leden van de CDA-fractie missen een kabinetsreactie op het advies van de Raad van State over de sanctiestelsels. De kabinetsreactie op het advies van de Raad van State over het sanctiestelsels is op 14 mei 2018 naar de beide Kamers gestuurd.⁴⁴ De behandeling daarvan door de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie vond plaats op 5 juli 2018 in het Algemeen Overleg Bestuursrecht.

Het overleg over de punitieve handhaving onder de Omgevingswet zal, zoals in de nota van toelichting Invoeringswet Omgevingswet geduid⁴⁵, worden voortgezet zodra ook de beleidsreactie op het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening gereed en behandeld is. De door de leden van de CDA-fractie genoemde punten zullen worden meegenomen bij de afweging of het noodzakelijk is om aanpassingen te doen in het punitieve stelsel onder de Omgevingswet. Eventuele aanpassingen van de regelgeving zullen via een apart wijzigingsspoor van de Omgevingswet worden doorgevoerd.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de bestuurlijke boete met betrekking tot bouwkundige gebreken en de regel dat pas een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wanneer sprake is van herhaaldelijke overtreding binnen twee jaar. De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is in 2015 geïntroduceerd in het handavingsinstrumentarium van de bouwregelgeving. Deze uitbreiding was vooral bedoeld om gemeenten meer mogelijkheden te geven op te treden in situaties waar overtredingen frequent worden begaan en waar eigenaren niets doen aan de staat van gebouwen. Een bestuurlijke boete heeft anders dan bestuursdwang of een last onder dwangsom een bijkomend effect van bestraffing en schrikt daarnaast potentiële overtreders af.

Als de herhaaldelijkheidseis geschrapt wordt, kan tegen elke overtreding van de bouwregelgeving worden opgetreden met een bestuurlijke boete, ook als dit een relatief kleine overtreding is en de overtreder niet te kwader trouw was. Dat schiet voorbij aan het doel waarvoor de boete geïntroduceerd is. Overigens kan de gemeente in het handhavingstraject sneller tot de bestuurlijke boete overgaan door bij bekende (veel)overtreiders niet eerst lang vrijwillig in overleg te gaan en te waarschuwen

⁴³ Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 440.

⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI nr. 102.

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3,

maar zo snel mogelijk de eerste en vervolgens tweede overtreding te constateren.

2.1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

De leden van de VVD-fractie willen weten of het mogelijk is de landelijke voorziening van het digitaal stelsel op proef beschikbaar te stellen aan een beperkte gebruikersgroep. In het voorjaar van 2019 is precies zo'n proef voorzien: dan zal een eerste integrale oefenversie van de landelijke digitale voorziening beschikbaar zijn. Hiermee kan een beperkte groep gebruikers al oefenen, waaronder ook gemeenten. De resultaten van deze oefeningen zullen worden meegenomen bij de stapsgewijze doorontwikkeling van de landelijke voorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de stand van zaken van de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet begint steeds meer vorm te krijgen. Naar verwachting zal in 2019 stapsgewijs het basisniveau voor de landelijke voorziening worden gerealiseerd dat is afgesproken in het kader van het Bestuursakkoord en uitgewerkt naar aanleiding van het BIT-advies van vorig jaar. Dit betekent dat, conform de afspraken uit het Bestuursakkoord Omgevingswet, overheden in ieder geval het hele jaar 2020 de tijd hebben om hun eigen systemen aan te sluiten op de digitale landelijke voorziening, en zo op tijd klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In december 2018 ontvangt uw Kamer de jaarlijkse voortgangsrapportage met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet, die nader in zal gaan op de stand van zaken van de implementatie, inclusief de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

De leden van de CDA-fractie willen weten of de standaarden voor het aansluiten op en werken met de landelijke voorziening van het digitale stelsel op tijd af zullen zijn om lokale overheden in staat te stellen deze voor inwerkingtreding van de Omgevingswet te implementeren. In december 2018 zijn versies van de standaarden, waarmee landelijke en lokale voorzieningen met elkaar communiceren, gereed voor de kerninstrumenten uit de Omgevingswet die in het basisniveau van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel worden ontsloten, zoals het omgevingsplan. Bij het maken van de standaarden is praktische kennis gebruikt vanuit de uitvoeringspraktijk, en is overleg gevoerd met de softwareleveranciers van lokale overheden. De standaarden zijn voor lokale en regionale overheden een voldoende basis om een start te kunnen maken met het aanpassen van hun eigen informatiehuishouding en systemen. Verdere aanpassingen en doorontwikkeling van deze standaarden zullen compatibel zijn met de versie van december 2018, zodat ze ook inpasbaar zijn in lokale software die op basis van die versie wordt ontwikkeld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de verhouding tussen het Digitaal Stelsel Omgevingswet en het bekendmaken en beschikbaar stellen op grond van de Bekendmakingswet en Gemeentewet. Besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet vormen onderdeel van de informatie die wordt getoond in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Deze informatievoorziening voorziet erin dat de inhoud van verschillende «documenten» in samenhang, objectgericht wordt ontsloten. Objectgericht houdt in dat men via het DSO toegang krijgt tot de regels die op grond van verschillende besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet op een bepaalde locatie gelden. Op termijn kan hier andere informatie over de fysieke leefomgeving aan worden toegevoegd. De geïntegreerde

informatievoorziening door het DSO is een gebruiksservice die voor overheden, burgers en bedrijven meerwaarde biedt ten opzichte van de bekendmaking van afzonderlijke besluiten en van beschikbaarstelling van een geconsolideerde versie voor zover het algemeen verbindende voorschriften betreft.

Met de bekendmaking van besluiten en andere rechtsfiguren en de beschikbaarstelling van algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm, heeft het publiek de beschikking over de inhoud van onderscheiden besluiten en andere rechtsfiguren afzonderlijk. Deze bekendmaking en beschikbaarstelling leidt ertoe dat per besluit of andere rechtsfiguur de inhoud ervan beschikbaar is en voor een bepaald werkingsgebied binnen dat besluit de relevante inhoud voor dat gebied kan worden getoond.

Voor de informatievoorziening in het DSO wordt gebruik gemaakt van de bekendmaking van besluiten en andere rechtsfiguren in de officiële publicaties of de geconsolideerde versies op www.overheid.nl. Voor de inwerkingtreding van een besluit is bekendmaking in de officiële publicaties noodzakelijk. Het DSO maakt de informatie vervolgens meer inzichtelijk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het denkbaar is dat onderdelen van afdeling 20.5 van de Omgevingswet op enig moment overgaan naar meer generieke regelgeving, zoals de Bekendmakingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Gemeentewet. Het ligt naar de mening van de regering niet voor de hand om nu of op termijn de domeinspecifieke informatievoorziening te regelen in generieke wetgeving, zoals de Bekendmakingswet, de Awb of de Gemeentewet. Als er in de toekomst onderdelen van afdeling 20.5 van de Omgevingswet blijken te zijn die zich lenen voor overheidsbrede, alle domeinen bestrijkende, implementatie, behoeft die implementatie op zichzelf niet uitgesloten te zijn, maar vooralsnog is daarop geen zicht. Overigens zal het ook dan de vraag zijn of gekozen moet worden voor generieke regelgeving, of voor harmonisatie binnen de diverse domeinen met ieder hun eigen karakter.

2.1.4.5 Loketfunctie DSO

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de mede-overheden technisch en financieel voorbereid zijn op het aansluiten van hun eigen systemen op de loketfunctie van de landelijke voorziening. Het aansluiten op een landelijk digitaal loket is geen nieuwe taak voor lokale overheden. In de huidige situatie hebben overheden ook al zaak- en vergunningsystemen waarin documenten gearhiveerd worden en die zijn aangesloten op het landelijke Omgevingsloket Online. Door middel van praktijkproeven met het landelijke loket in 2019 en het aansluiten daarop wordt het inzicht van gebruikers vergroot in wat er nodig is om lokale systemen aan te passen. Bovendien wordt door onder meer de gemeenten, via de VNG, samengewerkt bij het opstellen van gezamenlijke specificaties voor hun lokale systemen, en worden leveranciers gestimuleerd om tijdig de benodigde aanpassingen gereed te hebben. Ook hebben gemeenten budget gereserveerd om hun eigen systeem aan te sluiten op de landelijke voorziening.

2.1.4.7 Beheer Digitaal Stelsel Omgevingsrecht

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het Digitaal Stelsel Omgevingswet op tijd gereed is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet bestaat uit het geheel van de landelijke voorziening en de lokale voorzieningen van de uitvoerende overheden die hierop aansluiten. Om te zorgen dat het geheel aan

digitale voorzieningen op tijd gereed is, is ervoor gekozen de landelijke voorziening stapsgewijs te ontwikkelen en de uitvoerende overheden hierbij vroegtijdig te betrekken. Het basisniveau voor de landelijke voorziening, zoals dit op grond van het Bestuursakkoord Omgevingswet is afgesproken, zal in 2019 gereedkomen. Echter, het is zeer zeker niet de bedoeling en onnodig dat aansluitende overheden hierop wachten om hun lokale systemen aan te passen. De belangrijkste digitale standaarden, die ervoor zorgen dat lokale en landelijke systemen met elkaar kunnen «praten», zijn zoals al in antwoord op de vragen van leden van de CDA-fractie hiervoor gezegd, eerder beschikbaar. Hierdoor kunnen aansluitende overheden al in 2019 beginnen met het aanpassen van hun eigen systemen. Dit is vroegtijdig genoeg om te waarborgen dat het geheel aan lokale en landelijke digitale voorzieningen op tijd klaar is voor de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat burgers en bedrijven per 1 januari 2021 het Digitaal Stelsel Omgevingswet kunnen gebruiken om informatie op te zoeken en vergunningen aan te vragen.

2.2 Aanpassingen van de Omgevingswet

2.2.1 Aanpassingen die het omgevingsplan betreffen

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het mogelijk is om een omgevingsplan gemeentegrensoverschrijdend te laten werken. Er zijn in de praktijk diverse (gemeentegrens)overstijgende opgaven voor de fysieke leefomgeving, waarbij nauwe samenwerking tussen gemeenten nodig is voor een efficiënte aanpak. Daarbij kan ook gedacht worden aan opgaven op het gebied van natuur. De Omgevingswet maakt het voor bestuursorganen mogelijk om taken en bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen. Dit is geregeld in artikel 2.2 van de Omgevingswet en geldt ook voor het omgevingsplan. Op die manier kan gezorgd worden voor een integrale benadering van in verschillende gemeenten gelegen locaties. Een overdracht van bevoegdheden of gemeentegrensoverschrijdende werking van het omgevingsplan is daarbij niet nodig.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie te geven op het *Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit*, van de initiatiefgroep Mooiwaarts van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Het Schetsboek biedt goede handvatten voor gemeenten om een omgevingsplan vorm te geven. Het schetsboek is aanbevelingswaardig omdat het nadrukkelijk zoekt naar de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, bijvoorbeeld door te werken met open normen. De focus van het schetsboek ligt op de ruimtelijke inpassing van projecten op het terrein van erfgoed, stedenbouw, landschap, welstand en openbare ruimte in onderlinge samenhang. De reikwijdte van het omgevingsplan is evenwel breder en behelst ook regulering en inpassing van bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten. Dat neemt niet weg dat het schetsboek een inspirerende rol kan spelen bij het opstellen van omgevingsplannen en voorbeeld-regelingen die de VNG ontwikkelt in het project Staalkaarten voor een omgevingsplan.

De leden van de GroenLinks-fractie zien zowel voor de initiatiefnemer als voor omwonenden en andere belanghebbenden een verlies aan rechtszekerheid bij het werken met open normen en buitenplanse vergunningen. Dat verlies dient naar de mening van deze leden gecompenseerd te worden met transparante procedures, die garanderen dat inderdaad alle relevante belangen worden afgewogen en alle reële kansen om de omgevingskwaliteit te verbeteren worden gegrepen. De leden krijgen graag een nadere reactie van de regering op hun analyse. Het is een vaker genoemd spanningsveld dat het werken met open normen ten koste zou gaan van rechtszekerheid. In de huidige praktijk wordt vaak afgeweken van bestemmingsplannen omdat hierin veel gesloten normen staan. Het

werken met gesloten normen leidt tot inflexibele regels. Die regels kunnen, ook bij geringe afwijkingen, activiteiten blokkeren. In dat soort situaties ontstaat er al snel behoefte en draagvlak om voor concrete gevallen een uitzondering te maken en van die inflexibele regels af te wijken bijvoorbeeld met een hardheidsclausule. Als er geen hardheidsclausule of andere mogelijkheid om af te wijken aanwezig is, zal eerst de verordening aangepast moeten om de betrokken activiteit toch te kunnen toestaan. Om voldoende flexibiliteit in het systeem in te bouwen is er voor gekozen om, net als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), op wetsniveau de mogelijkheid te bieden om (buitenplans) activiteiten toe te staan die in strijd zijn met het omgevingsplan. De open norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is in dat geval het criterium op grond waarvan primair beoordeeld moet worden of de vergunning kan worden verleend.

Het instrument van de vergunning en de bijbehorende transparante procedure is bij uitstek bedoeld om het bevoegd gezag een mogelijkheid te geven om per individuele activiteit te beoordelen in hoeverre die, al dan niet onder het stellen van beperkende randvoorwaarden, op een bepaalde locatie aanvaardbaar is. Het in het omgevingsplan opnemen van vergunningenstelsels en het daarbij werken met op de desbetreffende activiteit en locatie toegespitste open normen, geeft het bevoegd gezag daarbij de mogelijkheid om belangen af te wegen. Gelijktijdig bieden die meer flexibele normen de rechtszekerheid dat niet bij elke nieuwe activiteit van inflexibele regels van het omgevingsplan behoefte te worden afgeweken met een buitenplanse vergunning. Op die manier kan een omgevingsplan dat werkt met een meer flexibel en in open normen geformuleerde regeling, juist ook bijdragen aan de rechtszekerheid omdat minder vaak van het omgevingsplan zal worden afgeweken.

Ongeacht of er wordt gewerkt met open normen of niet, voorziet de Omgevingswet in transparante vergunningprocedures met de mogelijkheid voor belanghebbenden om zienswijzen, bedenkingen en bezwaren naar voren te brengen. Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, die in een beperkt aantal gevallen wordt voorgeschreven, is er de geformaliseerde mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen op het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. In alle gevallen bestaat daarna de mogelijkheid voor belanghebbenden om tegen het besluit over verlening van een vergunning beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te stellen. Bij de reguliere procedure bestaat er de mogelijkheid om naar aanleiding van de publicatie van ingekomen aanvragen om vergunning informatie te vergaren en zich met bedenkingen te melden bij het bevoegd gezag. Tegen het genomen besluit kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Vervolgens kan tegen het genomen besluit op bezwaar, beroep en hoger beroep worden ingesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een nadere toelichting van de regering op het voorstel om de planologische vergunningplicht te schrappen. Graag ontvangen de leden van de GroenLinks-fractie ook een toelichting op het advies van de Raad van State om «op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen, indien dat gelet op de plansystematiek (...) verantwoord is». Een toelichting waarom op dit punt het advies van de Raad van State niet is overgenomen, is gegeven bij de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 2.0. In aanvulling op dit antwoord kan het

volgende worden opgemerkt. Bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal als onderdeel van de bruidsschat in elk omgevingsplan worden voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen. Deze vergunningplicht, die nu onderdeel uitmaakt van de vergunningplicht voor het bouwen uit de Wabo, wordt van rechtswege ongewijzigd voortgezet in elk omgevingsplan in het kader van het overgangsrecht. Gemeenten kunnen er vervolgens actief en bewust voor kiezen om vergunningsplichten te laten vervallen afhankelijk van het type bouwwerk, de locatie en de regels die voor het bouwwerk gelden. In plaats van een vergunning kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een meldingsplicht of een informatieplicht. Ook is denkbaar dat volstaan wordt met algemene regels in het omgevingsplan, eventueel aangevuld met een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Het is, zoals al eerder aangegeven, aan gemeenten om hier een invulling aan te geven. Anders dan kennelijk wordt verondersteld zal de vergunning voor ruimtelijke aspecten bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus niet ineens komen te vervallen maar in het overgangsrecht (de bruidsschat) worden voortgezet totdat de gemeente een andere keuze maakt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering verwacht dat onder de Omgevingswet de milieuregels eerder toe dan af zullen nemen. Op het moment van inwerkingtreding voorziet het overgangsrecht via de zogenoemde bruidsschat erin dat de milieuregels die op landelijk niveau vervallen in alle omgevingsplannen worden opgenomen, zodat het milieubeschermingsniveau op het moment van inwerkingtreding van het stelsel niet wijzigt. In de periode daarna voorziet de regering een verbetering en vereenvoudiging van de milieuregels, wat in praktijk tot een lagere regeldruk gaat leiden. Dit komt door de volgende drie ontwikkelingen.

Allereerst gaat de regering ervan uit dat gemeenten de regels die via de bruidsschat in de omgevingsplannen zijn ingebouwd eenvoudiger en beter gaan maken. Dat kunnen ze doen door de regels toe te spitsen op de specifieke locatie. Een generieke algemene rijksregel ingevuld met maatwerkvoorschriften kan vervangen worden door een concrete regel in het omgevingsplan, die vooraf meer duidelijkheid biedt (bijvoorbeeld geluid bevat acht pagina's aan regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en kan vervangen worden door de regel: hier is maximaal x dB op de gevel toegestaan).

De tweede ontwikkeling heeft betrekking op situaties waar binnen gemeenten nieuwe gebieds-ontwikkelingen aan de orde zijn en adequate milieubescherming daarbij moet worden geborgd. De voordelen die het stelsel biedt bij integratie van «ruimtelijke regels» en «milieuregels» kunnen voor dergelijke gebieden direct ten volle worden benut in aanpassing van het omgevingsplan voor die locaties, wat in totaal voor de betreffende locaties minder en vooral duidelijkere regels kan betekenen.

De derde ontwikkeling die de regering vooral op langere termijn voorziet is dat op een aantal onderwerpen een verschuiving zal plaatsvinden in de regels die milieubescherming tot doel hebben. Kort gezegd betreft het een verschuiving van onderwerpen waarvan de aanpak inmiddels grotendeels tot adequate bescherming heeft geleid naar regels die te maken hebben met toekomstige opgaven, zoals klimaatadaptatie en energietransitie.

Bij alle drie de ontwikkelingen kan de gemeentelijke omgevingsvisie een belangrijke rol spelen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe burgers bezwaar kunnen maken tegen keuzes in het gemeentelijk omgevingsplan. Op de voorbereiding van het omgevingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Over een ontwerpbesluit tot vaststelling van een omgevingsplan kunnen door eenieder zienswijzen naar voren worden gebracht en tegen het vastgestelde besluit kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens op welke wijze volksgezondheid en milieubescherming moet worden betrokken bij opstellen van omgevingsplannen. In paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is ingegaan op de wijze waarop het belang van bescherming van de gezondheid doorwerkt in het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij is niet alleen ingegaan op de rol van het omgevingsplan, maar ook op die van de omgevingsvisie die aan keuzes over de inhoud van de regels in het omgevingsplan voorafgaat.

Het omgevingsplan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, op basis van een integrale belangenafweging. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de Omgevingswet: «het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Gezondheid is één van die mee te wegen belangen, zoals door het aangenomen amendement-Smaling⁴⁶ nog eens extra is benadrukt in artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet.

Op verschillende onderwerpen geeft het Rijk via het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels waar in ieder geval aan moet worden voldaan voor de bescherming van de gezondheid. Om de eigen ambitie van een gezonde fysieke leefomgeving te behouden of bereiken kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan nadere regels opnemen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een decentrale omgevingswaarde, of regels over activiteiten. Het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving omvat naast de bescherming van de gezondheid ook gezondheidsbevordering, en de regels van het omgevingsplan kunnen dus ook daarop betrekking hebben. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁴⁷

De leden van de SP-fractie vragen tenslotte hoe op andere wijze kan worden voorkomen dat economisch gewin ten koste zal gaan van de volksgezondheid en milieubescherming. Artikel 1.3 van de Omgevingswet benoemt de maatschappelijke doelen van de wet. Het geeft aan dat de wet gericht is op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. De doelen van de wet hebben het maken van een expliciete weging tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving in zich. Het rijk heeft bij het opstellen van rijksregels die afweging gemaakt. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen die afweging ook moeten gaan maken. De instrumenten van de Omgevingswet leveren een bijdrage aan het bereiken van het beoogde evenwicht tussen die beide doelen van de wet. Zo kan een omgevingswaarde de uit oogpunt van gezondheid gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150

⁴⁷ Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb 2018, 292)

omschrijven. Een aantal door het Rijk gestelde omgevingswaarden doen dat voor verschillende leefomgevingsaspecten, zo nodig kan de provincie of de gemeente decentraal dergelijke omgevingswaarden stellen. Verplichte en onverplichte programma's moeten of kunnen maatregelen bevatten die (mede) bescherming of bevordering van gezondheid tot doel hebben. Naast de regels die de gemeente in het omgevingsplan moet of kan stellen aan activiteiten kunnen ook omgevingsverordeningen regels bevatten ter bescherming van de volksgezondheid, en stelt het Rijk in het Besluit activiteiten leefomgeving vele regels die datzelfde doel beogen. Al die instrumenten kunnen worden ingezet om te voorkomen dat het evenwicht tussen ontwikkelen en beschermen wordt verstoord en eenzijdig naar ontwikkeling doorslaat.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de beperkte inspraakmogelijkheden voor burgers en omwonenden in de Crisis- en herstelwet gangbare praktijk zullen worden in de Omgevingswet. Samen met de leden van de SP-fractie hecht ik groot belang aan een goede inspraakprocedure. Ik sluit daarbij aan bij de generieke procedures uit de Algemene wet bestuursrecht. Net als onder de Chw blijft onder de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van omgevingsplannen. Binnen deze procedure is voorzien in inspraak en het indienen van zienswijzen. Inspraak staat open voor eenieder.

Participatie is daarnaast een belangrijke pijler van de Omgevingswet. Daarom is een motiverings-verplichting voor participatie toegevoegd: bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, geeft het bevoegd gezag aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken. Op die manier worden relevante partijen in een vroegtijdig stadium en op adequate wijze geïnformeerd over de inrichting van het participatieproces.

Veel gemeenten geven hieraan, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, al invulling. Een voorbeeld is de al eerder genoemde «regionale agenda omgevingsvisie 2040» van tien gemeenten in het hart van Holland. Daarvoor zijn veel bijeenkomsten met inwoners georganiseerd waarin zij konden meedenken en meepraten over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ook zijn er bijeenkomsten georganiseerd met specialisten die vakmatig betrokken zijn bij de leefomgeving, met snelkookpansessies, festivals en thematische bijeenkomsten. Die bijeenkomsten zijn belangrijke informatiebronnen geweest voor het opstellen van het uiteindelijke document.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom gemeenten geen ruimte krijgen om in een omgevingsplan delegatiebepalingen op te nemen voor het stellen van nadere regels door het college van burgemeester en wethouders. Omwille van de toegankelijkheid van de regels is er in de Omgevingswet voor gekozen dat gemeenten één omgevingsplan hebben. Dit vervangt de regels die nu versnipperd zijn over talloze bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, gemeentelijke verordeningen en ook eventuele uitwerkingen daarvan door het college. Met de keuze voor één omgevingsplan verhoudt zich niet dat er ter uitwerking daarvan aparte regels op het gebied van de fysieke leefomgeving bestaan, die zijn vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Dat zou de (digitale) toegankelijkheid van de regels ernstig belemmeren. De mogelijkheid om het stellen van regels te delegeren aan het uitvoerende bestuur blijft overigens behouden. De

Omgevingswet voorziet in een delegatiemogelijkheid (artikel 2.8). Hiermee kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Zo kan het lokale bestuur hetzelfde bereiken als met de bevoegdheid om nadere regels te stellen in een apart besluit, terwijl de (digitale) toegankelijkheid veel beter is. Verder kan een college op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vaststellen over de uitoefening van zijn bevoegdheden. De Omgevingswet doet daar niet aan af. De hier beschreven lijn geldt overigens ook voor de waterschappen en de provincies.

2.2.1.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

De leden van de VVD-fractie vragen naar de onderwerpen die in ieder geval in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd en onderwerpen die daarin juist niet mogen worden gereguleerd.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, worden concrete regels over de afbakening van het omgevingsplan ten opzichte van andere gemeentelijke verordeningen (zoals de Algemene Plaatselijke Verordening), via het Invoeringsbesluit opgenomen in het Omgevingsbesluit. Op 29 oktober jl. is de internetconsultatie van het voorgenomen Invoeringsbesluit van start gegaan.⁴⁸ Na verwerking van de consultatiereacties zal een ontwerp van het Invoeringsbesluit worden voorgehangen bij uw Kamer.

In het huidige ontwerp van het Invoeringsbesluit worden regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, aangewezen als regels die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Het zijn regels over activiteiten die direct ingrijpen in de fysieke leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn het kappen van bomen, het maken van een in- en uitrit op openbare wegen of het verleggen van kabels en leidingen.

Regels die gaan over de handhaving van de openbare orde, bevoegdheden van de burgemeester, of over «geldzaken», zoals lokale belastingen, leges en heffingen, mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen, tenzij de wet daarin uitdrukkelijk voorziet (zoals de regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in hoofdstuk 13 van de wet).

Voor de gemeente wordt met deze regeling verduidelijkt welke algemene regels alleen, of juist niet, in een omgevingsplan, mogen worden opgenomen. Op vergelijkbare wijze wordt in het huidige ontwerp van het Invoeringsbesluit voor het waterschap en de provincie verduidelijkt welke regels alleen, of juist niet, in een waterschapsverordening, respectievelijk dat omgevingsverordening, mogen worden opgenomen. Tegelijkertijd wordt met deze uitwerking van artikel 2.7 van de Omgevingswet het risico op vernietiging van een omgevingsplan of de onverbindendheid van een verordening aanzienlijk verminderd. Met de VNG, UvW en het IPO is over deze aanpak bij het opstellen van deze regels van gedachten gewisseld.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere verduidelijking van de voorgestelde wijziging van artikel 4.2, in het licht van de aanwijzing op grond van artikel 2.7 van onderwerpen die in het omgevingsplan geregeld moeten worden of daarin juist niet geregeld mogen worden en in het licht van het feit dat ook regels van het Rijk, de provincies en de waterschappen kunnen bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook vragen zij welke verantwoordelijkheid er ligt bij het bestuursorgaan en welke bij de doelgroep van de regel. De opdracht uit artikel 4.2 om in het omgevingsplan voor het gehele grondgebied te

⁴⁸ www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet

voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is een resultaatsverplichting. Deze vraagt dat gemeenten in het omgevingsplan regelen op welke wijze en onder welke voorwaarden locaties kunnen worden benut of op welke wijze deze tegen bepaalde activiteiten of invloeden worden beschermd. Deze taakopdracht houdt dus in dat activiteiten onderling evenwichtig per locatie worden gereguleerd. Dit impliceert een locatiegerichte benadering waarbij de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze wordt verdeeld, ingericht en benut. Aan deze taakopdracht kan door gemeenten worden voldaan door het stellen van verschillende typen regels. Gedacht kan hierbij worden aan algemene regels over activiteiten, vergunningplichten en maatwerkregels. Met dit pakket regels bepaalt de gemeente dus welke activiteiten op welke locatie kunnen worden verricht, gegeven het vereiste evenwicht met de activiteiten die op andere locaties zijn toegelaten. Maar de gemeente stelt deze regels wel in verhouding met andere regels die ook bijdragen aan het gewenste evenwicht, waaronder de regels van andere overheden en eigen bij verordening gestelde regels.

De opdracht houdt geen verplichting in om alle regels over de fysieke leefomgeving die bijdragen aan het bereiken van dat evenwicht in het omgevingsplan op te nemen. De afbakening die op grond van artikel 2.7 via het Invoeringsbesluit in het Omgevingsbesluit wordt opgenomen dient om te bepalen of een bepaalde regel in het omgevingsplan moet of mag worden opgenomen. Er zijn namelijk gemeentelijke regels die op zichzelf wel bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar die gelet op de reikwijdte en doelen van de Omgevingswet, toch niet in het omgevingsplan thuishoren. Een voorbeeld van dergelijke regels zijn de gemeentelijke regels over het slapen in de openbare ruimte. Hoewel deze regels op zichzelf wel bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, mogen deze regels op grond van de afbakening niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze regels gaan namelijk over het gedrag van personen en worden primair vanwege de openbare orde en veiligheid gesteld en vallen daarmee buiten de reikwijdte van (de doelen van) de Omgevingswet. De via het Invoeringsbesluit in het Omgevingsbesluit op te nemen afbakening zorgt er dus voor dat voor de bestuursorganen van de gemeenten altijd duidelijk is of bepaalde regels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, mogen worden of juist niet opgenomen mogen worden. Ook zorgt deze ervoor dat de doelgroepen van de verschillende gemeentelijke regels de voor hen van belang zijnde regels op een logische en samenhangende wijze in het omgevingsplan of een gemeentelijke verordening terug kunnen vinden.

De opdracht tot het evenwichtig reguleren van activiteiten ligt primair bij gemeenten, maar dient als vereiste ook in acht te worden genomen bij het door provincie, waterschap of Rijk vaststellen van projectbesluiten die strekken tot wijziging van het omgevingsplan (zie artikel 5.53, eerste lid, van de Omgevingswet). Ook andere regels van het Rijk, de provincies en waterschappen dragen bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Allereerst dragen de instructieregels die Rijk en provincies stellen met het oog op de evenwichtige toedeling van functies daaraan bij. De omgevingsplannen dienen aan deze instructieregels te voldoen en deze regels maken zo onderdeel uit van het omgevingsplan. Daarnaast kunnen ook de algemene regels van Rijk, provincies en waterschappen die rechtstreeks tot burgers en bedrijven zijn gericht bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2.2.1.3 Voorbereidingsbesluit voor het omgevingsplan en de omgevingsverordening

De leden van de VVD-fractie vragen of er met het van toepassing zijn van twee of meer voorbereidingsbesluiten, met een verschillende werkingsduur, op een locatie geen verwarring zal ontstaan. Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat voorbereidingsbesluiten niet langer zelfstandig werkende besluiten zijn, met ten opzichte van een omgevingsplan conflicterende regels. Door voorbereidingsbesluiten direct in te passen in een omgevingsplan, ontstaat een veel transparanter beeld van de geldende regels op een locatie. Juist om verwarring te voorkomen is deze keuze gemaakt. Als meerdere voorbereidingsbesluiten gelijktijdig werken op een locatie, kunnen de voorbeschermingsregels in samenhang met de regels uit het omgevingsplan worden geraadpleegd. De voorbeschermingsregels zijn bij raadpleging van het omgevingsplan als zodanig herkenbaar, waarbij ook de geldigheidsduur kan worden afgeleid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de suggestie van de Raad van State niet wordt overgenomen om op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen. In paragraaf 2.0 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie.

2.2.1.4 Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een nadere toelichting van de regering op het voorstel om de planologische vergunningplicht te schrappen en op het advies van de Raad van State om op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen met de mogelijkheid om hier op gemeentelijk niveau vanaf te wijken. In paragraaf 2.0 worden deze vragen al beantwoord naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie waarderen dat de ruimtelijke vergunningplicht in de bruidsschat is opgenomen. Ten aanzien van de bruidsschat vragen deze leden welke regels niet in het «tijdelijk deel» van het omgevingsplan worden opgenomen en welke gevolgen dit heeft als deze regels ook na 2029 nog gelden, tenzij de gemeenteraad besluit ze te wijzigen. Zij vragen ook of bij een eventuele wijziging, derden beroep en bezwaar tegen deze regels kunnen indienen. Ook hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd welke regels van de bruidsschat niet in het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden opgenomen en hoe lang die regels blijven gelden.

Met het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit, zal «de bruidsschat», met de zogenoemde omgevingsplanregels van rijkswege, deel gaan uitmaken van de gemeentelijke omgevingsplannen. Naast de ruimtelijke vergunningplicht gaat het hierbij om andere rijksregels die nu onder meer zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer maar niet terugkomen in het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving.

In het voorgenomen Invoeringsbesluit dat momenteel in openbare consultatie ligt, mede na overleg met de VNG, alle regels van de bruidsschat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen. Het gevolg van plaatsing in het tijdelijk deel is dat alle daarin opgenomen regels uitdrukkelijk heroverwogen moeten worden. De gemeente kan ervoor kiezen om de regels te laten vervallen, te wijzigen of ongewijzigd te laten voortbestaan. Zij moet daarbij wel voldoen aan de regels van het Besluit

kwaliteit leefomgeving. In alle gevallen geldt dat bij een appellabel besluit tot vaststelling van het omgevingsplan de regels in het tijdelijk deel moeten vervallen en, als men de regels al dan niet in gewijzigde vorm wil handhaven, in het nieuwe deel van het omgevingsplan moet vaststellen.

Gemeenten kunnen zelf kiezen wanneer ze dit, al dan niet gefaseerd in de tijd, uitvoeren. Bij koninklijk besluit zal echter het moment worden vastgelegd wanneer de klus uiterlijk moet zijn geklaard en tijdelijk deel van het omgevingsplan in beginsel zou moeten zijn komen te vervallen. Met de VNG is afgesproken dat dit moment in 2029 wordt gelegd. Als gemeenten onverhoopt in 2029 nog niet klaar zijn met die klus en er nog regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan aanwezig zijn, komen deze overigens niet van rechtswege te vervallen. Dat betekent dat de regels in het tijdelijk deel ook na 2029 blijven gelden en raadpleegbaar zijn. Op dat moment kan echter wel bezien worden of, en zo ja, welke acties nodig zijn bij achterblijvende gemeenten.

Een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan wordt voorbereid met toepassing van de voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kan eenieder zienswijzen naar voren brengen tegen het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. Belanghebbenden kunnen vervolgens tegen het vastgestelde besluit in beroep opkomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Derde-belanghebbenden kunnen dus in alle gevallen in beroep opkomen tegen een besluit waarbij de regels komen te vervallen of (al dan niet in gewijzigde vorm) worden gehandhaafd.

De leden van de SP-fractie vragen of bij de splitsing van een technische en ruimtelijke vergunning voor het bouwen sprake is van het «bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving», zoals dat als verbeterdoel is aangemerkt in de Omgevingswet. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre een integrale beoordeling van bouwactiviteiten mogelijk is, nu gekozen is voor een knip in de omgevingsvergunning van bouwactiviteiten tussen de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning. Verder vragen zij of de ruimtelijke vergunning pas in werking treedt als de technische vergunning is toegekend. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen over de zogenaamde «bruidsschat» welke regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan worden opgenomen en welke regels daarin niet worden opgenomen. Verder vragen zij hoe lang de regels nog blijven gelden. Deze vragen zijn in samenhang beantwoord met vergelijkbare vragen in deze paragraaf van de leden van de GroenLinks-fractie.

2.2.5 Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere toelichting op de keuze om de reguliere voorbereidingsprocedure als uitgangspunt te nemen en hoe dit uitwerkt voor grootschalige projecten met veel belanghebbenden. Vanwege het belang van een snelle en voortvarende besluitvorming is bij besluiten over omgevingsvergunningen als uitgangspunt de reguliere procedure van toepassing. Bij grootschalige initiatieven is echter vaak de uitgebreide procedure voorgeschreven omdat een milieueffectrapport moet worden opgesteld of omdat het een

anderszins complexe en milieurelevante activiteit is die wordt gereguleerd door EU-richtlijnen. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan het bevoegd gezag in overeenstemming met de aanvrager tot de conclusie komen dat de uitgebreide procedure bij het voorliggende project de voorkeur verdient. Voor een nadere toelichting op die mogelijkheid wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.2.

2.2.6 Aanpassing bevoegdheidsverdeling na kabinetswisseling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te verduidelijken wat nu precies de taakverdeling is tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Water, als het gaat om de Omgevingswet. Bij koninklijk besluit⁴⁹ zijn taken op het terrein van de stelselherziening omgevingsrecht onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gebracht; deze taken vielen voordien onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). De Minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de stelselherziening omgevingsrecht (inclusief implementatieopgave en het digitale stelsel Omgevingswet).

Naast deze algemene stelselverantwoordelijkheid hebben de afzonderlijke Ministers taken en bevoegdheden ten aanzien van onderwerpen die tot hun beleidsverantwoordelijkheid behoren. Op het beleidsterrein van BZK kan gedacht worden aan bouwen en ruimtelijke ordening. Daarnaast kan gedacht worden aan onderwerpen op het gebied van de Aanvullingswet grondeigendom, zoals het vestigen van een voorkeursrecht. Binnen het stelsel vallen ook een groot aantal onderwerpen op het beleidsterrein van infrastructuur en waterstaat, zoals infrastructuur (wegen, spoor, luchtvaart), water (bijvoorbeeld waterveiligheid) en diverse milieuaspecten, zoals geluid en externe veiligheid. Hiervoor blijft de betrokken bewindspersoon primair inhoudelijk verantwoordelijk. Dit komt (naast de toegedeelde taken en bevoegdheden in de Omgevingswet) onder meer tot uitdrukking in de primaire verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor de aanvullingssporen bodem en geluid. In de brief van 8 maart 2018 is voor diverse onderwerpen een overzicht opgenomen van de verdeling van taken tussen de bewindspersonen van BZK en IenW.⁵⁰

3. Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan

De leden van de D66-fractie vragen te reflecteren op vragen gesteld door Natuur & Milieu in hun inbreng over het wetsvoorstel. De onderwerpen die de Stichting Natuur en Milieu⁵¹ adresseert, blijken aan te sluiten op de vragen van leden van diverse fracties. Deze onderwerpen komen in de orde in paragraaf 1.1 (antwoorden op vragen van de aan het woord zijnde leden en die van de CDA-, GroenLinks- en ChristenUnie-fracties), paragrafen 1.2 en 1.3 (antwoorden op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie), paragraaf 2.0 (antwoorden op vragen van de aan het woord zijnde leden), paragraaf 2.2.1.4 en in het antwoord op onderstaande vraag. De regering meent dat daarmee de vraag van deze leden voldoende is beantwoord.

De leden van de D66-fractie vragen hoe geborgd wordt dat het basisbeschermingsniveau bereikt wordt en wie daarvoor eindverantwoordelijk is. Het basisbeschermingsniveau is het door het Rijk of de Europese Unie

⁴⁹ Koninklijk besluit van 26 oktober 2017, no. 2017001806 (Stcrt 2017 62725).

⁵⁰ Kamerstukken I, 2017/18, 33 118, AF, blz. 14–15.

⁵¹ Brief aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de Invoeringswet Omgevingswet, 8 oktober 2018 (referentie KvdE/acl/181008.018).

minimaal vereiste niveau van de bescherming van de gezondheid en veiligheid. In de beantwoording van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie in paragraaf 1.3 is hierop al ingegaan. De vraag van deze leden wordt gelezen als een vraag om een concretisering. Er is met het oog op de gezondheid en de veiligheid van de mens een basisbeschermingsniveau vastgesteld voor externe veiligheid, geluid en trillingen door activiteiten, geur van veehouderijen en zuiveringstechnische werken, luchtkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Dat basisbeschermingsniveau is geborgd met regels in de AMvB's onder de Omgevingswet, in het bijzonder het Besluit kwaliteit leefomgeving dat in augustus 2018 is gepubliceerd. De wijze waarop dat gebeurt, verschilt van onderwerp tot onderwerp, omdat de instrumentkeuze en de bestuurlijke taakverdeling zijn afgestemd op de aard van het onderwerp. De beleidsverantwoordelijkheid voor de inhoud van de regelgeving op dit punt berust bij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Die voor zwemwaterkwaliteit berust bij de Minister van dat departement. De uitvoering ligt in de meeste gevallen bij de gemeenten, soms ook bij andere overheden.

Voor externe veiligheid ligt de uitvoering primair bij de gemeenten. Het is aan de gemeenten om er bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan voor te zorgen dat de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico (een overlijdenskans van 10^{-6} per jaar voor personen in kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en op kwetsbare locaties) niet worden overschreden en de vereiste afstanden tot activiteiten met gevaarlijke stoffen en windturbines in acht worden genomen.

Voor geluid door activiteiten bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels. Het is aan de gemeenten om in het omgevingsplan de regels op te nemen die erin voorzien dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Het basisbeschermingsniveau wordt daarbij geborgd door de regel dat hogere waarden dan de standaardwaarden die het Rijk biedt alleen toegestaan zijn als dat niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden voor het binnenniveau (waaronder 25 dB(A) voor het gemiddelde geluidniveau gedurende de nacht).⁵² Voorzien is dat voor geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen vergelijkbare waarborgen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.⁵³

Voor trillingen door activiteiten kent het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels met een systeem van standaardwaarden en grenswaarden. Dit is gelijkwaardig aan de normwaarden die nu gelden op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook voor geur van veehouderijen en zuiveringstechnische werken zijn standaardwaarden en grenswaarden vastgesteld. De geurnormering is beleidsneutraal overgenomen, met behoud van de nu al bestaande flexibiliteit voor gemeenten. Bij trillingen en geur kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van de grenswaarden, die het basisbeschermingsniveau tot uitdrukking brengen. Dit kan alleen als gemotiveerd kan worden dat zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen het afwijken rechtvaardigen. In de toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving is naar aanleiding van de motie-Çegerek⁵⁴ en de motie-Teunissen⁵⁵ een afwegingskader voor de toepassing van dit criterium bij de motivering van een besluit opgenomen.⁵⁶

⁵² Zie artikel 5.66 van het Besluit kwaliteit leefomgeving voor een volledig overzicht van grenswaarden.

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 113.

⁵⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73

⁵⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, U.

⁵⁶ Stb. 2018, 292, blz. 321–324.

Voor luchtkwaliteit is het beeld meer divers, omdat de luchtkwaliteit op een locatie afhankelijk kan zijn van een groot aantal bronnen. Dit omdat de stoffen in de lucht zich – anders dan geluid en veiligheidsrisico's – over grotere afstanden verspreiden. Het halen van het basisbeschermingsniveau is daarom een gezamenlijke opgave van de verschillende bestuursorganen (zie hierover ook het antwoord op een vraag van de aan het woord zijnde leden en vragen van de leden van de GroenLinks-fractie in paragraaf 1.1). Daarbij is geregeld welk bestuursorgaan bij een dreigende overschrijding of overschrijding van een omgevingswaarde het initiatief neemt om een programma op te stellen. Gekozen is voor het bestuursorgaan dat naar verwachting in de meeste gevallen toereikende maatregelen kan nemen. De taak om een programma op te stellen ligt bij het college van burgemeester en wethouders voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, fijnstof PM₁₀ en PM_{2,5} (kalenderjaargemiddelde), benzeen, lood en koolmonoxide, bij gedeputeerde staten voor zwaveldioxiden en stikstofoxiden in grote natuurgebieden en bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor fijnstof PM_{2,5}(voortschrijdend gemiddelde) en ozon.

Voor de kwaliteit van het zwemwater ligt de verantwoordelijkheid bij de provincies en de waterbeheerders. De provincie is verantwoordelijk voor het aanwijzen van zwemwaterlocaties en het vaststellen van maatregelen, waaronder de mogelijkheid tot het instellen van een negatief zwemadvies of zwemverbod om daarmee het basisbeschermingsniveau te bieden als de zwemwaterkwaliteit achteruit gaat, bijvoorbeeld door blauwalgen of incidentele lozingen. De waterbeheerders zorgen – als onderdeel van hun taak om watersystemen te beheren – ook voor de kwaliteit van het water en de monitoring op zwemlocaties.

3.1 De wetten die worden ingetrokken

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de weging tussen belangen bij het nemen van beslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Dit vanuit de vrees dat «zachte» belangen het onderspit delven. Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de aan het woord zijnde leden over een integrale beoordeling in paragraaf 1.1 en een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 1.2.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de huidige wetgeving een absoluut verbod kent op het in stand houden van een bouwwerk dat «in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand.» Nu dit verbod wordt gedecentraliseerd, kunnen gemeenten niet optreden tegen verpaupering en verwaarlozing in gebieden waar zij (uit een oogpunt van deregulering) géén open regels hebben opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken. Gevraagd wordt hoe de regering aankijkt tegen het voorstel om een uniform wettelijk verbod op ernstige ontsiering van de leefomgeving op te nemen in de Invoeringswet Omgevingswet. Het repressieve welstandsvereiste uit artikel 12 van de Woningwet, op grond waarvan het uiterlijk van een bouwwerk niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand, zal bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet, als onderdeel van de bruidsschat, in alle omgevingsplannen ongewijzigd worden overgenomen. Op die manier blijft het dus onverminderd mogelijk voor gemeenten om op grond van die bepaling op te treden tegen verpaupering en verwaarlozing of andersoortige welstandexcessen bij bestaande en vergunningvrij gebouwde bouwwerken. Gemeenten kunnen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik maken van de mogelijkheid om het repressieve welstandsvereiste te wijzigen. De regeling kan bijvoorbeeld beter

afgestemd worden op de overige bouwregels die gelden voor een locatie, zodat het welstandsvereiste concreter en duidelijker kan worden ingevuld.

5. Hoofdpijnen van het overgangsrecht

5.1 Uitgangspunten overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of het overgangsrecht zo aangepast kan worden dat gemeenten niet alleen kunnen kiezen voor een locatiegerichte aanpak, maar ook voor een thematische opbouw van het omgevingsplan. Ook de leden van de SGP-fractie hebben gevraagd hoe de regering aankijkt tegen deze wens van de VNG voor een themagerichte aanpak. Ook vragen deze leden of de regering voornemens is het overgangsrecht aan te passen als dat op grond van ervaringen in de praktijk wenselijk mocht blijken te zijn. Mede naar aanleiding van de tekst en toelichting van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet zijn verdere gesprekken gevoerd met de VNG over de transitiefase, waarin het omgevingsplan vanuit het tijdelijk deel moet worden doorontwikkeld naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. In het bijzonder is daarbij de wens besproken om de regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet alleen «locatiegewijs» (alle geldende regels per locatie) te kunnen laten vervallen maar ook «regelgewijs» (regels op een locatie die bijvoorbeeld betrekking hebben op één bepaald thema bijvoorbeeld parkeren of kappen van bomen) te kunnen laten vervallen. Op die manier ontstaat de mogelijkheid om de overgang van het tijdelijk deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan verder te flexibiliseren. De regering staat sympathiek tegenover deze wens van de gemeenten, die vooral van belang is voor de eerste periode na inwerkingtreding waarin nog veel gemeenten met het bestemmingsplan van rechtswege zullen werken. De regering onderzoekt of het mogelijk is om tegemoet te komen aan de wensen van VNG binnen het basisniveau van de digitale landelijke voorziening en de kaders die al gesteld zijn voor de uitfasering van ruimtelijkeplannen.nl.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag waarom de Omgevingswet de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels alleen voor Rijk en provincies heeft mogelijk gemaakt en niet voor gemeenten. Zowel voor het omgevingsplan als de omgevingsverordening is het uitgangspunt dat alle regels deel uitmaken van het plan of de verordening zelf. Om die reden is ervan afgezien om een grondslag te bieden voor de mogelijkheid van nadere regels, die gedeputeerde staten in aanvulling op de omgevingsverordening of het college van burgemeester en wethouders in aanvulling op het omgevingsplan kunnen stellen. Die nadere regels komen terecht in nadere besluiten, die geen onderdeel zijn van de omgevingsverordening en het omgevingsplan zelf. Hierdoor ontstaat een gelaagdheid in regelgeving die op dat niveau niet bevorderlijk is voor de overzichtelijkheid. Anders dan kennelijk wordt verondersteld, bestaat dus ook bij provincies niet de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels. Voor het Rijk ligt dit overigens genuanceerder. De Omgevingswet biedt op tal van plaatsen delegatiegrondslagen om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

In plaats van een grondslag om te werken met nadere regels, biedt de Omgevingswet wel een ruime delegatiegrondslag voor het door gedeputeerde staten laten vaststellen van delen van de omgevingsverordening of het door het college van burgemeester en wethouders laten vaststellen van delen van het omgevingsplan. Zowel provinciale staten als de gemeenteraad beschikken hiermee over ruime mogelijkheden om het laten vaststellen van (nadere) regels over te laten aan hun dagelijks bestuur. Een relevant verschil daarbij is echter dat die regels door

gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders worden vastgesteld in respectievelijk de omgevingsverordening en het omgevingsplan zelf.

5.2.1 Omgevingsvisie

De leden van VVD-fractie vragen wanneer het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) tegemoet kan zien. Ook vragen zij naar de status van het Kabinetsperspectief NOVI⁵⁷. Zoals aangegeven in de brief van 5 oktober 2018 over het Kabinetsperspectief NOVI wordt het ontwerp van de NOVI begin 2019 opgeleverd. Vooruitlopend op de ontwerp-NOVI, geeft het kabinet richting op drie dossiers, die nu volop in discussie zijn: klimaatverandering & energietransitie, verstedelijking en landbouw & landelijk gebied. Het kabinet neemt met het Kabinetsperspectief NOVI stelling op deze drie dossiers en stimuleert daarmee het maatschappelijke en politieke debat. Dat is nodig om begin 2019 tot een gedragen visie te komen.

5.2.2 Programma

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen worden gemeten. Ook onder de Omgevingswet zal de luchtkwaliteit worden gemonitord. Deze monitoring is gebaseerd op zowel berekende als gemeten concentraties. In paragraaf 10.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), dat in augustus 2018 is gepubliceerd, zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is belast met de uitvoering van de monitoring voor luchtkwaliteit. Decentrale overheden leveren daarvoor gegevens aan. De regels over het berekenen en meten zullen in de Omgevingsregeling worden uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat het NSL wordt opgevolgd door het Schone Lucht Akkoord (SLA). Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is een tijdelijk programma dat komt te vervallen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021. Het NSL heeft enerzijds tot doel overal in Nederland op de kortst mogelijke termijn aan de grenswaarden te voldoen en anderzijds om ruimte te creëren voor ruimtelijke projecten, door de individuele toetsing van projecten die onder het NSL vallen te vervangen door de programmatische toets. De recente aanpassing van het NSL 2018 richt zich op het versneld oplossen van de resterende lokale overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. Onder de Omgevingswet ligt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze overschrijdingen bij de lokale overheden, waardoor deze functie van het NSL komt te vervallen. Dat is geregeld in het recent vastgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving. Ook de programmatische aanpak voor luchtkwaliteit vervalt onder de Omgevingswet.

Op dit moment werkt het kabinet aan het Schone Lucht Akkoord waarmee wordt ingezet op permanente verbetering van de luchtkwaliteit, ook onder de wettelijke grenswaarden. Het Akkoord is gericht op een vermindering van ziekte en sterfte door luchtverontreiniging waarbij wordt toegewerkt naar WHO-streefwaarden. Het Akkoord wordt naar verwachting voor de zomer 2019 aan uw Kamer gezonden.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de programmaplicht voor PM₁₀ en stikstofdioxide (NO₂) geheel bij gemeenten wordt gelegd en of het behalen van de omgevingswaarden als (enkel) een lokale verantwoordelijkheid wordt gezien. In paragraaf 1.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34 682, nr. 6.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) te behouden. Dit is een wens van gemeenten, omdat luchtverontreiniging grensoverschrijdend werkt en de gedeelde verantwoordelijkheid goed geborgd is in het NSL. Het NSL is een nationaal programma gericht op het voldoen aan de richtlijn luchtkwaliteit. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet resteert, volgens de huidige prognoses, een beperkt aantal lokale overschrijdingen van de rijksomgevingswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide. Lokale bronnen leveren een relatief hoge bijdrage aan deze resterende knelpunten, bijvoorbeeld veehouderijen of het lokale verkeer in binnenstedelijke gebieden. Een verplicht groot nationaal programma zoals het NSL past daarbij niet.

5.2.3 Omgevingsplan

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt gegarandeerd dat voor inwoners duidelijk is welke regels dan wel welke verordeningen er geldend zijn in een bepaald gebied. De landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet toont bij inwerkingtreding zowel het tijdelijke deel als het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat wil zeggen dat eenieder in de landelijke voorziening zowel de regels uit de bruidsschat, de nog geldende regels uit bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke regelingen) en de al vastgestelde nieuwe regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan kan raadplegen.

Deze leden van de CDA-fractie vragen verder wat wordt verstaan onder het «huidige minimale niveau van toegankelijkheid van de regels». Met de zin «De toegankelijkheid van de regels blijft gewaarborgd op minimaal het huidige niveau» wordt bedoeld dat de regels in ieder geval makkelijk of makkelijker vindbaar en raadpleegbaar zullen zijn als in de huidige voorzieningen ruimtelijkeplannen.nl en overheid.nl.

5.2.4 Omgevingsverordening

De leden van de VVD-fractie vragen naar de uitkomsten van het overleg met de provincies waarbij is gezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden. Er worden op dit moment geen knelpunten voorzien om een omgevingsverordening beschikbaar te hebben op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Met de provincies is vastgesteld dat er geen specifieke overgangsrechtelijke regeling nodig is naast de generieke instrumenten die de wet biedt om het eventueel niet tijdig gereedkomen van de omgevingsverordening het hoofd te bieden.

5.2.6 Vergunningen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of gemeenten lokaal maatwerk mogen toepassen bij de vergunningplicht en bijvoorbeeld ook kunnen kiezen om juist minder bouwwerken vergunningvrij te maken, afhankelijk van locatie specifieke omstandigheden. De regeling voor vergunningvrij bouwen wordt uitgewerkt in het voorgenomen Invoeringsbesluit. Het uitgangspunt daarbij is om in beginsel, vanuit het principe van een gelijkwaardig beschermingsniveau, een beleidsneutrale uitwerking na te streven bij de inbouw van de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen in het nieuwe stelsel. Voor de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken wordt de komende periode evenwel benut om gezamenlijk met onder meer de VNG te bekijken of er op bepaalde onderdelen lokaal maatwerk wenselijk is waardoor er een mogelijkheid ontstaat om in het omgevingsplan minder bouwwerken vergunningvrij te maken.

5.2.7 Projectbesluit

De leden van de VVD-fractie vragen om het overgangsrecht voor het projectbesluit nader uit te leggen. Het projectbesluit kent een aantal voorgangers, te weten het tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening en het projectplan uit de Waterwet waarop de projectprocedure van paragraaf 5.2 van die wet van toepassing is. Hieronder wordt eerst ingegaan op de overgangsregeling per voorganger. Daarna wordt ingegaan op de regeling die gedurende de overgangsfase geldt met betrekking tot het wijzigen van omgevingsplannen door het projectbesluit.

Tracéwet

Voor tracébesluiten geldt de volgende overgangsregeling:

- Als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd blijft het oude recht⁵⁸ van toepassing tot het tracébesluit onherroepelijk wordt. Als vervolgens het tracébesluit wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, hoeft geen toepassing te worden gegeven aan de oplevertoets.⁵⁹
- Als een project waarvoor een startbeslissing is genomen en waarvan de verkenning zich in een vergevorderd stadium bevindt, is opgenomen in een ministeriële regeling, en binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd, is het oude recht van toepassing.⁶⁰
- Voor projecten waarvoor een procedure is gestart, maar die niet vallen onder een van de voorgaande punten, geldt dat de procedure kan worden vervolgd met toepassing van het nieuwe recht van de Omgevingswet. Daartoe wordt een (ontwerp) structuurvisie als bedoeld in de Tracéwet gelijkgesteld aan een (ontwerp) voorkeursbeslissing als bedoeld in de Omgevingswet⁶¹, er wordt dan toegewerkt naar een projectbesluit.
- Een startbeslissing als bedoeld in de Tracéwet wordt gelijkgesteld aan een voornemen als bedoeld in de Omgevingswet. Ook is geregeld dat in deze gevallen niet alsnog hoeft te worden voldaan aan de participatievereisten zoals gesteld in de Omgevingswet. Er wordt dan toegewerkt naar een projectbesluit.⁶²

Wet ruimtelijke ordening

Voor inpassingsplannen geldt de volgende overgangsregeling:

- Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp inpassingsplan ter inzage is gelegd, blijft het oude recht van toepassing tot het inpassingsplan van kracht is.⁶³
- Als de voorbereiding van een inpassingsplan, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, in een vergevorderd stadium is, nog geen ontwerp van dat inpassingsplan ter inzage is gelegd en is geanticipeerd op de vereisten uit de Omgevingswet over het voornemen en de verkenning (deels), kan een ontwerp projectbesluit worden vastge-

⁵⁸ Met het oude recht wordt geduid op het recht, zoals dat gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij concrete besluiten betreft dit het recht dat gold op het moment dat het besluit is genomen. Het oude recht omvat zowel inhoudelijke als procedurele bepalingen. Het omvat het recht op grond van de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wro, maar kan ook betrekking hebben op andere wetten die van toepassing zijn, zoals de Awb (Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 448),

⁵⁹ Voorgesteld artikel 4.44.

⁶⁰ Voorgesteld artikel 4.45.

⁶¹ Voorgesteld artikel 4.43.

⁶² Voorgesteld artikel 4.42.

⁶³ Voorgesteld artikel 4.6, tweede lid.

steld. In dat geval kan de procedure dus worden vervolgd met toepassing van het nieuwe recht.⁶⁴

In de overgangsbepalingen voor de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Mijnbouwwet is aanvullend hierop opgenomen:

- Als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een voorbereidingsbesluit voor een project is bekendgemaakt, kan binnen anderhalf jaar een projectbesluit bekend worden gemaakt.⁶⁵ Ook dan kan de procedure dus worden vervolgd met toepassing van het nieuwe recht.

Waterwet

Voor projectplannen waarop de projectprocedure van de Waterwet van toepassing is, geldt de volgende overgangsregeling:

- Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpprojectplan ter inzage is gelegd, blijft het oude recht van toepassing.⁶⁶
- Als voor een project voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen ontwerpplan ter inzage is gelegd, maar de voorbereiding ervan is in een vergevorderd stadium en bij de voorbereiding is geanticipeerd op vereisten uit de Omgevingswet over het voornemen en de verkenning (deels), kan een ontwerp projectbesluit worden vastgesteld. In dat geval kan de procedure dus worden vervolgd met toepassing van het nieuw recht.⁶⁷

Bovengenoemde overgangsbepalingen vormen samen het overgangsrecht voor lopende procedures. Daarnaast voorziet het overgangsrecht in diverse gelijkstellingsbepalingen, zodat de instrumenten die tot stand zijn gekomen op grond van het oude recht, hun gelding behouden (het tracébesluit wordt onder meer gelijkgesteld aan een projectbesluit⁶⁸, het inpassingsplan maakt deel uit van het omgevingsplan⁶⁹ en het waterprojectplan wordt gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning⁷⁰).

Wijzigen omgevingsplan

Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan voor zover dat nodig is voor de realisatie en het in stand houden of in werking hebben van het project. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen de meeste gemeenten nog geen omgevingsplan conform de Omgevingswet hebben, maar een omgevingsplan dat van rechtswege is ontstaan op grond van het overgangsrecht en dat onder meer bestaat uit de op dat moment geldende bestemmingsplannen en daarmee vergelijkbare instrumenten (waaronder inpassingsplannen), die nog op grond van de Wro tot stand zijn gekomen. Daarom is als overgangsregel bepaald dat een projectbesluit in de overgangsfase het omgevingsplan niet *hoeft* te wijzigen. Als het projectbesluit tijdens de overgangsfase het omgevingsplan niet wijzigt, geldt het, voor zover het in strijd is met het omgevingsplan, als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.⁷¹ De overgangsfase loopt tot een bij koninklijk besluit te bepalen moment, er wordt uitgegaan van het jaar 2029. Gedurende deze fase geldt deze regeling niet alleen voor projectbesluiten waarvoor de procedure wordt gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar ook voor de procedures die zijn gestart op grond van de Tracéwet, de Wet ruimtelijke

⁶⁴ Voorgesteld artikel 4.107.

⁶⁵ Voorgesteld artikel 4.32, 4.37 en 4.39.

⁶⁶ Voorgestelde artikelen 4.64, tweede lid, en 4.65, tweede lid.

⁶⁷ Voorgestelde artikelen 4.64, derde lid, en 4.65, derde lid.

⁶⁸ Voorgesteld artikel 4.47 en volgende.

⁶⁹ Voorgesteld artikel 4.6, eerste lid.

⁷⁰ Voorgestelde artikelen 4.64, eerste lid en 4.65, eerste lid.

⁷¹ Voorgesteld artikel 22.16, eerste lid.

ordering, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en de Waterwet, waarvoor op grond van de hiervoor beschreven overgangsregelingen geldt dat de procedure wordt vervolgd met toepassing van het nieuwe recht.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de wens van de VNG om gemeenten niet alleen de ruimte te geven voor een locatiegerichte aanpak, maar ook voor een thematische opbouw van het omgevingsplan. Deze leden vragen ook of de regering voornemens is het overgangsrecht aan te passen als dat op grond van ervaringen in de praktijk wenselijk mocht blijken te zijn. In paragraaf 5.1 wordt eenzelfde vraag beantwoord naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen om duidelijkheid over de vergunningvoorschriften bij de overgang van inrichting naar activiteit. Uitgangspunt voor het overgangsrecht van het wetsvoorstel Invoeringswet voor verleende omgevingsvergunningen is dat de initiatiefnemer onder dezelfde condities zijn activiteit moet kunnen blijven voortzetten. Onder de Omgevingswet wordt de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten niet langer gekoppeld aan het begrip inrichting, zoals in de Wabo het geval was. Bovendien wordt alleen een vergunningplicht aangewezen voor dat deel van de activiteit waarvoor een voorafgaande beoordeling noodzakelijk is. Hierdoor kan het voorkomen dat een voormalige inrichting, geheel vergunningplichtig was op grond van de Wabo en dat op grond van het Bal alleen een deel van de voormalige inrichting vergunningplichtig is. In dergelijke gevallen geldt het volgende:

- Voor het deel van de voormalige inrichting dat vergunningplichtig blijft, worden de vergunningvoorschriften gecontinueerd als vergunningvoorschriften, voor zover ze alleen betrekking hadden op dat vergunningplichtige deel.
- Voor het deel van de inrichting dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet onder algemene rijksregels of decentrale regels valt, worden de voorschriften gezien als maatwerkvoorschriften op grond van het Bal of op grond van het omgevingsplan.

In alle gevallen blijft de materiële inhoud van de voorschriften overeind, maar wijzigt dus alleen de wettelijke basis waarop dit voorschrift rust. In bijna alle situaties waarin de vergunningplicht »kleiner wordt« zal de gemeente bevoegd gezag zijn voor zowel de vergunningvoorschriften, als voor de maatwerkvoorschriften. Voor degene die de activiteit verricht, is het minder van belang wat de nieuwe wettelijke grondslag wordt voor zijn vergunningvoorschrift, maar is het vooral van belang dat hij zijn activiteiten onder gelijkblijvende condities kan continueren. Als het bedrijf een verzoek wil doen tot wijziging van de voorwaarden kan het dit verzoek, vanwege de één-loketgedachte, altijd indienen bij de gemeente. Uiteraard is voor de gemeente de wettelijke basis van belang in geval van handhavend optreden. In paragraaf 5.2.6 van de algemene memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet is daarom ook met concrete voorbeelden verhelderd hoe een initiatiefnemer en het bevoegd gezag kunnen bepalen wat de grondslag voor de voorschriften is. In het kader van de implementatie wordt daarnaast aan dit onderwerp expliciet aandacht besteed.

Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie hoe met de rest van de vergunning omgegaan moet worden, zodra een vergunninghouder een van de activiteiten wijzigt. Ook vragen de leden van de SGP-fractie de overgang naar een vergunning voor een inrichting op basis van meerdere activiteiten onder de Omgevingswet te verduidelijken. Een omgevingsvergunning milieu voor een inrichting wordt op grond van het overgangs-

recht van de Invoeringswet gelijkgesteld met één omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteiten. Als de voormalige inrichting dus meerdere vergunningplichtige milieubelastende activiteiten omvat, blijft dit bij inwerkingtreding één omgevingsvergunning. Als de vergunninghouder één van deze vergunningplichtige activiteiten wil wijzigen, vraagt hij daarvoor een omgevingsvergunning aan. Het bevoegd gezag kan deze omgevingsvergunning samenvoegen met de bestaande omgevingsvergunning tot één nieuwe overzichtelijke omgevingsvergunning. Artikel 5.43, eerste en derde lid van de Omgevingswet biedt daarvoor de bevoegdheid. Deze bevoegdheid kan ook worden toegepast op verzoek van de vergunninghouder.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in te gaan op de kritiek van de Raad van de Rechtspraak rondom de kosten van invoering en vermeende structurele extra kosten van de Omgevingswet voor de rechtspraak. De Raad verwacht dat de zaakswaarte en behandeltijd toenemen. Ook de leden van de VVD-fractie en SP-fractie vragen in paragraaf 7.4 om een reactie op de kritiek van de Raad van de Rechtspraak. De regering vindt het van groot belang dat de rechtspraak goed voorbereid en toegerust is om rechtszaken onder de nieuwe Omgevingswet af te wikkelen. Daarbij onderschrijft de regering het onderscheid dat de Raad maakt tussen invoeringskosten en structurele kosten. Deze invoeringskosten bestaan uit extra kosten die het gevolg zijn van de opleiding van rechters en juridisch ondersteunende medewerkers, kosten die voortvloeien uit het parallel afhandelen van zaken onder het oude recht en nieuwe recht en kosten als gevolg van een (deels) tijdelijke stijging van het aantal meervoudig te behandelen zaken in verband met jurisprudentievorming en grotere complexiteit van die zaken. De regering erkent dat de introductie van de nieuwe wetgeving voor de rechtspraak enige tijd tot een verzwaring van de werklust kan leiden. De regering onderzoekt daarom samen met de Raad wat een reële inschatting van deze kosten is en de mogelijkheid om in vergoeding van deze transitiekosten te voorzien.

De regering heeft eerder aangegeven geen structurele werklustverzwaring als gevolg van de invoering van de Omgevingswet te verwachten. Volgens de Raad nemen de complexiteit en behandeltijd van zaken toe omdat de Omgevingswet diverse vergunningplichtige activiteiten bijeenbrengt in de omgevingsvergunning. Dit is een van de gronden waarop de Raad verwacht dat de gemiddelde zwaarte van een omgevingsrechtelijke zaak en de behandeltijd toenemen. Hierover hebben verschillende gesprekken met de Raad plaatsgevonden, maar het verschil in de inschattingen van de structurele effecten is vooralsnog blijven bestaan. Dit verschil van inzicht over de structurele effecten, neemt het belang dat de regering hecht aan een goed toegeruste rechtspraak niet weg. De regering zal gaan monitoren wat de structurele effecten van de invoering van de Omgevingswet op de rechtspraak zijn. De monitoring zal vanzelfsprekend in overleg met de Raad worden uitgevoerd. Op dit moment zijn daarover al gesprekken gaande. Op die manier kunnen de eventuele extra structurele kosten goed in beeld komen en de basis vormen voor de wijze waarop door de regering in dekking kan worden voorzien. De Minister voor Rechtsbescherming betreft dit samen met de invoeringskosten bij de driejaarlijkse onderhandelingen over de prijzen, voor het eerst voor de periode 2020–2022.

7.2 Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden

De leden van de VVD-fractie vragen naar de financiële effecten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet voor de diverse overheden. Dit nieuwe digitale stelsel heeft voor de diverse overheden zowel kosten als baten tot gevolg, zowel eenmalig als structureel. De grootste baat is het mogelijk maken van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht en het daarmee mogelijk maken van de besparingen die dit nieuwe stelsel oplevert bij burgers, bedrijven en overheden. Verdere invulling van het DSO door decentrale overheden levert aanvullende baten op. Die betreffen onder andere verbetering van de ontsluiting van informatie over de leefomgeving, nodig bij vergunningverlening en planvorming.

Interbestuurlijk is afgesproken dat het Rijk de investeringskosten voor het landelijk deel van het stelsel voor zijn rekening zal nemen, en alle overheden de aanpassingsinvesteringen voor hun aansluitende decentrale voorzieningen zelf bekostigen. Ook is afgesproken dat de beheerkosten van het landelijk stelsel volgens een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende overheidspartijen zullen worden verdeeld. Op dit moment werken de bestuurlijke partners in het interbestuurlijke implementatieprogramma de vormgeving van en bekostiging van het beheer nader uit.

Wat de financiële effecten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet zullen zijn voor de diverse overheden hangt af van de keuzes die de aansluitende overheden zelf maken en van de huidige stand der techniek bij deze overheden. Een overheid die de invoering van het digitaal stelsel te baat neemt om ICT en processen te moderniseren naar huidige en toekomstige maatstaven is waarschijnlijk eenmalig meer geld kwijt dan een overheid die dit niet meer hoeft te doen. Het maken van dergelijke keuzes over het ambitieniveau bij de invoering van het digitaal stelsel en het nemen van investeringsbeslissingen die voor de eigen bedrijfsvoering en gebruikers een optimaal resultaat genereren, is een verantwoordelijkheid van iedere aansluitende overheid voor zich.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de risico's die gepaard gaan met de totstandkoming van het Digitaal Stelsel Omgevingswet beheerst worden, en welke ondersteuning gemeenten bij de invoering hiervan krijgen. Het stapsgewijs ontwikkelen van de landelijke voorziening van het digitaal stelsel, in samenwerking en overleg met de aansluitende overheden heeft als doel om risico's in de ontwikkeling van het DSO te beperken. De diverse onderdelen die in ontwikkeling zijn, worden daarnaast regelmatig getest in praktijkproeven, waarbij ook aansluitende overheden betrokken zijn. De resultaten van deze praktijktests worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van het stelsel.

In het voorjaar van 2019 komt een eerste integrale oefenversie beschikbaar van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Hiermee kan een kleine groep gebruikers al oefenen. Ook de resultaten hiervan worden meegenomen bij de stapsgewijze doorontwikkeling van de landelijke voorziening. Een dergelijke stapsgewijze aanpak met regelmatige gebruikerstests zorgt ervoor dat eventuele issues en problemen vroegtijdig aan het licht komen en verholpen kunnen worden. Hierdoor kunnen de risico's, die deels inherent zijn aan een ICT-project van deze omvang, zo veel mogelijk worden beperkt en beheerst. Bovendien stelt deze aanpak de aansluitende overheden, en dus ook gemeenten, in staat vast ervaring op te doen met het functioneren van de landelijke voorziening, en biedt het hen de gelegenheid hun eigen systemen op tijd aan te passen en te testen.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het tijdig aanpassen van hun eigen systemen aan de landelijke digitale voorziening om zo hun eigen deel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet te realiseren. Zij moeten zelf zorgen dat ze hier voldoende menskracht en de middelen voor hebben. Doordat gemeenten al in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de slag kunnen en zijn met de voorbereiding en doordat niet alles op één tijdstip klaar hoeft te zijn kunnen gemeenten zelf een strategie kiezen die bij ze past, binnen de uiterst gestelde datum. De gemeenten krijgen generieke ondersteuning bij de invoering door middel van hulpmiddelen, bijeenkomsten, implementatie-ondersteuning en leveranciersmanagement vanuit het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet. Hierin werkt het Rijk nauw samen met onder andere de VNG. De VNG ondersteunt gemeenten ook zelf in de vorm van een roadmap, kompas en hulpmiddelen voor het in beeld brengen van de opgave tot 2021 en vanaf 2021. Ook zal ondersteuning worden ingericht voor de aansluiting van gemeenten op het landelijke loket, vanuit de beheerorganisatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

De leden van de CDA-fractie missen het kader voor kostenverhaal en vragen of de kostensoortenlijst beleidsneutraal overgezet zullen worden. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet staan geen bepalingen over kostensoorten. De kostensoortenlijst is naar de strekking beleidsneutraal overgezet van het Besluit ruimtelijke ordening naar het in augustus 2018 gepubliceerde Omgevingsbesluit (bijlage IV aldaar). Vanwege de inpassing in de Omgevingswet is er een aantal aanpassingen doorgevoerd in het Omgevingsbesluit, onder andere vanwege de reikwijdte van de Omgevingswet. Daardoor kunnen in beginsel, vanwege één specifieke kostenpost, kosten worden verhaald die tot nog toe niet zouden kunnen worden verhaald. Deze mogelijkheid is echter zeer begrensd. De nieuwe kostenpost omvat maatregelen en voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze kostensoort wordt op verschillende wijze ingeperkt. De kosten moeten namelijk niet alleen noodzakelijk zijn, ze moeten door middel van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid die voor het gehele kostenverhaal gelden ook verbonden kunnen worden aan het desbetreffende exploitatiegebied. Daarmee blijft de regeling onverminderd zien op kosten die de overheid maakt vanwege de in het Omgevingsbesluit aangewezen bouwactiviteiten en die op grond van de regels van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zijn toe te rekenen aan het exploitatiegebied.

De leden van de SP-fractie vragen om een overzicht van de invoeringskosten van de Omgevingswet voor decentrale overheden.

Van elk wetgevingsproduct van de stelselherziening (de Omgevingswet, de AMvB's, de Invoeringswet enzovoort) worden de financiële effecten, inclusief de eenmalige kosten, in een onderzoek geraamd. Pas als alle wetgevingsproducten gereed zijn en onderzocht op financiële effecten, ontstaat een totaalbeeld van de eenmalige kosten. Vooralsnog komen de totale invoeringskosten voor de decentrale overheden, zoals die blijken uit de genoemde onderzoeken en uit de ramingen die ten tijde van het sluiten van het financiële akkoord zijn gemaakt, op een bedrag van ongeveer 145 miljoen euro. Hiernaast zijn bij het sluiten van het financiële akkoord de eenmalige kosten voor decentrale overheden van de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet geraamd op een bedrag van ongeveer 80 miljoen euro.

Bij het genoemde bedrag met betrekking tot de invoeringskosten van de nieuwe regelgeving moet worden opgemerkt dat het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling en de aanvullingsbesluiten en -regelingen hierin

nog niet meegenomen zijn. De cijfers gingen bovendien uit van invoering van het stelsel per 2019 terwijl dit nu 2021 is. Het is denkbaar dat hierdoor de eenmalige kosten wat hoger uitvallen. Ook het effect van de toegenomen decentrale beleidsruimte die in de diverse onderdelen van het nieuwe stelsel zit, is nog niet volledig meegenomen. Hier zal nog apart onderzoek naar gedaan worden.

Tegenover deze eenmalige kosten staan de structurele baten van het stelsel voor de decentrale overheden. Deze baten worden conform het financieel akkoord, dat tussen de bestuurlijke koepels en het Rijk in 2016 is gesloten, niet gekort op de fondsen en zullen de invoeringskosten compenseren. Deze baten treden op vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Eén van de onderdelen van het nieuwe stelsel waarbij significante baten optreden, is de afschaffing van de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, is deze actualiseringsplicht al vanaf medio 2018 afgeschaft en wordt daar dus nu al op bespaard.⁷² Uit onderzoek van Cebeon blijkt dat dit een besparing op kan leveren van 40 à 50 miljoen euro per jaar. Hiernaast geldt dat het Rijk een eenmalige stimuleringsregeling in het leven heeft geroepen waarmee gemeenten en waterschappen voor een bedrag van in totaal 18 miljoen euro worden ondersteund bij de invoering van het nieuwe stelsel.

De leden van de CDA-fractie vragen een overzicht naar de mate van ingebruikname van het Digitaal Stelsel Omgevingswet door decentrale overheden. Een dergelijk overzicht is nu nog niet beschikbaar. In het voorjaar van 2019 komt een eerste integrale oefenversie van de landelijke voorziening beschikbaar. Hiermee kan een kleine groep gebruikers al oefenen. Deze oefenversie wordt gedurende 2019 stapsgewijs uitgebreid richting het in het kader van het Bestuursakkoord Omgevingswet afgesproken basisniveau. Naar verwachting zullen decentrale overheden vanaf 1 januari 2020 kunnen aansluiten op de landelijke voorziening. Decentrale overheden moeten op drie manieren op de landelijke voorziening kunnen aansluiten, zodat ze:

- 1) aanvragen en meldingen in ontvangst kunnen nemen,
- 2) plannen en verordeningen kunnen opstellen, bekend maken en wijzigen, en
- 3) desgewenst vragenbomen kunnen maken om lokale regelgeving gebruiksvriendelijker te ontsluiten.

Decentrale overheden zetten nu voorbereidende stappen om deze aansluiting straks te kunnen maken.

De aansporingen van decentrale overheden vanuit de koepels en het Rijk om voorbereidingen in hun eigen organisatie te treffen vinden gehoor. De voortgang van de implementatie op zowel het realiseren van de wettelijke kerninstrumenten als het treffen van de voorbereidingen om te kunnen aansluiten op de landelijke voorziening wordt regelmatig gemonitord. Uw Kamer ontvangt nog in december 2018 de meest recente resultaten van deze monitoring in de jaarlijkse voortgangsrapportage over de implementatie van de Omgevingswet.

De leden van de SP-fractie stellen dat gemeenten grotendeels afhankelijk zijn van specialisten buiten hun organisatie (omgevingsdienst). Een omgevingsdienst wordt ingesteld als gemeenschappelijk openbaar lichaam, waardoor deelnemende gemeenten samen met deelnemende

⁷² Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen), Stb. 2018, 138.

provincies eigenaar zijn. De omgevingsdienst is een uitvoerende dienst van het bevoegd gezag voor (milieu)taken op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Daarnaast hebben de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling een rol als opdrachtgever. In deze rol maken gemeenten afspraken over de invulling van (milieu)taken op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de daartoe benodigde middelen.

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of het plaatsen van specialisten buiten hun organisatie extra (financiële) lasten met zich meebrengt en in hoeverre het Rijk hierin eventueel tegemoetkomt. Van extra (financiële) lasten zou geen sprake moeten zijn. Gemeenten kunnen gebruikmaken van de al aanwezige kennis en expertise bij omgevingsdiensten.

7.4 Gevolgen voor de rechtspraak

De vragen van de leden van de VVD-fractie en SP-fractie over de gevolgen voor de rechtspraak zijn beantwoord in samenhang met vragen van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 7.1.

8. Advisering en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achtergrond van de overgangstermijn voor omgevingsplannen en of deze termijn kan worden ingekort. Met de VNG en diverse gemeenten is afgesproken dat gemeenten tot 1 januari 2029 de tijd hebben om een nieuw omgevingsplan voor hun hele gemeente op te stellen. De achtergrond van deze overgangstermijn van 8 jaar na inwerkingtreding is dat het omzetten van lokale bestemmingsplannen (inclusief beheersverordeningen) en lokale verordeningen naar samenhangende omgevingsplannen een omvangrijke opgave is. Om te zorgen dat gemeenten dit zorgvuldig doen voor hun hele gemeente en de tijd nemen om een integrale afweging te maken voor de regels die in een gebied gaan gelden, is tijd nodig. Met de VNG en een groot aantal verschillende gemeenten is de inschatting gemaakt dat een overgangperiode van acht jaar toereikend is voor de omvang van de klus die er ligt.⁷³ Gemeenten die eerder aan de slag willen met het omgevingsplan, kunnen al voor 2029 een omgevingsplan vaststellen en voor inwerkingtreding van de wet al starten met de voorbereiding bijvoorbeeld door hun lokale verordeningen op te schonen.

II. DE ARTIKELEN

Artikel 13.3a (nieuw) Omgevingswet

De leden van de SGP-fractie vragen of de mogelijkheid voor kostenverhaal via artikel 13.3a van de Omgevingswet een breder toepassingsbereik heeft dan artikel 75 van de Wet bodembescherming en de Waterwet en welke afbakening hieraan bij algemene maatregel van bestuur wordt gegeven. Met het voorgestelde artikel 13.3a wordt in de Omgevingswet een algemene grondslag geboden voor het verhaal van kosten bij verontreiniging van de fysieke leefomgeving. In het artikel wordt bepaald dat in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen de kosten voor verontreiniging kunnen worden verhaald van daarbij aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het toepassingsbereik van deze bepaling zal worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. De regering is voornemens via het Invoeringsbesluit een artikel (8.1) op te nemen waarin

⁷³ In de laatste kolom van tabel 1 in paragraaf 5.2.9 van het Algemene deel van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel moet 8 jaar na inwerkingtreding staan in plaats van 10 jaar.

verontreiniging of aantasting van landbodems of waterbodems en oevers worden aangewezen als gevallen waarvan de kosten van verontreiniging kunnen worden verhaald. Het gaat om een vergelijkbaar toepassingsbereik als artikel 75 van de Wet bodembescherming en artikel 7.22 van de Waterwet, met dien verstande dat kosten bij verontreiniging of aantasting van de landbodem binnen het nieuwe stelsel eveneens kunnen worden verhaald als sprake is van historische of nieuwe verontreinigingen en aantastingen. Verder wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting van het voorstel voor de Invoeringswet.

Artikel 15.15 (nieuw) Omgevingswet

De leden van de SGP-fractie merken in aanloop naar haar vragen over artikel 15.15 (nieuw) Omgevingswet op dat de nummering van de artikelen in de toelichting voor wat betreft afdeling 15.2 van het wetsvoorstel afwijkt van de nummering in de wettekst. Die opmerking is juist. Helaas is per abuis bij een vijftal artikelen het nummer versprongen. Voor de volledigheid wordt hieronder opgesomd hoe de nummering van de artikelen die betrekking hebben op schade bij gedoogplichten in overeenstemming met de wettekst zouden moeten luiden:

Waar in de artikelsgewijze toelichting artikel 15.11 wordt genoemd, moet dit zijn artikel 15.12.

Waar in de artikelsgewijze toelichting artikel 15.12 wordt genoemd, moet dit zijn artikel 15.13.

Waar in de artikelsgewijze toelichting artikel 15.13 wordt genoemd, moet dit zijn artikel 15.14.

Waar in de artikelsgewijze toelichting artikel 15.14 wordt genoemd, moet dit zijn artikel 15.15.

Waar in de artikelsgewijze toelichting artikel 15.15 wordt genoemd, moet dit zijn artikel 15.16.

De leden van de SGP-fractie vragen of hun veronderstelling juist is dat het bij toepassing van artikel 15.16 gaat om volledige vergoeding van de schade, zoals dat ook in artikel 15.14 het geval is. Ook vragen zij of de regering bereid is het artikel te verduidelijken.

Het is juist dat het hier volledige vergoeding van de schade (schadeloosstelling) betreft. Dat blijkt expliciet uit het voorgestelde artikel 15.14, eerste lid, dat ook de reikwijdte regelt van de schadeloosstelling waarop artikel 15.16 ziet. Het betreft in dat laatste artikel schade als gevolg van onttrekking van grondwater of het in de bodem brengen van water. De gedoogplicht daartoe is al geregeld in artikel 10.3, derde lid, van de Omgevingswet. Dat artikel valt expliciet onder de reikwijdte van artikel 15.14, eerste lid. Daarmee is de schadeloosstelling ook van toepassing bij het voorgestelde artikel 15.16 en is een aanpassing van dat artikel niet nodig.

Artikelen 16.15, vierde lid, en 16.15a (nieuw) Omgevingswet

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier de gemeentelijke adviescommissie wordt vastgelegd per AMvB. Zij vragen welke regels gaan gelden voor de gemeentelijke adviescommissie, welke eisen gesteld worden aan de deskundigheid van de leden en of de adviescommissie ook wordt ingezet voor aangewezen gebieden, naast door de gemeenteraad aangewezen gevallen. Zij vragen ten slotte welke rol kwaliteitsteams krijgen.

De instelling van een gemeentelijke adviescommissie is vastgelegd in artikel 17.9 van de Omgevingswet en dus niet bij AMvB. In het Omgevingsbesluit worden alle gevallen aangewezen waarin een bevoegd

gezag advies moet vragen aan een ander orgaan. Ook de gevallen waarin aan de gemeentelijke adviescommissie om advies moet worden gevraagd, zullen bij het voorgenomen Invoeringsbesluit aan het Omgevingsbesluit worden toegevoegd. In het voorliggende wetsvoorstel wordt hiertoe voorgesteld om artikel 17.9 van de Omgevingswet op onderdelen aan te passen.

De commissie moet in ieder geval om advies worden gevraagd bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. De gemeenteraad kan daarnaast ook andere activiteiten aanwijzen waarin door het college van burgemeester en wethouders advies moet worden gevraagd aan de adviescommissie. Zoals gevraagd kan de gemeenteraad hierbij ook gebieden aanwijzen, waarin voor activiteiten adviezen moeten gevraagd. Daarnaast kan het college, als het daartoe aanleiding ziet, ook in alle andere gevallen zelfstandig besluiten om advies te vragen aan de commissie. Naast gevallen waarin het college verplicht is of zelf aanleiding ziet om advies te vragen aan de gemeentelijke adviescommissie, kan het te allen tijde ook advies vragen aan andere partijen. Zo kunnen ook kwaliteitsteams (voor zover niet de gemeentelijke adviescommissie met een dergelijke taak wordt belast en als zodanig de rol vervult als kwaliteitsteam) onverminderd een rol blijven spelen bij de advisering.

Artikel 17.9 van de Omgevingswet bevat de eisen die aan de gemeentelijke adviescommissie worden gesteld. De commissie moet door de gemeenteraad worden ingesteld. Enkele leden moeten deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Vergaderingen van de commissie zijn openbaar, adviezen moeten deugdelijk zijn gemotiveerd en worden schriftelijke openbaar gemaakt. Voor zover van toepassing, wordt het advies gebaseerd op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels als bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet, die door de gemeenteraad zijn vastgesteld over het uiterlijk van bouwwerken. De gemeenteraad is vrij om nog andere eisen te stellen aan de adviescommissie of de leden daarvan.

Onderdeel GV (artikel 16.79 Omgevingswet)

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom besluiten al in werking kunnen treden, terwijl de bezwaarfase nog gaande is en waarom de procedure voor onomkeerbare activiteiten met twee weken wordt ingekort. Het is de hoofdregel in het bestuursrecht dat een besluit na bekendmaking direct in werking treedt. Dat betekent dus dat het gebruikelijk is dat een besluit al in werking is op het moment waarop daartegen door belanghebbenden nog een bezwaarschrift kan worden ingediend. Een vergunninghouder kan zelf de afweging maken om direct te starten met een vergunde activiteit of te wachten tot de vergunning onherroepelijk is. Als hij start met werkzaamheden voordat de vergunning onherroepelijk is, doet hij dit geheel voor eigen rekening en risico. Dat betekent dat als een vergunning ten gevolge van een ingediend bezwaar of beroep alsnog komt te vervallen, de oude toestand in beginsel geheel op eigen kosten moet worden hersteld. Vaak wordt dus gewacht met het verrichten van activiteiten tot een vergunning onherroepelijk is.

In sommige gevallen kunnen bij activiteiten gevolgen ontstaan die zich niet of slecht ongedaan laten maken. Bij welke activiteiten en in welk gevallen daarvan precies sprake is, laat zich van tevoren niet scherp afbakenen. In artikel 16.79 van de Omgevingswet is voor een generieke regeling gekozen op grond waarvan voor alle omgevingsvergunningen een uitgestelde inwerkingtreding geldt van veertien dagen. Een termijn

van veertien dagen is weliswaar kort, maar schept mogelijkheden voor belanghebbenden om met een verzoek om voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter te vragen om de werking van de vergunning te schorsen voor dat deze in werking treedt. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet in de Eerste Kamer is hierover gesproken en vond men de gekozen termijn van twee weken te kort. Daar staat echter tegenover het belang van initiatiefnemers dat een vergunning zo snel mogelijk in werking treedt. De Eerste Kamer heeft de regering met de aangenomen motie van het lid Meijer c.s.⁷⁴ opgeroepen om de termijn van inwerkingtreding voor omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten, te verlengen van twee naar vier weken. Bij de waardering van die motie heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven daarbij te bezien of de (opschortende) termijn van twee weken voor de overige omgevingsvergunningen (voor andere dan onomkeerbare activiteiten) kan worden teruggebracht tot de hoofdregel in het bestuursrecht van directe inwerkingtreding.⁷⁵

Tegen die achtergrond wordt met het voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om artikel 16.79, eerste lid, van de Omgevingswet, zo te wijzigen dat daarin als hoofdregel wordt opgenomen dat een omgevingsvergunning in werking treedt met ingang van de dag na de dag van bekendmaking of terinzagelegging. Op grond van het tweede lid moet het bevoegd gezag echter in de vergunning bepalen dat deze vier weken later in werking treedt, in het geval de activiteit waar de vergunning op ziet binnen vier weken kan leiden tot onomkeerbare wijzigingen van de bestaande toestand en de beoordelingsregels ertoe strekken die bestaande toestand te beschermen.

De regering meent hiermee een goede balans gevonden te hebben tussen het belang van initiatiefnemers voor een snelle inwerkingtreding en de belangen van derde-belanghebbenden die voldoende gelegenheid hebben om een voorlopige voorziening te vragen. Daarbij geldt dat als binnen de termijn van vier weken een voorlopige voorziening wordt gevraagd, de vergunning niet in werking treedt voordat de voorzieningenrechter op het verzoek heeft beslist.

Artikel 2.6 (Drinkwaterwet)

De leden van de CDA-fractie vragen waarom activiteiten die effect kunnen hebben op de waterkwaliteit niet direct worden getoetst aan de milieukwaliteitseisen op grond van de kaderrichtlijn water. De bedoelde toetsing is voor relevante activiteiten geregeld. De Europees verplichte milieukwaliteitsnormen zijn onder de Omgevingswet vormgegeven als omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving. De wijze waarop deze omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving doorwerken naar concrete activiteiten is niet geregeld in de Omgevingswet, maar in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat besluit is na de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer en na verwerking van het advies van de Raad van State op 31 augustus 2018 gepubliceerd. Het advies van de Raad van State heeft juist op dit punt geleid tot een aanpassing van de regelgeving. In de artikelen 6.2, 7.12 en 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is nu expliciet bepaald dat het verlenen van de omgevingsvergunning er – net als onder het huidige recht zoals geregeld in de Waterwet – niet toe mag leiden dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen die in dat besluit zijn opgenomen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. Via het

⁷⁴ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K.

⁷⁵ Verslag EK 2015/16, nr. 23, item 8.

Invoeringsbesluit worden de bepalingen over de monitoring van de doelen van de kaderrichtlijn water nog aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd. Het ontwerp-Invoeringsbesluit wordt in de eerste helft van 2019 in het kader van de voorhangprocedure aan uw Kamer voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie suggereren om in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) op te nemen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben. In het Bkl is geregeld dat de rijkswateren die worden gebruikt voor de onttrekking van drinkwater in het Nationaal waterprogramma worden aangewezen en de betreffende regionale wateren in de regionale waterprogramma's. Een regeling in het Bkl zou een dubbeling opleveren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wenselijk is dat Rijkswaterstaat (RWS) over een bindend adviesrecht moet beschikken bij indirecte lozingen. In de vraag wordt bedoeld op het adviesrecht, bedoeld in artikel 2.26 van de Wabo, dat in bepaalde situaties bindend kan worden verklaard (bindend adviesrecht). De figuur van het bindend adviesrecht komt niet terug onder de Omgevingswet. Vanwege de inzichtelijkheid van het stelsel kent de Omgevingswet twee vormen van medebetrokkenheid van andere bestuursorganen bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning: namelijk «adviesrecht» en «advies met instemming». De indirecte lozingen zijn zowel onder de Wabo als onder de Omgevingswet onderdeel van de milieubelastende activiteit. Onder de Omgevingswet is gekozen voor een adviesrecht van de waterbeheerder, waaronder Rijkswaterstaat (RWS), aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het opnemen van aanvullende voorschriften in de omgevingsvergunning. Deze keuze voor het adviesrecht wordt hieronder nader toegelicht.

Omdat de leden van de CDA-fractie specifiek vragen naar de bevoegdheid van één van de waterbeheerders, namelijk RWS, gaat de regering er in deze nadere toelichting van uit dat deze leden doelen op indirecte lozingen die uiteindelijk een rijkswater bereiken. Bijvoorbeeld indirecte lozingen van vooral afstromend hemelwater en grondwater bij ontwatering die op het gemeentelijk hemelwaterstelsel of ontwateringsstelsel plaatsvinden en vanuit dat stelsel op een rijkswater worden geloosd. De meeste van de indirecte lozingen op het rijkswater vallen uitsluitend onder algemene regels voor milieubelastende activiteiten. Voor deze lozingen is geen vergunningplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving aanwezig. Net als onder de Wabo is ook onder de Omgevingswet op deze algemeen geregelde lozingen het adviesrecht niet van toepassing. Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat algemene regels die adequate bescherming van de rijkswateren bieden. Als RWS vanwege zijn verantwoordelijkheid aanvullende regels voor deze algemeen geregelde lozingen wenselijk acht, kan het een verzoek tot het stellen van een maatwerkvoorschrift doen bij het bevoegd gezag. Een beperkt deel van de bovengenoemde indirecte lozingen maakt onderdeel uit van milieubelastende activiteiten waarvoor een vergunningplicht is aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor deze vergunningplichtige activiteiten vindt de regering voor RWS een adviesrecht, en dus niet advies met instemming, om een aantal redenen wenselijk.

Allereerst bevat het Besluit activiteiten leefomgeving voor deze milieubelastende activiteiten algemene regels die naast de vergunningplicht gelden en die voorzien in een adequate bescherming van de rijkswateren. Als daarnaast het stellen van een voorschrift wenselijk is, kan RWS dat in het advies aan het bevoegd gezag opnemen.

Daarnaast biedt ook het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit voldoende waarborgen. Als RWS in het advies stelt dat zonder adequate aanvullende voorschriften milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen zouden worden overschreden, is er sprake van significante verontreiniging. Gelet op het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit onder de Omgevingswet moet het bevoegd gezag als daarvan sprake is de vergunning weigeren, of gevolg geven aan het advies van RWS en aanvullende voorschriften aan de vergunning verbinden. De regering heeft er vertrouwen in dat een dergelijk zwaar advies van RWS niet genegeerd wordt.

Ten slotte zou advies met instemming een verzwaring zijn van de huidige bevoegdheid en taak van de waterbeheerder die niet wordt gelegitimeerd vanuit bestaande knelpunten in de praktijk. De regeling zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving biedt volgens de regering voldoende waarborgen tot het maken van de benodigde integrale afweging in deze gevallen. Het toekennen van het recht van instemming bij indirecte lozingen draagt hier niet aan bij.

De leden van de D66-fractie vragen waarom activiteiten die effect kunnen hebben op de waterkwaliteit niet direct worden getoetst aan de milieukwaliteitseisen op grond van de kaderrichtlijn water. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een overeenkomstige vraag die door de leden van de CDA-fractie is gesteld naar aanleiding van dit artikel.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie waarom transportleidingen voor drinkwater niet zijn opgenomen als verplichte categorie in het omgevingsplan. De inhoudelijke eisen voor omgevingsplannen zijn niet in de Omgevingswet opgenomen maar in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet geeft het Rijk alleen instructieregels wanneer dat noodzakelijk is. In het in augustus 2018 gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving zijn geen eisen opgenomen om bestaande buisleidingen voor water te beschermen of om ruimte voor toekomstige buisleidingen voor drinkwater te reserveren. De beleidsmatige basis voor nationale regels over buisleidingen is vastgelegd in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035. Die structuurvisie vormde de basis voor deze regels in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Barro is vervolgens beleidsneutraal opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de geldende structuurvisie en in het huidige Barro zijn dit type regels niet opgenomen. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om instructieregels te stellen voor buisleidingen voor het transport van 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.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom activiteiten die effect kunnen hebben op de waterkwaliteit niet direct worden getoetst aan de milieukwaliteitseisen op grond van de kaderrichtlijn water. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een overeenkomstige vraag die door de leden van de CDA-fractie is gesteld naar aanleiding van dit artikel.

Ook suggereren de leden van de ChristenUnie-fractie om in het Bkl op te nemen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een overeenkomstige vraag die door de leden van de CDA-fractie is gesteld naar aanleiding van dit artikel.

Onderdelen Q en R

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te reageren op de vermeende tegenspraak in het principe «decentraal, tenzij» en met de beloofde integrale afweging. Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar een reactie op de bezwaren vanuit de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit tegen de «knip» en vragen de leden aan de regering hoe een aparte rijkscategorie voor «vergunningvrije bouwwerken» zich verhoudt tot het principe «decentraal, tenzij». In paragraaf 1.1 wordt een vergelijkbare vraag beantwoord naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-, SP-, ChristenUnie- en D66-fractie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren