

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2016

Bijgaand treft u een afschrift van de antwoorden op de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over het ontwerp-omgevingsbesluit, zoals ik u heb toegezegd in mijn brief¹ van 8 september 2016 en is bevestigd in uw brief met kenmerk 159524.04u van 26 oktober van dit jaar.

Inmiddels heeft de Tweede Kamer de feitelijke vragen ingediend over de drie andere ontwerp-AMvB's op grond van de Omgevingswet. Die vragen zullen nog worden beantwoord. Ik zal u over de antwoorden wederom op de hoogte stellen.

Een aantal vragen gaat over de werking van de Omgevingswet of over één van de andere ontwerp-AMvB's. Bij de beantwoording daarvan is de relatie met de andere onderdelen van de stelselherziening geschetst.

Waar in de antwoorden wordt verwezen naar de ontwerp-AMvB's op grond van de Omgevingswet zijn de volgende benamingen en afkortingen gehanteerd:

- a. het Omgevingsbesluit,
- b. het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl),
- c. het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal),
- d. het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

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

¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 118, E, blz. 4.

Beantwoording schriftelijke vragen Tweede Kamer over het ontwerp-Omgevingsbesluit

Vraag 1

Bent u bereid om een vorm van wettelijke participatieplicht verder uit te werken in de AMvB's, waarbij met participatieplicht bedoeld wordt de verplichting voor initiatiefnemers om op een vroeg moment aan de slag te gaan met omwonenden?

Antwoord 1

Verondersteld wordt dat de vraag over vergunningen gaat. De regels over participatie bij vergunningverlening zullen uiteraard worden uitgewerkt, maar dat zal gebeuren bij ministeriële regeling. In die ministeriële regeling worden alle aanvraagvereisten voor de omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten bijeen gebracht. Het amendement-Albert de Vries (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39) over dit onderwerp heeft zijn beslag gekregen in artikel 16.55, zesde lid van de Omgevingswet. Hierin is bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden over participatie van en overleg met derden. Aan de uitwerking in de ministeriële regeling wordt in een later stadium gewerkt. Met een dergelijk indieningsvereiste voor initiatiefnemers krijgt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden ook bij particuliere initiatieven een plaats.

Vraag 2

Klopt het dat het amendement-Albert de Vries (Kamerstuk 33 962, vergaderjaar 2014–2015, nr. 39), waarin gevraagd werd om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning verslag te doen van participatie, niet wordt uitgewerkt? Bent u bereid om dit toch verder uit te werken?

Antwoord 2

Met het amendement-Albert de Vries is aan artikel 16.55 van de Omgevingswet een zesde lid toegevoegd. Hierin is bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden over participatie van en overleg met derden. Zoals bij vraag 1 is aangegeven wordt in een later stadium aan de uitwerking van dit artikel in de ministeriële regeling gewerkt.

Vraag 3

Op welke wijze is het begrip omgevingskwaliteit vastgelegd in de vier AMvB's?

Antwoord 3

Het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit is een onderdeel van de doelen van de Omgevingswet. Op grond van artikel 2.1 in samenhang met artikel 1.3 van de wet moet een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. De omgevingskwaliteit duidt, zoals de memorie van toelichting (p. 63) aangeeft, vooral op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het begrip «omgevingskwaliteit» staat in artikel 1.3 van de Omgevingswet naast de «hardere» kwaliteiten als veiligheid en gezondheid en de functionele kwaliteiten van de fysieke leefomgeving die in onderdeel b van dat artikel een plaats hebben gekregen.

Het subsidiariteitsbeginsel vereist dat het Rijk slechts regels stelt over de omgevingskwaliteit voor zover er sprake is van een nationaal belang (dat niet doelmatig of doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd) of een internationale verplichting. Dat speelt voor cultureel erfgoed, werelderfgoed en natuur. Daarom bevatten de AMvB's nu regels

over cultureel erfgoed en werelderfgoederen. Met het Invoeringsbesluit zal het ontwerp-Bkl nog worden aangevuld met regels over het werelderfgoed Wadden. Via het Aanvullingsbesluit natuur, behorende bij de Aanvullingswet natuur, zal de regelgeving over natuur worden toegevoegd aan de AMvB's. Andere aspecten van omgevingskwaliteit, in het bijzonder architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van het landschap, worden beschermd door de gemeenten en provincies in hun eigen regelgeving.

Vraag 4

Bent u bereid om een aantal procedurele waarborgen voor kwaliteit op te nemen in de AMvB's waarbij er een verplicht meerwaardegesprek wordt vastgelegd, er in een vroeg stadium en met een onafhankelijke regie verantwoording wordt afgelegd over het gebruik van afwegingsruimte en regie, en financiering van meerwaardegesprekken gefaciliteerd wordt uit publieke middelen (en niet vanuit een private ontwikkelaar of initiatiefnemer)?

Antwoord 4

Het meerwaardegesprek of meerwaardecreatie, met een bijbehorende meerwaardetoets, is een concept dat past bij uitnodigingsplanologie en onder andere wordt geïntroduceerd door Peter van Rooy. «Tijdens een meerwaardegesprek tussen initiatiefnemer(s) en betrokken overheden wordt het initiatief in de context van publieke waarden en normen besproken. [...] Op aangeven van de initiatiefnemer(s) kan een termijn voor een meerwaardetoets worden afgesproken. [...] De gesprekken en de beoordeling staan idealiter onder regie van een klein kennisrijk team dat mandaat heeft verantwoordelijkheid te nemen en bereid is in alle openheid verantwoording af te leggen aan hun opdrachtgevers. [...] Op zo'n manier kan stagnatie door de ontstane risicomijdende vinkjescultuur worden omgebogen naar het nemen van verantwoordelijkheid voor een inhoudelijke dialoog over het goede in de context van de toekomst.», aldus van Rooy (P. van Rooy, Meerwaardecreatie, cahier gebiedsontwikkeling, Innovatieprogramma Nederlandbovenwater, p. 43).

Het meerwaardegesprek is een voorbeeld van de cultuurverandering die het kabinet beoogt en die ook met de Omgevingswet wordt gestimuleerd. Het is een middel om invulling te geven aan een meer faciliterende houding van de overheid. Er zijn gemeenten die het meerwaardegesprek ook daadwerkelijk toepassen. Het kabinet juicht dat toe, maar wil dat niet reguleren. Het is bij complexe projecten zeker zinvol om als betrokken bestuursorganen en initiatiefnemer(s) in een vroeg stadium om de tafel te gaan. De inrichting van dergelijk vooroverleg met de initiatiefnemer(s) hangt erg af van het type project en de complexiteit ervan. Die lijn sluit aan op de wijze waarop het thema participatie vorm heeft gekregen binnen de stelselherziening. Het kabinet staat een werkwijze voor waarbij participatie wordt gestimuleerd en soms verplicht (projectprocedure), maar waarbij niet uitputtend wordt vastgelegd hoe participatieprocessen moeten worden vorm gegeven. Bij participatie past een decentrale aanpak waarbij het bevoegde bestuursorgaan de meest passende vorm bepaalt. In het meerwaarde gesprek kunnen initiatiefnemer(s) en betrokken overheid ook afspraken maken over de wijze waarop participatie vorm wordt gegeven.

Vraag 5

Op welke wijze is de «koepelvergunning» nu uitgewerkt?

Antwoord 5

In de Nota naar aanleiding van het Verslag bij de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 145) is uiteengezet dat het

aanvragen en verlenen van een koepelvergunning onder de Omgevingswet mogelijk is.

Met een koepelvergunning wordt gedoeld op die situaties, waarbij bedrijven met het oog op privaatrechtelijke afspraken en gezamenlijke voorzieningen één koepelvergunning hebben aangevraagd door een rechtspersoon die daarmee optreedt als overkoepelend orgaan voor de deelnemende bedrijven. Het kan daarbij gaan om grote industriële complexen of om andere situaties waarin bedrijven ervoor hebben gekozen gezamenlijk één vergunning aan te vragen. Op grond van de Omgevingswet blijft het mogelijk dat voor verschillende vergunningplichtige activiteiten, uitgevoerd door verschillende bedrijven, één vergunning wordt aangevraagd door één aanvrager die als rechtspersoon optreedt en daarmee overkoepelend orgaan is voor de deelnemende bedrijven. De deelnemende bedrijven kunnen nog steeds een verbinding leggen tussen de algemene regels en vergunningvoorschriften die gelden voor de deelnemende bedrijven en de privaatrechtelijke afspraken die zij onderling hierover maken. Daar waar gezamenlijke voorzieningen een gelijkwaardige oplossing bieden (zoals een gezamenlijke opslag van gevaarlijke stoffen of een zuiveringsinstallatie voor het gehele terrein) zal toepassing van maatwerk of de gelijkwaardigheidsbepalingen in de algemene rijksregels deze mogelijkheid faciliteren.

Vraag 6

Waarom is voor deze beperkte toepassing van de uitgebreide procedure gekozen? Is deze keuze gebaseerd op onderzoek waaruit blijkt dat deze procedure tot problemen voor de initiatiefnemer leidt? Is bij de keuze voor een ruime toepassing van de reguliere procedure gekeken naar de effecten van deze keuze op de participatiemogelijkheden? Waarom is er (tenminste) in het kader van vertrouwen en decentralisatie niet voor gekozen om decentrale overheden de mogelijkheid te geven om, indien gewenst, bij andere initiatieven afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing te verklaren?

Antwoord 6

De Omgevingswet bevat twee voorbereidingsprocedures voor het nemen van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Als uitgangspunt geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. De beslistermijn bij de reguliere procedure is acht weken. Net als onder de huidige Wabo, schrijft het ontwerp-Omgevingsbesluit voor in welke gevallen de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van 6 maanden moet worden toegepast (volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor de in het ontwerp-Omgevingsbesluit genoemde gevallen geldt in principe dat dit terug te voeren is op internationaalrechtelijke verplichtingen. In alle andere gevallen geldt de reguliere procedure die in beginsel 8 weken bedraagt. Bij meervoudige aanvragen met advies met instemming is de periode 12 weken. Verder kan het bevoegd gezag de periode bij de reguliere procedure met maximaal 6 weken verlengen, bijvoorbeeld voor complexe aanvragen. Daarbij is het overigens wel van belang op te merken dat in de Omgevingswet al wordt geregeld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op mer-plichtige besluiten.

Voordeel van de reguliere voorbereidingsprocedure is dat aanvragen om een omgevingsvergunning relatief snel kunnen worden afgewikkeld. Dit draagt bij aan snellere besluitvorming: één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Voor initiatiefnemers is dit dan ook een belangrijk winstpunt. Het bedrijfsleven heeft ook meermaals aangegeven blij te zijn met de keuze dat de reguliere procedure uitgangspunt is. De reguliere procedure is effectief en met goede waarborgen omkleed. De effecten op de participatiemogelijkheden zijn inderdaad in beschouwing genomen. De reguliere procedure leent zich bij uitstek voor een op maat gesneden

participatie. Deze kan in overleg met de aanvrager worden geboden op een effectief en vroegtijdig moment, voorafgaand aan de indiening van de formele aanvraag. In dat stadium van het project is inspraak immers het meest effectief, omdat nog niet alle keuzes vastliggen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om decentrale overheden niet de mogelijkheid te geven om afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op andere activiteiten dan genoemd in het ontwerp-Omgevingsbesluit van toepassing te verklaren. Het kabinet wil procedures juist versnellen en voorkomen dat een aanvrager, afhankelijk van een eenzijdig oordeel van het bevoegd gezag, een half jaar moet wachten op een besluit. Nu is in het ontwerp-Omgevingsbesluit uitputtend geregeld wanneer afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en is voor de initiatiefnemer volstrekt duidelijk welke procedure van toepassing is. De mogelijkheid om decentrale overheden te laten bepalen of afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op andere activiteiten van toepassing is zou onzekerheid opleveren voor de initiatiefnemer over de te volgen procedure en dat vindt het kabinet onwenselijk.

Vraag 7

Hoe wordt voorzien in een objectieve en onafhankelijke beoordeling van de aangevraagde omgevingsvergunning gelet op het feit dat niet de Minister van Infrastructuur en Milieu maar de Minister van Economische Zaken bevoegd is te beslissen op aanvragen van een omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten en voor beperkingen voor gebiedsactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie, aangezien de Minister van Economische Zaken te zien is als medebelanghebbende bij mijnbouwactiviteiten? Licht het niet meer voor de hand dat de Minister van Infrastructuur en Milieu juist wel de bevoegde bewindspersoon is?

Antwoord 7

De objectieve en onafhankelijke beoordeling van de aangevraagde omgevingsvergunning wordt verzekerd via het ontwerp-Bkl. Dit besluit bevat beoordelingsregels die van toepassing zijn op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Voor activiteiten met betrekking tot mijnbouw zijn relevant de beoordelingsregels voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk (afdeling 8.2 Bkl), voor de mijnbouwactiviteit (afdeling 8.4 Bkl) en voor de milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk (afdeling 8.5 Bkl). Bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor deze activiteiten is de Minister van Economische Zaken gebonden aan deze beoordelingsregels, evenals de Minister van Infrastructuur en Milieu in de gevallen waarin hij daarvoor als bevoegd gezag is aangewezen op grond van artikel 3.9, derde lid, van het ontwerp-Omgevingsbesluit (zie over deze gevallen nader het antwoord op vraag 65). Een Minister kan op grond van deze beoordelingsregels bij de beoordeling van de aanvraag geen andere belangen dan het belang van de aanvrager en het belang waarvoor de eis van een vergunning is ingesteld in zijn afweging betrekken. Het feit dat de Minister van Economische Zaken beleidsverantwoordelijk is voor het beheer van het eigendom van de delfstoffen en de uitvoering van het mijnbouwbeleid wil dus niet zeggen dat er andere omgevingsvergunningen zouden worden verleend door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bovendien gaan de staatsinkomsten uit mijnbouwactiviteiten rechtstreeks naar de algemene middelen. Er is dan ook geen aanleiding om de Minister van Infrastructuur en Milieu in plaats van de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag aan te wijzen voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning voor de hiervoor genoemde activiteiten met betrekking tot mijnbouw.

Vraag 8

Bestaat er per bestuurslaag een lijst van zogenaamde magneetactiviteiten?

Antwoord 8

Wanneer een initiatiefnemer een aanvraag indient voor een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten, krijgt hij op grond van de Omgevingswet altijd één vergunning met één bevoegd gezag. De hoofdregel hierbij is dat de gemeente bevoegd gezag is. Dat geldt vanzelfsprekend niet voor gevallen waarbij alleen activiteiten worden aangevraagd waarvoor nu ook al provincie of Rijk bevoegd gezag zijn. Een uitzondering geldt wanneer er sprake is van één of meer magneetactiviteiten. Wanneer sprake is van een magneetactiviteit, is het bevoegd gezag voor dit onderdeel van de activiteit altijd bevoegd gezag, ongeacht in welke combinatie dit wordt aangevraagd. De magneetactiviteit trekt als het ware de andere activiteiten naar zich toe. Dit is ook zo geregeld in de huidige Wabo-systematiek.

Activiteiten zijn alleen aangewezen als magneetactiviteit wanneer aan één van de volgende criteria is voldaan:

- Gemeenteoverstijgend / regio-overstijgend belang (waaronder schaalgrootte van de activiteit en de gevolgen);
- Doelmatige uitoefening van taken (waaronder complexiteit van het bedrijf);
- Voldoen aan internationale verplichtingen (bijvoorbeeld: integrale vergunningverlening bij BRZO en IPPC-bedrijven).

De magneetactiviteiten worden aangewezen in de artikelen 3.2, tweede lid, onder b, en 3.4, tweede lid, onder b, van het ontwerp-Omgevingsbesluit voor gedeputeerde staten, artikel 3.6, tweede lid, onder b, van dat besluit voor de Minister van Economische Zaken en de artikelen 3.3, tweede lid, onder b, en 3.7, tweede lid, onder b, van dat besluit voor de Minister van Infrastructuur en Milieu. Per bestuurslaag gaat het om de volgende activiteiten:

Provincie:

- De meeste milieubelastende activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bij enkelvoudige aanvragen bevoegd gezag zijn. Het gaat hierbij vooral om IPPC-installaties met bovenlokale milieugevolgen en om Seveso-inrichtingen. Daarnaast gaat het ook om een beperkt aantal zogeheten complementaire milieubelastende activiteiten. Dit zijn vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in dezelfde categorie als een IPPC-installatie waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, maar waarvan de productie beneden de IPPC-grens ligt.
- Afwijkactiviteiten van provinciaal belang.
- Grote ontgroningen (100.000 m³ of meer) in het winterbed van de grote rivieren (rijkswateren) of buiten de rijkswateren.
- Industriële grondwateronttrekkingen van meer dan 150.000 m³ en grondwateronttrekkingen voor de drinkwatervoorziening.
- Milieubelastende activiteit met betrekking tot een grote mestverwerker. Deze activiteit is ten onrechte niet aangewezen als magneetactiviteit in de consultatieversie van het ontwerp-Omgevingsbesluit. Dit zal in de Raad van State-versie van het ontwerp-Omgevingsbesluit alsnog gebeuren.

Rijk:

- Milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk, mijnbouwactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Bevoegd gezag hierbij is de Minister van Economische Zaken.

- Milieubelastende activiteiten van nationaal veiligheidsbelang, zoals militaire activiteiten van de krijgsmacht. Bevoegd gezag is de Minister van Infrastructuur en Milieu, evenals voor de volgende activiteiten.
- Afwijkactiviteiten van nationaal belang.
- Grote ontgrondingen (100.000 m³ of meer) in het zomerbed van de grote rivieren en in de overige rijkswateren.
- Lozingsactiviteiten op rijkswateren vanuit IPPC-installaties of Seveso-inrichtingen.
- Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in het kader van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of namens de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Vraag 9

Wat prevaleert bij de artikelen 3.1 t/m 3.9 bij meerdere activiteiten en magneetactiviteiten? Hoe worden vergunningaanvragen «afgepeld» en wordt verslag gelegd van de gevolgde procedure?

Antwoord 9

De artikelen 3.1 t/m 3.10 van het ontwerp-Omgevingsbesluit geven voor alle mogelijke combinaties van vergunningplichtige activiteiten altijd een eenduidig antwoord op de vraag wie bevoegd gezag is. Dit geldt ook wanneer er sprake is van meerdere magneetactiviteiten in één aanvraag. In dat geval beslist op grond van artikel 3.9 van het Omgevingsbesluit het hoogste bevoegd gezag. Indien het gaat om twee magneetactiviteiten van het Rijk is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag. Voor het bepalen wie de aanvraag voor een meervoudige activiteit afhandelt hoeft geen aparte procedure te worden gevolgd of verslag te worden gelegd, er hoeft slechts te worden gezien welke activiteiten precies worden aangevraagd en wie op grond van het ontwerp-Omgevingsbesluit bevoegd gezag is voor de aanvraag. Het is de bedoeling om dit in het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht te automatiseren, zodat de aanvraag meteen naar het juiste bestuursorgaan wordt doorgeleid nadat deze digitaal is ingediend.

Vraag 10

Wat wordt verstaan onder een afwijkactiviteit van nationaal belang? Hoe is de burgerparticipatie geregeld bij afwijkactiviteiten?

Antwoord 10

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is nader toegelicht wat moet worden verstaan onder een afwijkactiviteit van nationaal belang. In het ontwerp-Omgevingsbesluit is bewust niet nader gedefinieerd wat onder nationaal belang moet worden verstaan: dit moet bij voorkeur blijken uit op nationaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. Bij afwijkactiviteiten van nationaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Zoals in antwoord op vraag 1 is aangegeven zal de initiatiefnemer bij het indienen van een aanvraag voor een vergunning gegevens moeten verstrekken over participatie en overleg met derden. Dat geldt ook voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van nationaal belang. Dat zal worden geregeld bij ministeriële regeling.

Vraag 11

Waarom wordt de formele betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf in het Omgevingsbesluit niet geregeld bij de aanvraag van een vergunning of maatwerkvoorschrift, wanneer die het drinkwaterbelang raken?

Antwoord 11

Het drinkwaterbelang wordt net als in het huidige recht gewaarborgd door de waterbeheerders, die dit op grond van het ontwerp-Bkl moeten meewegen bij het verlenen van vergunningen en het vaststellen van maatwerkvoorschriften voor wateractiviteiten. En door de provinciebesturen, die net als in het huidige stelsel de taak hebben de grondwaterkwaliteit te waarborgen en daarvoor regels te stellen in hun omgevingsverordeningen, bijvoorbeeld door het aanwijzen van grondwaterbeschermingsgebieden. Formele betrokkenheid van drinkwaterbedrijven is niet nodig om ervoor te zorgen dat voor hen voldoende schoon water beschikbaar is. Bovendien hebben drinkwaterbedrijven in het huidige recht ook geen formele betrokkenheid bij het verlenen van omgevingsvergunningen.

Vraag 12

Hoe wordt duidelijkheid geschept in verantwoordelijkheden voor handhaving van betrokken bevoegde overheden binnen aangewezen beschermde gebieden rond grondwaterwinningen ten behoeve van menselijke consumptie? Kan de regie van de handhaving binnen deze gebieden bij de provincie worden belegd? (artikel 11.1).

Antwoord 12

In de Omgevingswet (artikel 2.18, eerste lid, onder c) is opgenomen dat de taak van het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op drinkwaterwinning, berust bij het provinciebestuur. Op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet gebeurt bescherming van grondwater in beginsel met instructieregels opgelegd door het provinciebestuur en niet met direct werkende provinciale regels. Vervolgens neemt de gemeente regels op over de bescherming van het grondwater het in omgevingsplan. De handhaving daarvan berust in dit geval bij de gemeente.

Als handhaving door gedeputeerde staten doelmatiger en doeltreffender is, dan kan de provincie gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid die 4.2, tweede lid, biedt en kiezen voor regelgeving in de eigen verordening. De handhavingsbevoegdheid ligt in dit geval bij gedeputeerde staten (op grond van artikel 4.8 van de Omgevingswet en artikel 3.4, eerste lid, onder f, van het Omgevingsbesluit). Omgevingsbesluit

Vraag 13

Worden de grondwaterbeschermingsgebieden – vanwege het belang van tijdig signaleren van risico's voor drinkwatervoorziening – aangegeven in de omgevingsdocumenten? Zo nee, kan dit dan in het Omgevingsbesluit toegevoegd worden? (artikel 12.4)

Antwoord 13

De grondwaterbeschermingsgebieden zijn niet apart aangewezen als omgevingsdocument. Dat is niet nodig, omdat de kaartbeelden van deze gebieden aangeleverd worden als onderdeel van de omgevingsverordening. Grondwaterbeschermingsgebieden worden door provinciale staten aangewezen in de omgevingsverordening op grond van artikel 7.10 van het ontwerp-Bkl. De omgevingsverordening is aangewezen als omgevingsdocument in artikel 16.2 van de Omgevingswet en de grondwaterbeschermingsgebieden maken daar onderdeel van uit. Met de kaartbeelden uit de bestanden van omgevingsverordening kunnen burgers, bedrijven en overheden gebruiksvriendelijk en doeltreffend op de regels voor de bescherming van de grondwaterwinning in die verordening worden gewezen.

Vraag 14

Waarom is in het omgevingsdocument niet opgenomen dat de watertoets (weging van het waterbelang) uitgevoerd moet worden bij activiteiten die

gevolgen hebben voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening en dat het drinkwaterbedrijf hierbij dient te worden betrokken? (artikel 12.4)

Antwoord 14

Artikel 12.4 van het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt niet aan welke eisen moet worden voldaan bij het opstellen van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Het regelt slechts welke besluiten of andere instrumenten (zoals plannen en programma's) worden aangewezen als omgevingsdocument. Het aanwijzen als omgevingsdocument leidt ertoe dat deze rechtsfiguren zichtbaar zullen zijn op de digitale kaart die de opvolger zal zijn van www.ruimtelijkeplannen.nl, en die toegankelijk zal zijn via het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht.

Artikel 5.22 van het ontwerp-Bkl regelt dat bij het opstellen van een omgevingsplan het waterbelang moet worden meegewogen. Deze instructieregel is de opvolger van de huidige watertoets. Hierbij moeten de gevolgen voor de veiligstelling van de duurzame drinkwatervoorziening uiteraard worden meegewogen. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om op grond van artikel 5.22 de opvattingen van de waterbeheerder hierbij te betrekken. Hij beziet of het watersysteem, gelet op de voorgenomen inhoud van het omgevingsplan, nog kan voldoen aan de daarvoor geldende functies en doelstellingen, waaronder het leveren van voldoende schoon water voor de drinkwatervoorziening. Zie verder voor waar het gaat om vergunningplichtige activiteiten en maatwerkvoorschriften het antwoord op vraag 11.

Vraag 15

Waar worden winningen van 500.000 kubieke meter aardgas per dag vergund? Wie is verantwoordelijk voor participatie en handhaving dienaangaande?

Antwoord 15

De omgevingsvergunningplicht voor milieubelastende mijnbouwactiviteiten wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het winnen van delfstoffen, zoals aardgas, is in dat besluit aangewezen als omgevingsvergunningplichtige activiteit. Bij een aanvraag voor het winnen van meer dan 500.000 m³ aardgas per dag is ook een milieueffectrapport verplicht. Het bevoegd gezag voor het verlenen en het handhaven van deze omgevingsvergunning is de Minister van Economische Zaken. Dat is geregeld in het ontwerp-Omgevingsbesluit.

De initiatiefnemer van de gaswinning dient bij de vergunningaanvraag gegevens te verstrekken over participatie en overleg met derden. Het bevoegde bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de afweging of de participatie voldoende heeft plaatsgevonden. Voor het overige wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 1.

Vraag 16

Waarom zijn diepboringen (onder B4) niet mer-plichtig? Klopt het dat dit ook de opslag van kernafval behelst?

Antwoord 16

Voor de mer-plicht en de mer-beoordelingsplicht is aangesloten bij de mer-richtlijn. Voor diepboringen kent de mer-richtlijn een mer-beoordelingsplicht, zie bijlage II, categorie 2d van de mer-richtlijn. Dit is nu ook al zo in het Besluit milieueffectrapportage, zie categorie D17.2 in onderdeel D van de bijlage.

De opslag van kernafval valt niet onder deze categorie, maar onder de categorie C4 of C5 van bijlage V bij het ontwerp-Omgevingsbesluit.

Vraag 17

Waarom is een project van windturbineparken niet mer-plichtig? Welk bestuursorgaan geeft de vergunning af?

Antwoord 17

Windturbineparken zijn onder de Omgevingswet niet direct mer-plichtig, maar wel mer-beoordelingsplichtig. Dit betekent dat het bevoegd gezag eerst beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Als dat het geval is moet er een milieueffectrapport worden gemaakt. De aanwijzing van windturbineparken als mer-beoordelingsplichtig project is het gevolg van de implementatie van de mer-richtlijn (zie bijlage II, categorie 3i). Ook het huidige Besluit milieueffectrapportage kent nu een mer-beoordelingsplicht voor windturbineparken (zie categorie D22.2).

Voor de toekomst is relevant dat het Tweede Amendement van het Verdrag van Espoo mogelijk in werking treedt. Hierin is vastgelegd dat voor grote windturbineparken een mer-plicht moet gelden. In de Nederlandse situatie wordt dat geïmplementeerd door een mer-plicht te introduceren bij 20 of meer windturbines. Deze mer-plicht moet zijn opgenomen in regelgeving zodra het Tweede Amendement in werking treedt. Dat is naar verwachting voordat de Omgevingswet in werking treedt. De mer-plicht zal in dat geval eerst worden opgenomen in het huidige Besluit milieueffectrapportage en later ook in bijlage V bij het Omgevingsbesluit.

Welk bestuursorgaan beslist op de aanvraag van een vergunning is afhankelijk van de grootte van het windturbinepark en de wijze waarop het windturbineproject wordt gerealiseerd.

Voor alle windturbineparken met uitzondering van parken op zee geldt het volgende:

- Voor windturbineparken met een omvang van 100 MW of meer wordt het windturbinepark gerealiseerd met een projectbesluit en is de Minister van Economische zaken in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag. Dit wordt via de Invoeringswet geregeld in de Elektriciteitswet.
- Voor windturbineparken met een omvang van tussen de 5 en 100 MW is de hoofdlijn dat regels worden vastgesteld in het omgevingsplan via de gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang. Wanneer sprake is van een provinciaal belang kan de provincie een projectbesluit vaststellen.
- Voor windturbineparken beneden de 5 MW blijft de huidige bevoegdheidsverdeling en instrumentkeuze in stand. Wanneer er bij windturbineparken beneden de 5 MW geen gebruik gemaakt wordt van het projectbesluit of van het gemeentelijke project van publiek belang, moet een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden aangevraagd. Het college van burgemeester en wethouders is hiervoor bevoegd gezag.

Voor windturbineparken op zee is de Minister van Economische Zaken bevoegd gezag voor het nemen van kavelbesluiten op grond van de Wet Windenergie op zee, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Vraag 18

Waarom worden er nog vergunningen afgegeven voor de winning van asbest?

Antwoord 18

In Nederland worden geen vergunningen voor de winning van asbest afgegeven. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste zit er geen winbare

asbest in de Nederlandse bodem. Ten tweede is het in Nederland sinds 1993 verboden om asbest professioneel te gebruiken. De Europese richtlijn industriële emissies verplicht echter alle EU-lidstaten om een vergunningplicht voor het winnen van asbest in te stellen. Daarom is deze vergunningplicht toch opgenomen in het ontwerp-Bal.

Vraag 19

Op welke wijze moeten de ge- en verboden rond buisleidingen een plek vinden binnen het omgevingsplan? Wie gaat in dat geval over handhaving?

Antwoord 19

De wijze waarop in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met buisleidingen van nationaal belang is in de kern niet anders dan momenteel in bestemmingsplannen gebeurt. Omgevingsplannen mogen geen activiteiten toestaan die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van buisleidingen. Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld geen bouwwerken gebouwd mogen worden in een gebied dat is gereserveerd voor de aanleg van buisleidingen. Dit is geregeld in het ontwerp-Bkl. Het college van burgemeester en wethouders is belast met het toezicht op de naleving van het omgevingsplan.

Vraag 20

Klopt het dat bij hoogspanningsleidingen (bij een spanning van 220kV of meer en een lengte van meer dan 15 kilometer) geen mer-verplichting bestaat? Onder welke vergunning en bestuurslaag vallen de masten en aanverwanten?

Antwoord 20

Anders dan de vraagsteller veronderstelt, geldt er voor hoogspanningsleidingen wel een mer-verplichting. Deze verplichting is opgenomen in kolom 2 (gevallen waarin de mer-plicht geldt) van categorie I2 in bijlage V bij het Omgevingsbesluit en betreft de gevallen waarin het een bovengrondse leiding is met een spanning van 220kV of meer én een lengte van 15 km of meer.

Welke vergunning nodig is, is afhankelijk van de locatie van de hoogspanningsleiding.

Bevoegd gezag voor de aanleg is in beginsel de betreffende gemeente, die in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning de aanleg van hoogspanningsleidingen ruimtelijk mogelijk maakt.

Als er sprake is van complexe projecten van provinciaal of nationaal belang kan de provincie respectievelijk het Rijk een projectbesluit nemen, in dat geval schuift het bevoegd gezag naar het bestuursorgaan dat het projectbesluit neemt.

Voor hoogspanningsleidingen onder water geldt bovendien de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. Hiervoor is het bevoegd gezag de waterbeheerder. Voor regionale wateren is dat het waterschap, voor rijkswateren is dat de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Vraag 21

Waarom is er geen mer-plicht voor de ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen?

Antwoord 21

Voor de mer-plicht en de mer-beoordelingsplicht is aangesloten bij de mer-richtlijn. Voor de ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen kent de mer-richtlijn een mer-beoordelingsplicht, zie bijlage II, categorie 3d van de mer-richtlijn. Dit is nu ook al zo in het Besluit milieueffectrapportage, zie categorie D25.3.

Vraag 22

Op welke wijze wordt de aanleg van een autosnelweg neergelegd in een omgevingsplan? Kan beschreven worden wat de procesgang is wanneer het Rijk besluit tot de aanleg van een autosnelweg binnen gemeentegrenzen?

Antwoord 22

De aanleg van een autosnelweg is een project van nationaal belang en komt met een projectprocedure van het Rijk tot stand. De Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag. Dit is geregeld in artikel 5.46 van de Omgevingswet. De procedure start met een kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. Daarnaast wordt ook kennisgegeven van de wijze waarop participatie wordt ingericht. Vervolgens start de verkenning. Hierbij worden de nodige kennis en inzichten vergaard over de aard van de opgave en worden de mogelijke oplossingen in beeld gebracht. Voor de aanleg van een autosnelweg geldt een verplichte voorkeursbeslissing, waarin het gekozen project(alternatief) is opgenomen en gemotiveerd wordt hoe de resultaten uit de participatie zijn betrokken. Vervolgens wordt een projectbesluit voorbereid. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan en kan alle (eventueel) benodigde omgevingsvergunningen bevatten. Voor het omgevingsplan betekent dit dat aan de locatie van het tracé waar de weg wordt aangelegd een passende functie wordt toegedeeld (bijvoorbeeld verkeersdoel-einden). Ook wordt er met regels in voorzien dat de aanleg van de weg, inclusief de aanleg van eventuele kunstwerken, mogelijk is. Om voldoende ruimte te houden voor de toekomstige aanleg of uitbreiding van autosnelwegen, voorziet het ontwerp-Bkl in aanwijzing van reserve-ringsgebieden. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op een reserve-ringsgebied mag geen ontwikkelingen toelaten die de aanleg of uitbreiding van de autosnelweg zouden kunnen belemmeren.

Vraag 23

Is er een maximum aan toelaatbare participatie in één van de middelen?

Antwoord 23

Het oordeel over de wijze waarop de initiatiefnemer invulling geeft aan participatie wordt bewust aan het desbetreffende bestuursorgaan overgelaten. Wie betrokken moet worden is afhankelijk van de aard, de omvang van het plan of besluit en de invloed op de fysieke leefomgeving. Gaat het om de aanleg van een groot infrastructuurproject waarvoor een projectbesluit nodig is, dan is voorzien in een uitgebreide participatie met de verkenning. Dit ligt anders als er sprake is van een relatief eenvoudige omgevingsvergunning (denk bijvoorbeeld aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het kappen van een boom in een tuin). Dan is het wel handig dat de initiatiefnemer contact opneemt met de burens, maar ligt een uitgebreid participatietraject niet voor de hand. Voor geslaagde participatie hoeven uiteindelijk niet alle partijen het eens te zijn. Het kabinet heeft geen maximum gesteld aan toelaatbare participatie, omdat het bevoegde bestuursorgaan moet wegen welke vorm van participatie en welke intensiteit passend is in het concrete geval.

Vraag 24

Is het mogelijk dat er rechtsongelijkheid kan ontstaan naar aanleiding van de open normen die per gemeente kunnen verschillen? Zo ja, hoe gaat u hiermee om?

Antwoord 24

Kenmerkend aan het omgevingsplan is dat regels per locatie kunnen verschillen. Er zullen daardoor dus niet alleen verschillen bestaan tussen gemeenten maar ook tussen verscheidende locaties binnen een

gemeente. Dat is nu bij bestemmingsplannen niet anders en staat los van het gebruik van regels met open of gesloten normen. Het feit dat er straks nog maar één omgevingsplan per gemeente is maakt het wel inzichtelijker en eenvoudiger om onnodige verschillen in regulering te voorkomen. In het algemeen geldt dat een bestuursorgaan gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen. Daarbij kan het zo zijn dat het ene bestuursorgaan andere afwegingen maakt dan een ander bestuursorgaan. Het kenmerkende aan lokale democratie is dan ook dat de gemeenteraad van de gemeente X een andere benadering kan kiezen dan de gemeenteraad van de gemeente Y. Daarmee is het onvermijdelijk dat het zich kan voordoen dat (nagenoeg) gelijke gevallen in verschillende gemeenten op een andere wijze worden behandeld.

Voor het gebruik van regels met open normen is het van belang dat bestuursorganen bijzondere aandacht schenken aan een consistente toepassing daarvan. Het consistentiebeginsel vereist van bestuursorganen dat er geen willekeur plaatsvindt en sprake is van een vaste lijn bij concrete besluitvorming op bijvoorbeeld aanvragen om een vergunning. Het vaststellen van beleidsregels, waarin een vaste gedragslijn wordt neergelegd ter interpretatie van in regels neergelegde open normen, verdient daarbij de voorkeur. Beleidsregels worden bekendgemaakt en maken de wijze waarop een bestuursorgaan met open normen zal omgaan bij de uitoefening van een bevoegdheid helder, herkenbaar, voorspelbaar en controleerbaar. De mogelijkheden die het omgevingsplan biedt zijn in dit opzicht niet anders dan bij elke andere verordening. Binnen het bestuursrecht is hier geen bijzondere benadering of regeling voor nodig.

Vraag 25

Is het correct dat het bevoegd gezag niet verplicht is een verkenning uit te voeren bij het nemen van een projectbesluit?

Antwoord 25

Nee, dat is een misverstand. De projectprocedure bestaat uit een aantal verplichte stappen. De procedure start met een kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. Daarnaast wordt ook kennisgegeven van de wijze waarop participatie wordt ingericht. Vervolgens start de verkenning. Dit is een verplicht te nemen en onmisbare stap. Hierbij worden de nodige kennis en inzichten vergaard over de aard van de opgave en worden de mogelijke oplossingen hiervoor in beeld gebracht. Dit biedt de basis om een keuze te maken en het projectbesluit te nemen. Bij de motivering van het projectbesluit gaat het bevoegd gezag dan ook in op de resultaten van de verkenning.

Vraag 26

Hoe wordt in het Omgevingsbesluit geborgd dat de commissie voor de mer onafhankelijk is? Waar is dat in de tekst terug te vinden? Is artikel 10.4 hiervoor geen logische plek?

Antwoord 26

De onafhankelijkheid van de commissie voor de mer wordt niet in het ontwerp-Omgevingsbesluit geregeld, maar is al in de artikelen 17.2 en 17.5 van de Omgevingswet geregeld.

De commissie voor de mer is een adviesorgaan op rijksniveau. Daarvoor zijn in artikel 17.2 van de Omgevingswet enkele artikelen van de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de onafhankelijkheid van adviesorganen is dan concreet artikel 12 relevant, waarin in het eerste lid staat dat de leden worden benoemd «op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleids-terrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring». Bovendien is in het tweede lid

geregeld dat «Ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf, worden niet benoemd tot lid van een adviescollege dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn». Dit is een algemene waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden, in dit geval de voorzitter en de vice-voorzitters van de commissie voor de mer. Daarnaast is in artikel 17.5 van de Omgevingswet vastgelegd dat ook de personen in de werkgroep niet betrokken mogen zijn bij een advies indien zij rechtstreeks betrokken zijn bij een plan of programma of project of de alternatieven daarvoor. Artikel 10.4, vijfde lid, van het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt aanvullend dat personen die niet voldoen aan de bepalingen van artikel 17.5 van de Omgevingswet door de voorzitter van de werkgroep van hun taak worden ontheven. Dit geheel komt overeen met de artikelen 2.19 en 2.12 van de Wet milieubeheer.

Vraag 27

Is het mogelijk dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen überhaupt niet worden betrokken bij de omgevingsvisie? Zo nee, in welk artikel is expliciet opgenomen dat er een vorm van inspraak aanwezig moet zijn? Is het begin van hoofdstuk 8 hier geen logische plaats voor?

Antwoord 27

In het ontwerp-Omgevingsbesluit is in artikel 8.4 een motiveringsplicht met betrekking tot participatie opgenomen voor onder andere omgevingsvisies. Bij het vaststellen van een omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Omgevingsvisies moeten op grond van artikel 16.26 van de Omgevingswet worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat een bestuursorgaan verplicht is het ontwerp ter inzage te leggen zodat een ieder zienswijzen kan indienen.

Daarnaast zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur relevant. Onderdeel hiervan is het betrekken van derde partijen bij de voorbereiding van de omgevingsvisie in verband met het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit de praktijk blijkt nu al dat bestuursorganen hun burgers vroegtijdig betrekken bij de totstandkoming van beleid, omdat dit leidt tot beter en meer gedragen beleid. Participatie vindt nu al online- en offline plaats.

Een voorbeeld is de ontwikkeling van een visie voor een binnenstedelijk gebied waarbij wel negen ontwikkellocaties voor vastgoed en woningbouw aanwezig zijn. De gemeente wil voorkomen dat al die locaties los van elkaar tot ontwikkeling komen. Daarom heeft de gemeente het voornemen hiervoor een gebiedsprogramma op te stellen en daar de bewoners intensief bij te betrekken. Naast het organiseren van een kraam op de weekmarkt voor het ophalen van ideeën en een burgerpanel, houdt de gemeente via een facebookpagina de bewoners op de hoogte en kunnen bewoners hier ook hun ideeën inbrengen.

Vraag 28

Is er een borging dat participatie plaatsvindt bij het MER? Zo ja, welke vorm heeft deze?

Antwoord 28

Het stelsel van de Omgevingswet bevordert participatie in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van een besluit. Om dat te borgen zijn voor de instrumenten van de Omgevingswet verschillende eisen opgenomen, zoals bijvoorbeeld een motiveringsplicht voor omgevingsplannen, visies en programma's. De milieueffectrapportage is bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming zodat het milieu een volwaardige plaats in de

besluitvorming krijgt. De inhoud van het milieueffectrapport, waaronder de te onderzoeken alternatieven, is daarmee een van de mogelijke onderwerpen van een vroegtijdige participatie. De borging van participatie bij het MER loopt dus via de borging van participatie bij de instrumenten.

Daarnaast is geregeld dat als een besluit, plan of programma mer-plichtig is, altijd de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht geldt. Dit is vastgelegd in de artikelen 16.40 en 16.50 van de Omgevingswet.

Vraag 29

Is er kans dat de vernieuwde MER-procedure in sommige gevallen leidt tot het verminderd mee kunnen wegen van de belangen van milieu in de besluitvorming?

Antwoord 29

Nee, de regels zijn op dat punt niet aangepast. De mogelijkheden en verplichtingen voor het meewegen van de belangen van milieu in de besluitvorming zijn onveranderd gebleven.

Vraag 30

Heeft u signalen gekregen van gemeenten dat de implementatie een onredelijk zware druk op de organisatie zou leggen? Zo ja, op welke manier worden deze signalen in het proces meegenomen?

Antwoord 30

Conform het bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet is door alle betrokken bestuurlijke partners tijdig met de implementatie begonnen om goed voorbereid te zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit blijkt uit de eerste tussentijdse resultaten uit de monitor waarover uw Kamer op 7 oktober jl. is geïnformeerd (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 35).

Ook is vroegtijdig met de ondersteuning van de implementatie via het interbestuurlijke programma «Aan de slag met de Omgevingswet» begonnen, zodat organisaties de tijd hebben om zich voor te bereiden en de invoering van het nieuwe stelsel niet onredelijk zware druk op een organisatie hoeft te leggen. Hier speelt echter wel mee, zoals de VNG zelf in uw Kamer heeft aangegeven, dat er verschil in snelheden en kennisniveaus bestaat tussen gemeenten. Maar op dit moment zijn er geen signalen dat de implementatie een onredelijk zware druk op organisaties legt. Via de monitor houdt het kabinet samen met de interbestuurlijke partners de vinger aan de pols.

Vraag 31

Klopt het dat de in de Wet milieubeheer (Wm) opgenomen verplichting ten aanzien van energiebesparingsmaatregelen die zich binnen vijf jaar laten terugverdienen niet is opgenomen in één van de AMvB's voor de Omgevingswet?

Antwoord 31

De huidige verplichting van het Activiteitenbesluit milieubeheer om alle energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van ten hoogste 5 jaar wordt in het Bal en het Bbl voortgezet. Het zelfde geldt voor de erkende maatregellijst. Voor activiteiten die wel vielen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar niet onder het ontwerp-Bal of het ontwerp-Bbl zal deze verplichting en de maatregellijst worden gecontinueerd met overgangsrecht, in ieder geval tot en met 2020. In de nota van toelichting bij het ontwerp-Bal is aangekondigd dat gewerkt wordt aan een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor milieubelastende activiteiten, dat in een later stadium zal worden

opgenomen in het Bal. De afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Energieakkoord worden daarbij betrokken.

Vraag 32

Op welke manier worden burgers ondersteund die als initiatiefnemer zelf plannen in willen dienen?

Antwoord 32

Als burgers een plan willen indienen of een initiatief willen ontwikkelen, waarbij misschien een omgevingsvergunning of melding noodzakelijk is, kunnen zij zich net als nu in eerste instantie wenden tot hun gemeente. Op de website, app of helpdesk van de gemeente kan informatie gevonden worden over het aanvragen van vergunningen of indienen van meldingen. Natuurlijk kan ook altijd een gesprek aangevraagd worden bij de gemeente, waarin het plan besproken wordt.

Daarnaast zal op een landelijke websites, zoals nu bij de rijksoverheid.nl of omgevingsloket.nl algemene informatie beschikbaar gesteld worden over het aanvragen van omgevingsvergunningen en het ontwikkelen van initiatieven.

Het streven is met het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) verdere stappen te zetten in de overheidsdienstverlening aan initiatiefnemers. Door een verbetering van de ontsluiting van de kerninstrumenten van de Omgevingswet kunnen initiatiefnemers sneller weten wat wel of niet mag op een locatie. Het streven is dat voor initiatiefnemers gegevens voor hun aanvraag of melding al zoveel mogelijk automatisch ingevuld worden met gegevens uit het DSO.

Vraag 33

Heeft het effect voor de behandeling van de AMvB's in beide Kamers als vanwege de consultatieronde ingrijpende veranderingen nodig blijken te zijn?

Antwoord 33

De vier ontwerp-AMvB's zijn tussen 1 juli 2016 en 16 september 2016 via een internetconsultatie breed opengesteld voor reacties uit de samenleving. Tegelijk met de consultatie zijn de AMvB's ook formeel getoetst. Over de uitkomsten van de internetconsultatie en de toetsing ontvangen beide Kamers half november een brief. In die brief zal ook uitgebreid aandacht geschonken worden aan de wijze waarop het kabinet met de voorstellen wil omgaan. Eventuele ingrijpende wijzigingen kunnen zo dus onderwerp van gesprek zijn tijdens het op het 19 december 2016 geplande notaoverleg. Na afloop van de behandeling in het parlement zullen de AMvB's worden aangepast aan de uitkomsten van de consultatie, toetsing en behandeling in het parlement. Vervolgens worden de AMvB's voor advies aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Vraag 34

Kunt u – in plaats van enkel op hoofdlijnen – de Kamer ook in detail informeren over de uitkomsten van de consultatie?

Antwoord 34

Het kabinet zal uw Kamer half november uitgebreid informeren over de uitkomsten van de internetconsultatie en de toetsing. In deze brief zal ook aandacht geschonken worden aan de wijze waarop het kabinet met de voorstellen wil omgaan. Verreweg de meeste punten uit de toetsing en consultatie hebben betrekking op specifieke, veelal technische punten. Die punten neemt het kabinet graag ter harte om de voorstellen verder te verbeteren en te verfijnen voordat de ontwerpbesluiten voor advies zullen worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. In de brief zal uitgebreid ingegaan worden op de onderdelen die

niet-technisch van aard zijn en die vragen om een politieke duiding. Over die punten voert het kabinet dan ook graag het debat met uw Kamer.

Vraag 35

De procedurebepalingen gaan uit van vertrouwen tussen overheden: Wat gebeurt er als overheden er niet in goed overleg en onderling vertrouwen uit komen? Hoe wordt voorkomen dat initiatiefnemers de dupe worden wanneer er geen sprake is van vertrouwen tussen overheden?

Antwoord 35

In artikel 2.2 van de Omgevingswet is de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen geregeld. Het klopt dat deze bepaling uitgaat van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn om belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Diverse bepalingen over mededelingen, toezendverplichtingen en overlegverplichtingen zijn daarom inderdaad geschrapt. Het gaat bijvoorbeeld om de verplichting voor een gemeente om te overleggen met aangrenzende gemeenten, de provincie, betrokken waterschappen en het rijk bij de voorbereiding van het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid of van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan uit de Planwet verkeer en vervoer. Deze verplichting komt niet terug bij de omgevingsvisie. Een ander voorbeeld is de afstemmingsverplichting bij de voorbereiding van het voorstel voor een provinciale milieuverordening tussen de provincie en andere niet tot de provincie behorende bestuursorganen uit de Wet milieubeheer. Deze verplichting komt niet terug bij de omgevingsverordening.

Uw vraag zal in de praktijk met name zien op initiatiefnemers die een aanvraag om een omgevingsvergunning doen. De Omgevingswet gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor verschillende activiteiten zal gelden. De betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben voor één of meer van deze activiteiten is geborgd. Voor de omgevingsvergunning is de betrokkenheid van andere bestuursorganen in het ontwerp-Omgevingsbesluit uitputtend geregeld door middel van het recht op advies en instemming.

In artikel 16.64 van de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag binnen de daarin gestelde termijnen moet beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Wanneer een ander bestuursorgaan advies geeft bij een voorgenomen beslissing, geldt een beslistermijn van acht weken. In het geval de voorgenomen beslissing instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, is de beslistermijn gesteld op twaalf weken. Het bevoegd gezag kan deze beslistermijn eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Dat betekent dat ook de afstemming met andere overheden binnen de gestelde termijnen moet gebeuren. De Algemene wet bestuursrecht biedt initiatiefnemers die een aanvraag hebben ingediend, verschillende mogelijkheden om een bestuursorgaan te dwingen tijdig een beschikking af te geven. De initiatiefnemer kan het bestuursorgaan in gebreke stellen op last van een dwangsom (artikel 4:17 van de Algemene wet bestuursrecht). Ook kan de initiatiefnemer beroep instellen bij de bestuursrechter (art. 6:2, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht). Deze wettelijke mogelijkheden zorgen ervoor dat initiatiefnemers niet de dupe worden van een gebrek aan vertrouwen tussen overheden.

Vraag 36

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de Aanvullingswet grondeigendom?

Antwoord 36

Een concept van de Aanvullingswet grondeigendom is van 1 juli 2016 tot 16 september 2016 ter internetconsultatie aangeboden (zie www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_\grondeigendom). Daarbij is ook reactie van de bestuurlijke koepels gevraagd en ontvangen. Met de verkregen inbreng wordt op dit moment verder aan het voorstel gewerkt. Naar verwachting kan het voorstel in het voorjaar van 2017 ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden (zie ook Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 186). Daarna volgt de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer.

Vraag 37

Als de enige reden voor het facultatief blijven van het opnemen voor andere gevallen van voorschriften met betrekking tot financiële zekerheid in de vergunning, het vertrouwen van de overheid in de initiatiefnemer is (NvT p. 20), waar is dit vertrouwen dan op gebaseerd? Stellen deze bedrijven op dit moment al op adequate wijze financiële zekerheid?

Antwoord 37

In de Omgevingswet is een bevoegdheid opgenomen voor het verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning over financiële zekerheid. Dit betekent dat het bevoegd gezag per geval moet afwegen of financiële zekerheidsstelling noodzakelijk is. Anders dan de vraag veronderstelt, is het vertrouwen van de overheid in de initiatiefnemer niet de (enige) reden voor het opnemen van een bevoegdheid in plaats van een verplichting om financiële zekerheid te stellen.

Een bevoegdheid biedt het bevoegd gezag flexibiliteit (afwegingsruimte) en ruimte voor maatwerk. Deze afwegingsruimte is noodzakelijk, omdat het voor de in het ontwerp-Omgevingsbesluit aangewezen gevallen niet altijd nodig is om financiële zekerheid te stellen. Financiële zekerheidsstelling kan achterwege blijven wanneer er geen aanleiding bestaat dat bepaalde verplichtingen op grond van de omgevingsvergunning (na beëindiging) niet worden nagekomen. Ook kan het zijn dat er geen risico bestaat op het ontstaan van schade met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, omdat de risico's voldoende door de vergunninghouder worden afgedekt.

In verband met implementatie van Europese regelgeving en beleidsneutrale omzetting van bestaande regelingen is gebleken dat het ook mogelijk moet zijn om gevallen aan te wijzen waarvoor financiële zekerheidsstelling verplicht is. Het is de bedoeling om via de Invoeringswet de huidige grondslag uit te breiden. De gevallen waarvoor financiële zekerheidsstelling een verplichting is, zullen worden aangewezen via het Invoeringsbesluit.

Vraag 38

Wat is de ruimte voor gemeenten en andere overheden, los van de rijksoverheid, in het kader van geur en roet om normen en regels op te stellen? Aan welke voorwaarden dienen zij te voldoen om over te gaan tot het stellen van eigen normen voor niet door het Rijk gestelde normen op het terrein van geur? Hoe is hierbij het proportionaliteitsbeginsel uitgewerkt?

Antwoord 38

Voor zover voor geurbelasting door specifieke activiteiten in het huidige stelsel voor normstelling géén landelijk geldende emissie- of immissie-regels gelden, is het momenteel geheel aan de gemeente overgelaten om een geurbeleid te ontwikkelen. Omdat de landelijke algemene regels in het ontwerp-Bal zijn losgelaten is regelgeving via het omgevingsplan niet langer vrijblijvend. Artikel 5.59 van het ontwerp-Bkl bevat de instructie-regel dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de

geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten. Gegeven het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bevat het ontwerp-Bkl in beginsel geen nader uitgewerkte regels over de wijze waarop gemeenten dat moeten doen. Ze kunnen bijvoorbeeld kiezen voor «ruimtelijke» regels (bijv. een minimumafstand tussen geuremitterende activiteiten en geurgevoelige gebouwen) maar ook voor emissie- of immissienormen of een combinatie daarvan. Hierbij is ook een differentiatie naar gebieden mogelijk. Zo kan voor een woonwijk een ander geurbelastingbeleid worden gevoerd dan voor een industrieterrein of havengebied. In het Bkl is voor zuiveringstechnische werken en veehouderijen een uitzondering gemaakt en zijn wel specifieke instructieregels opgenomen. Bij het bepalen van hun beleidsaanpak van geur kunnen gemeenten gebruik maken van de door Agentschap NL uitgegeven handleiding geur (Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen), januari 2013). Deze handleiding geeft een systematiek om geurhinder door industrie en bedrijven te toetsen en geeft achtergrondinformatie daarbij. Voor de technische aspecten van geur kunnen gemeenten gebruik maken van de Nederlands Technische Afspraak (NTA) 9065 *meten en rekenen geur*. Het Rijk stelt geen omgevingswaarden voor roet. Een gemeente zou beleid kunnen ontwikkelen voor de beperking van het roetgehalte in de buitenlucht. Voor roet liggen «ruimtelijke» regels minder voor de hand, maar kan een gemeente wel kiezen voor emissie- of immissienormen of een combinatie daarvan. Verder kan een gemeente kiezen voor omgevingswaarden. Het ontwerp-Bkl biedt ruimte voor decentrale overheden om op lokaal en/of provinciaal niveau aanvullende omgevingswaarden te stellen voor stoffen die niet door het Rijk worden genormeerd, zoals roet.

Bij het stellen van regels in het omgevingsplan is ook de gemeenteraad gehouden aan het algemene proportionaliteits- en het evenredigheidsbeginsel voor regelgeving. Beide beginselen omvatten zowel de rechtvaardiging van overheidsinterventie als de keuze van het middel ter bereiking van het doel en de effectiviteit van de maatregel. Bij de beoordeling van bestemmingsplannen op dit moment blijkt de rechter die beginselen te kunnen toepassen. Dat zal niet anders worden onder de Omgevingswet.

Vraag 39

Op welke wijze dienen lokale overheden dergelijke eigen normen voor geur en roet en bijbehorende regels kenbaar te maken? Aan welke voorwaarden dient de inspraak te voldoen? Moeten deze wetenschappelijk worden gevalideerd? Gelden er aanvullende nationale normen en/of meetmethoden? Dienen ook de consequenties vooraf uitgewerkt te worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 39

Als in het omgevingsplan regels voor geur of roet worden opgenomen, vormen die regels een onderdeel van dat omgevingsdocument. Omgevingsdocumenten zijn voor iedereen in te zien via het nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingsrecht. Elke invoeging van regels of aanpassing daarvan in een omgevingsplan is een wijziging van dat plan. Op de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met als aanvulling dat de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, ook in de Staatscourant wordt geplaatst en ook elektronisch plaatsvindt, en het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ook elektronisch beschikbaar wordt gesteld.

Deze regeling is identiek aan de huidige procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen en voorziet dus in inspraak op de regels over geur en roet in het ontwerp-omgevingsplan.

Zoals in het antwoord op vraag 38 is aangegeven kunnen gemeenten nu reeds een eigen geurbeleid ontwikkelen voor zover voor geurbelasting door specifieke activiteiten in het huidige stelsel géén landelijk geldende emissie- of immissieregels gelden.

Voor de inhoud en vormgeving van het geurbelastingbeleid zal de gemeente zich een beeld moeten vormen van de aard, omvang en waardering van de geurconcentraties en de mate van hinder die mensen ervaren. De waardering van de geurhinder staat bekend als de «hedonische waarde». De geur van gebakken brood zal doorgaans als minder hinderlijk worden ervaren dan de geur van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Er zijn uiteenlopende methoden om geurbelasting vast te stellen. Enkele veelvoorkomende methoden zijn: geuremissiemetingen (om de geuruitstoot te bepalen), hedonische metingen (om de mate van (on-)aangenaamheid van de geur vast te stellen), geurhinderonderzoek (hiermee wordt door middel van telefonische enquêtes het aantal gehinderden vastgesteld) en klachtenanalyse. Voor de technische kant van het vaststellen van geurbelasting kunnen gemeenten gebruik maken van de Nederlands Technische Afspraak (NTA) 9065 *meten en rekenen geur*. Deze geeft een overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve meet- en berekeningsmethoden. De genoemde NTA verschaft inzicht in de opzet en uitvoering van kwalitatieve en kwantitatieve geuronderzoeken en is een hulpmiddel om een geurbeleid vast te stellen en uit te voeren, de aanpak van geurhinder te ondersteunen en de naleving van het beleid te waarborgen. De NTA bevat een stappenplan voor het complete geurtraject met verwijzingen naar bestaande en nog op te stellen normen/documenten. De NTA is primair bedoeld als hulpmiddel bij industriële geurhinder, maar is ook toepasbaar op andere soorten geurhinder, bijvoorbeeld afkomstig van horeca, landbouw of houtkachels.

Vraag 40

Op welke wijze is geborgd dat complexe industriële terreinen (zoals Havenbedrijf Rotterdam en Chemelot Limburg) met eenduidige regels te maken hebben in plaats van verschillende omgevingswaarden van aangrenzende gemeenten?

Antwoord 40

Allereerst is van belang dat een gemeente die een omgevingswaarde vaststelt, die kan bereiken met inzet van »eigen« bevoegdheden binnen haar grondgebied. Een omgevingswaarde vaststellen die inzet vergt van een andere gemeente kan als er bijvoorbeeld onderlinge afspraken zijn gemaakt tussen gemeenten. Net als nu kunnen gemeenten zelf regels stellen ten aanzien van toedeling van functies aan locaties, of de hoogte van bebouwing. En net als nu zal een bedrijf te maken hebben met decentrale regels in een omgevingsplan, een omgevingsverordening, en een waterschapsverordening. Bij de vaststelling van die regels in een situatie waarin er meerdere gemeenten en een provincie betrokken zijn, zoals bij Chemelot, biedt de Omgevingswet meerdere mogelijkheden om tot afstemming te komen. Zo is in de Omgevingswet bepaald dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen (artikel 2.2, eerste lid). Dat is ook van belang voor situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Daarnaast biedt de Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een omgevingsplan vast te stellen en vooraf een intergemeentelijke omgevingsvisie, eventueel ook met een gezamenlijke omgevingswaarde. Ook kunnen gemeenten door middel van een bestuursovereenkomst samenwerkingsafspraken maken, hetzelfde geldt voor een programma. Het gemeentegrensoverschrijdende karakter vereist dus niet noodzakelijk een rol van de provincie.

De provincie heeft nu al onder de Wet ruimtelijke ordening en op grond van artikel 174 van de Provinciewet een regisserende rol die erop is gericht is een eenduidig ruimtelijk beleid op regionaal niveau tot stand te brengen. Artikel 2.18 van de Omgevingswet legt het provinciebestuur de taak op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten gebiedsgericht te coördineren. Provincies kunnen onder meer door middel van instructieregels in de omgevingsverordening sturen op de besluitvorming van gemeenten over de vestigingsmogelijkheden en -voorwaarden voor complexe bedrijven. Het kan daarbij gaan om provinciale gebiedsgerichte afwegingen vanwege wijzigings- en uitbreidingsmogelijkheden van bestaande bedrijven, maar ook om het borgen van vestigingsvoorwaarden voor nieuwe (provinciale) bedrijven op industrieterreinen. Deze instructieregels kunnen zich richten op alle omgevingsplannen die voor deze complexe bedrijven relevant zijn, en hoeven zich dus niet te beperken tot het omgevingsplan van de gemeente waarin het bedrijf fysiek gelegen is. Immers, van de provincie wordt juist regie verwacht op het gebied van gemeentegrensoverschrijdende onderwerpen als luchtverontreiniging. Uiteraard worden gemeentes betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsverordening van de provincie. Daarnaast is via de eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regeling in het ontwerp-Omgevingsbesluit gegarandeerd dat complexe bedrijven altijd te maken hebben met één bevoegde overheid voor vergunningen en algemene rijksregels.

Vraag 41

Wordt er een verandering beoogd met voorliggende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) als het gaat om de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel in relatie tot het eigendomsrecht? Zo ja, wat dan en wat betekent dit?

Antwoord 41

Het proportionaliteitsbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het beginsel is in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht gecodificeerd en generiek van toepassing op het nemen van besluiten, waaronder ook begrepen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Op grond van het beginsel mogen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Voor zover dat met een algemene maatregel van bestuur al mogelijk is, wordt er geen verandering beoogd in de toepassing van dit algemene beginsel van behoorlijk bestuur, ook niet als het gaat om de bescherming van het eigendomsrecht.

Vraag 42

Op welke wijze wordt de privacy van de gegevens, die bij de aanvraag worden verstrekt, gewaarborgd?

Antwoord 42

De verwerking van persoonsgegevens zal overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens plaatsvinden. Persoonsgegevens worden uitsluitend verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen die met de Omgevingswet worden gediend. In de automatisering zullen de nodige technische waarborgen worden ingebouwd, zodat persoonsgegevens en andere gevoelige gegevens adequaat beschermd en beveiligd kunnen worden. Het systeem waarin deze gegevens worden verwerkt wordt momenteel nog ontwikkeld.

Vraag 43

Wordt de elektronische aanvraag gedaan door middel van het inloggen door de aanvrager, of dient deze een blanco document te downloaden?

Antwoord 43

Waar mogelijk zullen gegevens voorgevuld worden in het elektronische formulier. Als de aanvrager zich heeft geïdentificeerd door zich aan te melden zullen zijn gegevens worden opgehaald. Maar ook als de aanvrager alleen zijn voorgenomen activiteit heeft aangekruist, zullen de al bij de overheid bekende gegevens van deze locatie worden voorgevuld. De aanvrager hoeft dan slechts na te gaan of die gegevens kloppen.

Vraag 44

Moet de aanvrager op het elektronische formulier alles nog zelf invullen, of wordt door middel van inloggen al bij de overheid bekende informatie automatisch geüpload?

Antwoord 44

Zie het antwoord op vraag 43.

Vraag 45

Waarom zijn beleidsregels niet appellabel? Hoe verhoudt zich dit met de open normen die wel direct burgers binden?

Antwoord 45

In de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8:3, eerste lid) is bepaald dat tegen een beleidsregel geen bezwaar en beroep openstaat. In die bepaling is dit overigens ook voor algemeen verbindende voorschriften geregeld. Indien een bestuursorgaan een besluit neemt (zoals een besluit omtrent verlening van een vergunning of een handhavingsbesluit) en zich daarbij baseert op een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, kan de bestuursrechter via dit besluit de rechtmatigheid van zowel het algemeen verbindende voorschrift als de beleidsregel die is toegepast bij het nemen van het besluit (in exceptie) beoordelen. Zo kan bijvoorbeeld in beroep tegen een omgevingsvergunning de rechtmatigheid beoordeeld worden van zowel de regel en een daarin opgenomen open norm als de beleidsregel die is gehanteerd bij de uitleg van de betreffende open norm. Anders dan voor de omgevingsverordening en de waterschapsverordening wordt, zoals is aangekondigd in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, voor het omgevingsplan bij de Invoeringswet bepaald dat het wel appellabel is. Dit is in afwijking van de hoofdregel voor algemeen verbindende voorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht. Het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, inclusief de eventueel daarin opgenomen regels met open normen, kan dan ook door belanghebbenden in beroep worden aangevochten bij de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State. Daarmee kan de rechtmatigheid van regels met open normen uit een omgevingsplan in een directe rechtsgang bij de rechter ter discussie worden gesteld. Voor beleidsregels waarin een vaste gedragslijn is neergelegd voor de toepassing van in regels van het omgevingsplan neergelegde open normen, wordt vastgehouden aan het algemene uitgangspunt van de Algemene wet bestuursrecht. Deze beleidsregels worden dus niet appellabel, maar kunnen in het kader van een beroep tegen een concrete beschikking, zoals een vergunning of handhavingsbesluit, wel (in exceptie) op rechtmatigheid worden beoordeeld.

Vraag 46

Ter invulling van een open norm kan gedacht worden aan een maatwerkvoorschrift waarmee een open norm wordt vertaald in een concrete plicht om iets te doen of na te laten: Hoe wordt voorkomen dat de flexibiliteit die open normen creëren, teniet wordt gedaan door gemeenten die open normen invullen met maatwerkvoorschriften?

Antwoord 46

Het hoeft niet als negatief te worden beoordeeld als een regel die een open norm voor een individueel geval met een maatwerkvoorschrift wordt geconcretiseerd. De open norm blijft in zo'n geval onverminderd van toepassing, maar is alleen voor dat individueel geval in een heldere, hanteerbare en duidelijk begrensde voorschrift uitgewerkt. Daarmee gaat de flexibiliteit van de open norm voor alle andere gevallen niet verloren.

Vraag 47

De meeste regels zullen geen verplichtend karakter hebben: Welke aanleiding ligt ten grondslag aan deze gedachte, zeker gezien de mogelijkheid om open normen alsnog door middel van maatwerkvoorschriften in te vullen?

Antwoord 47

Met «geen verplichtend karakter» van de regels in een omgevingsplan is bedoeld dat de regels in het algemeen meestal geen actieve verplichting zullen bevatten tot realisatie van een toegelaten activiteit. De meeste regels van het omgevingsplan zullen activiteiten onder randvoorwaarden toestaan, maar niet verplichten deze activiteiten ook daadwerkelijk te verrichten. Denk aan de regels over maximale bebouwingsoppervlakten en bouwhoogten of het toegelaten gebruik van gronden en bouwwerken. Net als nu een bestemmingsplan, zal ook het omgevingsplan geen actieve verplichting bevatten om binnen een bepaalde termijn bebouwing tot maximale bouwhoogten op een perceel te realiseren of tot een bepaald gebruik over te gaan. Veel verplichtingen in het omgevingsplan zullen een voorwaardelijk karakter dragen. Indien bijvoorbeeld een bepaald gebruik wordt gerealiseerd, zal er aan een bepaalde verplichting voldaan moeten worden. Zo zal bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat een keuken van een horecabedrijf moet zijn voorzien van een vetafscheider. Het hebben van een horecabedrijf is niet verplicht, maar indien dit gebruik wordt gerealiseerd geldt het genoemde vereiste. Zo'n vereiste kan ook bij wijze van een maatwerkvoorschrift worden gesteld. Dat kan er zeker toe leiden dat men actief verplicht wordt om iets te doen of na te laten in de situatie waarin met gebruik wordt gemaakt van een (gebruiks)mogelijkheid die het omgevingsplan onverplicht biedt. Hoewel het opnemen van gebodsbepalingen met actieve verplichtingen niet is uitgesloten, zal het karakter van het merendeel van de regels in het omgevingsplan niet actief verplichtend zijn, maar zullen die regels hooguit in de vorm van een voorwaardelijke verplichting zijn gesteld.

Vraag 48

Klopt het dat bij een plan-mer de milieueffecten pas op een later moment worden getoetst, nadat de activiteiten van start zijn gegaan? Zo ja, kunnen bij geconstateerde ongewenste effecten de activiteiten worden stilgelegd? Zo nee, wat is dan de waarde van een mer-toetsing?

Antwoord 48

Deze vraag wordt zo opgevat dat gevraagd wordt naar de toetsing van milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma, waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt. Deze toetsing vindt plaats door middel van monitoring. Het ontwerp-Omgevingsbesluit bevat nog geen bepaling over monitoring bij milieueffectrapportage. Dit wordt via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit geregeld. Daarmee wordt de herziening van de mer-richtlijn geïmplementeerd. Het klopt niet dat de monitoring van de milieueffecten van een plan waarvoor een plan-MER is opgesteld pas kan beginnen nadat de activiteiten van start zijn gegaan. De monitoring betreft ook de monitoring van de autonome ontwikkeling, zonder dat nieuwe activiteiten in het

plangebied worden gerealiseerd. Dit kan direct na vaststelling van een plan starten.

Monitoring van een plan geeft een beeld hoe de totale uitvoering van het plan verloopt en hoeft daarmee niet een gevolg te hebben voor een individueel gerealiseerd project. De waarde van monitoring bij plan-mer is dat het aanleiding kan geven tot de aanpassing van een plan voor bijvoorbeeld nog nieuw te ontwikkelen activiteiten, denk aan een «hand aan de kraan» principe.

Ook is er meerwaarde doordat bij latere plannen, die een uitwerking vormen van een eerder plan, rekening kan worden gehouden met de resultaten van eerdere monitoring. In bepaalde gevallen zou ook gewerkt kunnen worden met het opnemen van maatregelen achter de hand, die kunnen worden ingezet om nadelige gevolgen op tijd te mitigeren. Dit is echter niet verplicht.

Vraag 49

Kan worden toegelicht waarom voor scheiding tussen plan-mer en project-mer en omgevingsplan en omgevingsvergunning is gekozen? Hoe wordt een bureaucratisch circus voorkomen? Hoe worden eventuele tegenstrijdigheden tussen plan-mer en project-mer voorkomen?

Antwoord 49

Deze vraag heeft betrekking op de relatie tussen het omgevingsplan en de milieueffectrapportage die in de nota van toelichting is toegelicht. Ter verdere verduidelijking hierover het volgende.

Het onderscheid tussen plan-mer en project-mer is als volgt: de project-mer wordt uitgevoerd bij een besluit dat toestemming geeft voor een project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een plan-mer wordt uitgevoerd voor een plan of programma dat kaderstellend is voor latere besluitvorming over de beoordeling van milieugevolgen en de aanvaardbaarheid van (mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige) projecten.

Voor de instrumenten omgevingsvergunning en omgevingsplan is dat op hoofdlijnen hetzelfde: een omgevingsvergunning geeft toestemming om een project uit te voeren, een omgevingsplan biedt het kader voor latere ontwikkelingen die in het kader van een later te verlenen vergunning nog op milieugevolgen en aanvaardbaarheid worden beoordeeld.

Een omgevingsvergunning kan, voor zover het project aanzienlijke nadelige milieueffecten kan hebben, alleen gepaard gaan met een project-mer. Daar is geen andere optie mogelijk.

Voor een omgevingsplan ligt dat echter anders. Een omgevingsplan kan als plan kaderstellend zijn voor latere ontwikkelingen, bijvoorbeeld een industrieterrein waar later nog individuele industrie (met een omgevingsvergunning) zich kan vestigen. In dat geval geldt er een plan-merverplichting als de latere concretere ontwikkelingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Een omgevingsplan kan ook concreet een stadsontwikkelingsgebied (woningbouwlocatie) toewijzen. In dat geval is het omgevingsplan voor die ontwikkeling het besluit waarin de milieugevolgen en de aanvaardbaarheid van het project wordt beoordeeld, zonder dat deze aspecten nog in het kader van een later te verlenen vergunning worden beoordeeld.

Voor een omgevingsplan is het dus, evenals nu voor het bestemmingsplan, afhankelijk van de situatie of een plan-mer of een project-mer aan de orde is. Dit moet bij het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan worden bepaald.

Vraag 50

Kan verder worden toegelicht wat bij een plan-mer wordt getoetst en wat bij een project-mer wordt getoetst? Kunnen van beide een aantal praktijkvoorbeelden worden gegeven?

Antwoord 50

Bij milieueffectrapportage wordt de relevante informatie over de milieueffecten van een plan of project beschreven in het milieueffectrapport (MER). Een plan-MER of project-MER beschrijft voor een plan of voor een project en voor de redelijke alternatieven ervoor de mogelijke aanzienlijke milieugevolgen in een milieueffectrapport. Ook geeft het inzicht in wat de milieueffecten zouden zijn als het project of het plan niet zou worden uitgevoerd.

De informatie in het MER is afhankelijk van het besluit waar het aan is gekoppeld.

Een plan-MER ondersteunt het bevoegd gezag bij strategische afwegingen. Bijvoorbeeld bij de keuze van locaties voor woningen of bedrijven. Met een plan-MER kan ook getoetst worden of geplande ontwikkelingen passen bij de ambities voor bijvoorbeeld de fysieke leefomgeving. Een plan-MER sluit aan bij de concreetheid van het plan of programma zelf en beschrijft daarom doorgaans keuzes op hoofdlijnen. Een project-MER hoort bij een besluit over de realisatie en uitvoering van een concreet project. De verschillende manieren waarop het project uitgevoerd kan worden vormen de bron van de redelijke alternatieven die in een MER beschreven worden.

Wat er precies in het MER moet worden opgenomen staat opgesomd in het ontwerp-Omgevingsbesluit. De inhoudsvereisten van het plan-MER zijn opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit in artikel 9.3. Voor de project-MER worden de inhoudsvereisten ingevuld door het Invoeringsbesluit in verband met de implementatie van de herziene mer-richtlijn.

Er zijn diverse voorbeelden van milieueffectrapporten te vinden op de site van de commissie voor de mer (<http://www.commissiemer.nl/>).

Een voorbeeld van een plan-mer die het rijk heeft opgesteld is de MER voor windenergie op land. Voorbeelden van een project-mer zijn het MER voor de A6/A7 Knooppunt Joure en het MER voor de derde kolk Prinses Beatrixsluis.

Vraag 51

Wanneer zoals bij de plan-mer alleen naar de randvoorwaarden wordt gekeken, hoe wordt voorkomen dat op een later moment toch blijkt dat er ongewenste milieueffecten plaatsvinden? Hoe wordt in dat geval gehandeld?

Antwoord 51

De randvoorwaarden die voor een evenwichtige toedeling van functies in het plan worden gesteld over de relevante milieuaspecten worden later meegenomen bij de toestemming voor projecten binnen het plan. Als het om mer-plichtige projecten gaat, worden de milieueffecten van deze projecten in een project-MER beschreven.

Om te voorkomen dat er ongewenste milieueffecten plaatsvinden worden de milieueffecten op planniveau gemonitord. Als dat nodig is kunnen ook bij de vergunning voor projecten monitoringsmaatregelen verplicht worden gesteld.

Als uit de monitoring zou blijken dat de milieueffecten anders zijn dan verwacht, kan het bevoegd gezag maatregelen treffen.

De verplichting voor het bevoegd gezag om op te treden indien de monitoring daartoe aanleiding geeft is nog niet opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit. Dit wordt geregeld door het Invoeringsbesluit. De inhoud van die bepaling zal aansluiten bij de smb-richtlijn en de herziene mer-richtlijn. In de Invoeringswet wordt hiervoor een grondslag opgenomen.

Vraag 52

Waarom geldt, wanneer een omgevingsplan milieueffectrapportage (mer)-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteiten zonder nader afwegingsmoment zijn toegestaan, voor het omgevingsplan als geheel een project-mer?

Antwoord 52

Alleen als het omgevingsplan de directe toestemming vormt om een mer-(beoordelings)plichtig project te realiseren is het omgevingsplan het besluit waarvoor een project-MER moet worden gemaakt. Er is dan geen later moment om te beoordelen of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn. Daarbij moeten alle regels waaruit de mogelijkheid tot realisering van een project voortvloeit in beschouwing worden genomen.

Vraag 53

Stel dat een omgevingsplan met een globaal karakter een bouwactiviteit op een bepaalde locatie niet verbiedt, maar uit de toetsing van een concreet initiatief blijkt dat qua milieu- of natuurbelangen de activiteit op die locatie niet door kan gaan. Hoe verhoudt zich dit dan met artikel 5.20 tweede lid sub b van de Omgevingswet dat stelt dat de vergunning voor de bouwactiviteit alleen kan worden geweigerd als het in strijd is met de regels in het omgevingsplan? Betekent dit dat van een integrale beoordeling van een initiatief geen sprake is?

Antwoord 53

Net als de Wabo maakt de Omgevingswet onderscheid in verschillende omgevingsvergunningplichtige activiteiten die alle een eigen toetsingskader met beoordelingsregels hebben. Dat enkele feit maakt al dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning geen integrale beoordeling op alle aspecten van de fysieke leefomgeving plaats kan vinden. In het stelsel van de omgevingsvergunning zijn de vergunningplichtige activiteiten concreet omschreven en afgebakend. Het maakt dat een initiatief uit verschillende vergunningplichtige activiteiten kan bestaan. Een aanvrager kan voor deze activiteiten tegelijkertijd een omgevingsvergunning aanvragen, waarbij die activiteiten ook tegelijkertijd aan de toepasselijke beoordelingsregels worden getoetst. Er kunnen ook goede redenen zijn om activiteiten los van elkaar en gespreid in de tijd aan te vragen, waarbij dus ook toetsing aan de betrokken beoordelingsregels per activiteit los en gespreid in de tijd plaatsvindt. Deze opzet kan er toe leiden dat een vergunning voor een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld de bouwactiviteit) wordt verleend, terwijl de vergunning voor een andere activiteit (bijvoorbeeld de milieubelastende activiteit) wordt geweigerd. Een aanvrager draagt zelf verantwoordelijkheid voor de wijze waarop hij vorm geeft aan het proces (en de volgorde) van vergunningverlening. Daarbij wordt hij overigens wel geholpen door het bevoegd gezag, waarop ingevolge artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht de taak rust om een aanvrager in kennis te stellen van eventueel andere benodigde besluiten die nodig zijn voor zijn initiatief. Concreet betekent het voorgaande voor de gestelde vraag dat het omgevingsplan een bouwactiviteit toelaat, maar de activiteit desalniettemin verboden is in verband met natuurbelangen.

Vraag 54

Klopt het dat afwijkingen van het omgevingsplan worden neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) en niet, zoals eerder verzekerd, via een voorhangprocedure worden voorgelegd aan de gemeenteraad? Bent u bereid om af te zien van een reguliere, korte periode en gemeenteraden in hun kracht te zetten door een uitgebreide procedure van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te laten blijven gelden?

Antwoord 54

Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen met betrekking tot het omgevingsplan. Als meer omgevingsvergunningplichtige activiteiten in één keer worden aangevraagd, kan het zijn dat een ander orgaan bevoegd is. In dat geval beschikt het college van burgemeester en wethouders over een advies- en instemmingsbevoegdheid met betrekking tot de activiteiten die betrekking hebben op het omgevingsplan. Hoewel burgemeester en wethouders bevoegd zijn, ook voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan, is het niet juist dat de gemeenteraad hierbij geen enkele betrokkenheid heeft. Daarom zal een adviesrol voor de gemeenteraad worden opgenomen. De VNG heeft aangegeven deze adviesrol toereikend te vinden. Deze adviesrol kan ingericht worden als een «voorhangprocedure» waarin het college van burgemeester en wethouders ingekomen aanvragen aan de raad voorlegt en daarbij aangeeft op welke wijze het voornemens is daarop te beslissen. Er zijn echter ook andere vormen denkbaar, waarbij bijvoorbeeld raadscommissies een rol vervullen. Van belang is dat gemeenten optimale ruimte krijgen om hier een eigen invulling aan te geven, bijvoorbeeld door het stellen van kaders vanuit de gemeenteraad. In de nota van toelichting bij het ontwerp-Omgevingsbesluit zullen in samenspraak met de VNG voorbeelden worden gegeven van werkprocessen waarbij de raad in effectievere en snellere vorm betrokken wordt bij de vergunningverlening door het college. Moderne technische middelen maken dat mogelijk. Met deze werkwijze kunnen relatief eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl voor de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan de kaders gesteld vanuit de raad bepalend zijn. De adviesrol voor de gemeenteraad zal worden geregeld in de Invoeringswet en in het Invoeringsbesluit.

Vraag 55

Klopt het dat het dan mogelijk is dat, wanneer een gemeente geen nadere regels rondom bouwen in zijn omgevingsplan opneemt en een activiteit een zwaarder risicoprofiel heeft, er dus ook niet nader getoetst wordt aan ruimtelijke of bouwtechnische regels voor bijvoorbeeld een eenlaagse bungalow? Op welke wijze kunnen burgers dan vragen om nadere toetsing of handhaving?

Antwoord 55

Het omgevingsplan bevat een sluitende regeling voor de vraag of op een locatie een bouwwerk kan worden gebouwd. Als het omgevingsplan bepaalt dat er voor het bouwen op de betreffende locatie een omgevingsvergunning nodig is en het bouwwerk voldoet aan de voor dat bouwwerk gestelde beoordelingsregels, moet de vergunning worden verleend. Indien het omgevingsplan alleen regels stelt voor het bouwen van een bouwwerk, zonder dat daarbij wordt bepaald dat een vergunning nodig is, kan het bouwwerk overeenkomstig die in het omgevingsplan opgenomen rechtstreeks werkende regels worden gebouwd. Naast een eventuele vergunning die op grond van het omgevingsplan nodig is, kan een vergunning voor het bouwen zijn vereist in verband met de technische regels uit het ontwerp-Bbl. Met het Invoeringsbesluit wil het kabinet invulling geven aan de categorie vergunningplichtige gevallen in het Bbl. Het is overigens een misverstand dat er in het geval dat er geen vergunningplicht geldt, niet aan regels zou hoeven te worden voldaan. Tijdens en na de bouw is het college van burgemeester en wethouders belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van zowel de op het bouwwerk betrekking hebbende regels uit het omgevingsplan als de algemene regels uit het ontwerp-Bbl. Bij overtreding van die regels behoort er handhavend te worden opgetreden. Belanghebbenden kunnen hierom verzoeken.

Vraag 56

Hoe wordt het risico ingeschat dat door het ontbreken van regels voor een grote categorie bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) waar de gemeente indien nodig regels voor kan stellen, een gemeente niet tot het maken van regelgeving zal overgaan? Hoe wordt het risico van gemeentelijke willekeur ondervangen?

Antwoord 56

Het kabinet schat de kans dat de gemeente niet tot het stellen van regels overgaat in als klein. Allereerst omdat de gemeente invulling moet geven aan de verplichting van artikel 4.2 van de Omgevingswet. Dat artikel bepaalt dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet bevatten en dat daarbij ook andere regels moeten worden gesteld die met het oog daarop nodig zijn. Voorts is de gemeente gehouden toepassing te geven aan de instructieregels voor bijvoorbeeld geluid in het ontwerp-Bkl. Toch is het denkbaar dat een gemeente alles overwegende tot de conclusie komt dat het niet nodig is om regels te stellen voor activiteiten terwijl die nu wel gelden. Zo kan een gemeente er voor kiezen om geen geluidregels te stellen voor een tennisbaan op een bedrijventerrein.

Daarnaast is het zo dat de bedrijven, met name horeca, winkels, kantoren, scholen en sportaccommodaties, die niet onder het ontwerp-Bal vallen, meestal gebonden zijn aan een vaste locatie. Dit betekent dat daar veelal milieuaspecten zoals geluidhinder, verkeersaantrekkende werking of afvalwater aan de orde zijn. Deze milieuaspecten spelen al een rol bij de vraag of de activiteit op een locatie überhaupt kan plaatsvinden. Dit is nu ook al zo in het kader van bestemmingsplannen. Als het antwoord bevestigend is en de activiteit op een locatie mag plaatsvinden, kunnen voortaan zo nodig direct bij het toedelen van een functie aan relevante milieuaspecten regels worden gesteld. Soms zal daarbij een decentrale zorgplicht of doelbepaling voldoende zijn, maar in andere gevallen kunnen meer gedetailleerde locatie-afhankelijke regels nodig zijn om het evenwicht te borgen tussen de belangen in een gebied. Op deze wijze kan in een vroeg stadium duidelijkheid voor initiatiefnemers en omgeving worden geboden. Het risico van willekeur bij stellen van regels in het omgevingsplan wordt ondervangen doordat ook gemeentelijke bestuursorganen verplicht zijn om betekenis te geven aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, bij de uitoefening van al hun taken en bevoegdheden die zij op basis van die wet hebben. Dit is voorgeschreven in artikel 2.1 eerste lid van de Omgevingswet, met aansluitend in het tweede lid de verplichting dat zij rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit houdt in dat de gemeentelijke beleidsruimte is ingekaderd met een doel om de leefomgeving te benutten en te beschermen. Dit vereist een belangenafweging die niet willekeurig kan zijn op basis van slechts lokale inzichten, maar die moet voldoen aan de regels en beginselen van het algemene bestuursrecht en het omgevingsrecht. Voor alle regels in het omgevingsplan geldt bovendien adequate rechtsbescherming. Het omgevingsplan doorloopt een procedure met zienswijzen, vaststelling door de gemeenteraad en beroepsmogelijkheid.

Vraag 57

Hoe wordt voorkomen dat gemeenten de milieugebruiksruimte dermate beperken dat er geen ruimte meer is voor ontwikkeling? Welke rem zit hierop?

Antwoord 57

Bij de Omgevingswet is ervoor gekozen het begrip «gebruiksruimte» te introduceren als het gaat om de verdeling van de ruimte die binnen een

bepaald gebied beschikbaar wordt gesteld voor bepaalde activiteiten, zonder dat daarbij doelen in het gedrang komen of dat niet wordt voldaan aan omgevingswaarden. In veel gevallen is het voorbehouden aan de gemeente om keuzes te maken wat een goede verdeling van gebruiksruimte is. Dit past bij het uitgangspunt «decentraal, tenzij» van artikel 2.3, eerste lid, van de Omgevingswet. Het is bijvoorbeeld volstrekt logisch dat bepaalde activiteiten op een bepaalde plaats niet worden toegelaten, omdat daar al een functie is die onverenigbaar is.

Het beperken (of verruimen) van gebruiksruimte voor nieuwe ontwikkelingen is nauw verbonden aan de planologische situatie en aan de reeds bestaande milieudruk van bestaande activiteiten. Die zijn veelal bepalend voor de feitelijke «gebruiksruimte» voor nieuwe ontwikkelingen. Gelet op de omstandigheden van het geval kan de gemeente besluiten deze gebruiksruimte nader te reguleren door middel van regels in het omgevingsplan. Maar in het stelsel van de Omgevingswet is de gemeente niet volledig vrij om dit geheel naar eigen inzicht te doen. Uit artikel 4.2 van de Omgevingswet volgt dat de toedeling van functies aan locaties evenwichtig moet zijn, met het oog op de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn aangegeven. Hieruit volgt dat er sprake moet zijn van een balans tussen het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de leefomgeving, ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Bij de toedeling van functies moet daarom sprake zijn van een deugdelijke motivering van de te verdelen ruimte tussen activiteiten zoals bedrijvigheid die belastend kunnen zijn voor belangen zoals gezondheid, veiligheid, milieuhinder en waterbeheer en activiteiten zoals woningbouw die beschermd worden op basis van dezelfde belangen. Dit vormt een rem op gemeentelijk beleid dat teveel beperkend is voor nieuwe ontwikkelingen, als dat tot een onevenwichtige toedeling van functies leidt.

Een andere rem op de beperking van gebruiksruimte is te vinden in de instructieregels afkomstig van het Rijk in het ontwerp-Bkl en van de provincie in de omgevingsverordening. Die regels sturen direct op de inhoud van een te nemen gemeentelijk besluit, zoals het vaststellen van een omgevingsplan. Ze richten zich op het bereiken van bepaalde doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zoals externe veiligheid. Daarbij wordt telkens ook aangegeven in hoeverre er een mogelijkheid is om af te wijken van de milieunormen in de instructieregel. Een voorbeeld hiervan is de regel dat gedurende een bepaalde termijn afgeweken kan worden van de hoofdregel voor externe veiligheid en geluid, om zo transformaties mogelijk te maken waarbij kwetsbare of gevoelig Omgevingsbesluitjecten, zoals woningen, al gebouwd mogen worden voordat de bron van risico's of geluidhinder opgeheven is. Bij het stellen van een instructieregel wordt dus nagegaan in hoeverre de regel nadelige gevolgen kan hebben voor het bereiken van de doelen van de Omgevingswet en wordt aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden de gemeente kan afwijken van de hoofdregel. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een milieuregel ertoe leidt dat onderdelen van de fysieke leefomgeving in bijzondere gevallen niet meer doelmatig beheerd, gebruikt of ontwikkeld kunnen worden.

Vraag 58

Wie stelt op welke wijze de emissieplafonds vast? Aan welke randvoorwaarden en inspraakvereisten dient dit te voldoen? Dienen bij het vaststellen van de emissieplafonds vooraf de consequenties hiervan te worden getoetst? Wat is hierbij de relatie met de gebruiksruimte?

Antwoord 58

Voor geluid is de figuur van emissieplafonds niet nieuw. De Wet milieubeheer kent momenteel al geluidproductieplafonds voor rijkswegen en

hoofdspoorwegen en onder de Omgevingswet wordt dit instrument uitgebreid naar provinciale wegen en industrieterrainen. Die uitbreiding wordt geregeld via de Aanvullingswet geluid. Omdat de vraag in algemene zin over emissieplafonds gaat wordt aangenomen dat deze betrekking heeft op het regelen van een emissieplafond op gemeentelijk niveau. Als in het omgevingsplan voor een bedrijfslocatie, bedrijven-terrein of industrietrein een emissieplafond wordt vastgesteld, verloopt de besluitvorming van de gemeenteraad volgens de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In aanvulling daarop is geregeld dat de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, ook in de Staatscourant wordt geplaatst en ook elektronisch plaatsvindt en dat het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ook elektronisch beschikbaar wordt gesteld. Binnen deze procedure is voorzien in inspraak en het indienen van zienswijzen. Deze regeling is identiek aan de huidige procedure voor bestemmingsplannen. Bijna elke gemeente voorziet daarnaast via een inspraakverordening in de mogelijkheid tot het inspreken in de raad, voorafgaand aan de besluitvormende vergadering. Artikel 2.8 van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid het vaststellen van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Dat wijzigt niet de procedure voor vaststelling van dat besluit.

Zoals bij elke vorm van wet- en regelgeving zullen de bij het omgevingsplan te stellen regels -waartoe de vaststelling van een emissieplafond en de hoogte daarvan behoort – moeten worden bezien op hun gevolgen en effecten. Aansluitend op het onderzoek van de relevante feiten, belangen en omstandigheden geldt ook dat het besluit deugdelijk en begrijpelijk moet worden gemotiveerd.

Over het onderdeel van de vraag over de relatie tussen het vaststellen van emissieplafonds en milieugebruiksruimte, wordt het volgende opgemerkt. In situaties waar de gebruiksruijnte beperkt is, en meerdere partijen die ruimte willen gebruiken, is het nodig deze ruimte te verdelen en te beheren. Daarnaast kan een bestuursorgaan de ambitie hebben om bepaalde kwaliteiten van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Of om bepaalde (nieuwe) activiteiten mogelijk te maken in gebieden die al met een hoge milieubelasting te maken hebben.

Er zijn twee manieren om te sturen op de gebruiksruijnte: via een emissieplafond aan een bepaalde activiteit of via een emissieplafond voor een specifieke locatie.

Sturen op het emissieplafond van een activiteit verloopt via de vergunningplichten, algemene (rijks)regels voor activiteiten en maatwerkvoorwaarden voor bedrijven. Deze sturingslijn gaat via het principe: «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Als de gebruiksruijnte op is, kan er niet meer worden vergund. Een initiatiefnemer die wil (door)ontwikkelen kan dat binnen de algemene regels doen of een vergunning of maatwerkvoorschrift aanvragen. Deze manier kan heel efficiënt zijn als de milieudruk in een gebied niet hoog is.

Sturen op het emissieplafond van een locatie is meer planmatig. Dit gebeurt in het omgevingsplan.

Daar kan de gebruiksruijnte op een locatie worden gelimiteerd tot een bepaald maximum. Het omgevingsplan creëert een recht op dat gebruik van de locatie, tot aan de gestelde limiet of plafond, zelfs al start de activiteit klein en groeit die in de loop van de tijd. De activiteit op een naastgelegen locatie heeft daar geen effect op, ook al «komt die het eerst».

Het nieuwe stelsel biedt de mogelijkheden om op een flexibele manier in een gebied om te gaan met de gebruiksruijnte. Locaties kunnen worden

gereguleerd, maar ook individuele activiteiten. Het wordt ook mogelijk meerdere activiteiten als één geheel te benaderen, als waren zij één bron. Hierdoor kan de gemeente via de omgevingsvisie en het omgevingsplan sturen op de mogelijkheden in een gebied voor de ontwikkeling van diverse activiteiten. Zij heeft ruimte voor nadere afspraken over een onderlinge verdeling van die ruimte door de afzonderlijke initiatiefnemers in het gebied. Het voordeel hiervan is dat benutting van de gebruiksräume van het gebied kan worden geoptimaliseerd en dat voor de bedrijven voorspelbaar wordt wat de beschikbare ontwikkelruimte is.

Vraag 59

De ruimte voor het stellen van milieuregels op gemeentelijk niveau is aanmerkelijk groter geworden onder de Omgevingswet: Wat wordt bedoeld met de zin «Daar waar de algemene rijksregels en de door het Rijk ingestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten in het bijzonder regels stellen over locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en best beschikbare technieken, zullen in het omgevingsplan vooral regels worden vastgelegd die verband houden met locatiespecifieke omstandigheden en belangen»? Kunt u vooral ingaan op de term «locatiespecifieke omstandigheden en belangen»?

Antwoord 59

Met de geciteerde passage is het volgende bedoeld. De regels in het ontwerp-Bal worden zo ingericht dat deze locatieonafhankelijke regels bevatten. De algemene rijksregels waaraan een milieubelastende activiteit moet voldoen gelden generiek en zijn in beginsel niet afhankelijk van de locatie waar de milieubelastende activiteit wordt verricht. Dat geldt ook als uitgangspunt voor de beoordeling van de door het Rijk ingestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten. Tegenover deze algemene rijksregels staan de regels in het omgevingsplan. Deze regels houden, in tegenstelling tot de algemene rijksregels, veelal verband met locatiespecifieke omstandigheden en belangen. Dat wil zeggen dat die regels juist wel afhankelijk zijn van de locatie. De vraag of een activiteit of functie op een locatie toelaatbaar is, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, zoals al eerder op of in de nabijheid van die locatie toegelaten functies en activiteiten.

Vraag 60

In welke gevallen kan er een emissieplafond worden vastgelegd voor een locatie met de omvang van een perceel? Kunt u toelichten hoe dit precies in zijn werk gaat? Wat wordt bedoeld met «Het stellen van een emissieplafond kan plaatsvinden, ook zonder dat de exacte activiteit wordt gereguleerd»? Geldt het emissieplafond voor het perceel of voor de activiteit die plaatsvindt op het perceel?

Antwoord 60

Een emissieplafond kan worden verbonden aan een specifieke milieubelastende activiteit. Als die activiteit omgevingsvergunningplichtig is kan dat plafond als een voorschrift aan die vergunning worden verbonden. In de praktijk gebeurt dit nu ook al vaak in vergunningen, waarin de emissie wordt gemaximeerd. Voor een activiteit die is geregeld in het ontwerp-Bal kan dat door middel van een maatwerkvoorschrift, voor zover dit besluit de mogelijkheid daartoe heeft opengesteld.

Als emissieplafonds worden opgenomen in het omgevingsplan zullen deze worden verbonden aan een specifieke locatie. Dat kan een locatie zijn ter grootte van één bedrijfsperceel (kavel), maar het kan ook een locatie zijn waarop meerdere bedrijven zijn gevestigd of kunnen worden gevestigd.

Gedurende de laatste jaren zijn steeds meer gemeenten overgegaan tot akoestische verkaveling van industrieterreinen. Voor industrieterreinen

waarop zgn. «grote lawaaimakers» zijn gevestigd of kunnen worden gevestigd zullen met de Aanvullingswet geluid wettelijk verplichte geluidproductieplafonds worden ingevoerd, die ook de mogelijkheid van akoestische verkaveling zullen kennen. Met regels voor de verdeling van de totale geluidruimte wordt een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte over de diverse percelen van het industrieterrein bewerkstelligd, waarmee een doelmatig grondgebruik en het geluidproductieplafond voor de hele locatie wordt gewaarborgd.

Het is niet nodig dat de exacte toegelaten activiteit op de individuele bedrijfskavel wordt gereguleerd. Elke activiteit die op het industrieterrein is toegelaten kan op de kavel plaatsvinden, als degene die de activiteit onderneemt zich maar houdt aan de voor de kavel geldende geluidruimte. Dit heeft voordelen: ook kavels waarop zich nog geen bedrijf heeft gevestigd, gelden de regels. Als een bedrijf vertrekt en er komt een ander bedrijf in de plaats hoeven geen nieuwe regels voor dat nieuwe bedrijf te worden vastgesteld. De regels die het geluidplafond op deze manier verdelen zijn dus niet verbonden aan de activiteit maar aan het perceel.

Vraag 61

Op welke manier is of wordt geborgd dat bij het opstellen van lokale milieuregels er een integrale afweging gemaakt wordt, waarbij naast gevolgen voor leefomgeving bijvoorbeeld ook werkgelegenheidseffecten worden meegenomen?

Antwoord 61

Lokale milieuregels worden in het omgevingsplan worden. De verplichting om bij het stellen van deze regels ook werkgelegenheidseffecten mee te nemen, volgt uit artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit artikellid moet het bestuursorgaan de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen afwegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Dat laatste doet zich hier niet voor. Het behouden en creëren van werkgelegenheid is aan te merken als de vervulling van een maatschappelijke behoefte zoals bedoeld in artikel 1.3, onder b, van de Omgevingswet. Zij kunnen dus ook een rol spelen bij de invulling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Werkgelegenheidseffecten kunnen dus zowel bij het stellen van regels in het omgevingsplan op grond van artikel 4.1 als artikel 4.2 van de Omgevingswet worden meegenomen. Van de wijze waarop dat in een concreet geval is gebeurd, moet in de motivering van het omgevingsplan rekenschap worden gegeven. Dit volgt uit artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan besluit deugdelijk moet worden gemotiveerd. Dit artikel is ook van toepassing op het omgevingsplan.

Vraag 62

Op welke manier is geborgd dat onderzoek op basis waarvan eventuele omgevingswaarden worden gesteld goed gevalideerd onderzoek is?

Antwoord 62

Het stellen van omgevingswaarden zal inderdaad veelal onderzoek vereisen naar het gewenste beschermingsniveau, de haalbaarheid daarvan (inclusief financiële haalbaarheid) en de effecten op in het bijzonder bedrijven. De waarborgen voor omgevingswaarden zijn gelijk aan die voor andere normen die in regelgeving worden vastgelegd. Het bestuursorgaan dat omgevingswaarden vaststelt zal dat besluit deugdelijk moeten motiveren, zoals vastgelegd in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder komt een rijksomgevingswaarde niet tot stand zonder een breed consultatieproces met inbegrip van internetconsultatie, voorhang bij beide kamers van de Staten-Generaal en advisering door de

Afdeling advisering van de Raad van State. Voor een provinciale omgevingswaarde of een gemeentelijke omgevingswaarde geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarna de waarde democratisch wordt vastgesteld door provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. Er staat bovendien beroep open tegen het omgevingsplan, waarbij de rechter expliciet kan toetsen of de daarin opgenomen omgevingswaarde voldoende is gemotiveerd. Verwezen wordt nog in dit verband naar het slot van het antwoord op vraag 38.

Vraag 63

Bij het instellen van informatieplicht of meldingsplicht kan om een onderzoek gevraagd worden: Is het aan de initiatiefnemer om het onderzoek te doen? In welke gevallen zal gevraagd worden om bewijslast aan de initiatiefnemer?

Antwoord 63

Artikel 4.4 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid aan de gemeente om een meldingsplicht of een informatieplicht in een omgevingsplan op te nemen. Ook in de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening kan met deze instrumenten worden gewerkt. Degene die een activiteit meldt moet zorgen dat eventueel vereiste gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Daarbij kan gedacht worden aan NAW-gegevens en specifiek gevraagde informatie over de aard en omvang van de voorgenomen activiteit. Ook is het denkbaar dat in de regels is bepaald dat aan het bevoegd gezag een onderzoek moet worden verstrekt zodat kan worden bepaald of aan de in het omgevingsplan opgenomen normen voldaan wordt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen spelen als een horecaondernemer een terras wil realiseren in een gebied dat als rustig kan worden aangemerkt, en in het omgevingsplan zou worden bepaald, dat in dat geval een akoestisch onderzoek aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt. Denkbaar is dat het omgevingsplan bepaalt dat akoestisch onderzoek achterwege kan blijven als er in dat gebied al veel terrassen aanwezig zijn. Dit voorbeeld illustreert dat het niet handig is om op voorhand vanaf rijksniveau aan te geven in welke gevallen aanvullende (onderzoeks)gegevens moeten worden verstrekt. Dit is afhankelijk van het type gebied en de activiteiten waarvoor een meldingsplicht of informatieverplichting geldt.

Vraag 64

Hoe worden de andere economische afwegingen, zoals ten behoeve van visserij, gemaakt? Dienen deze altijd vooraf in kaart te worden gebracht?

Antwoord 64

Vooropgesteld dient te worden dat de visserij op de Noordzee een onderwerp is dat in belangrijke mate wordt gereguleerd door het Europese recht. Dit betreft aspecten als het voorkomen van overbevissing en het zorgen voor duurzame visbestanden. Het belang van de visserij is echter daarnaast een belang dat bij de toepassing van de Omgevingswet een rol kan spelen bij het invulling geven aan de doelen van de wet en het oogmerk van de vervulling van aan de Noordzee toegekende maatschappelijke functies. Voor zover op grond van de Omgevingswet regels worden gesteld of anderszins besluiten worden genomen waarvoor deze oogmerken als kader gelden (zie bijvoorbeeld artikel 4.23, eerste lid, onder c, respectievelijk artikel 5.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet voor het stellen van rijksregels over en het beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor bepaalde wateractiviteiten), betekent dit dat het belang van de visserij een mee te wegen belang is. Voorbeelden van algemene regels waarbij

rekening is gehouden met het belang van de visserij zijn artikel 7.31 van het ontwerp-Bal, op grond waarvan de aanleg en verwijdering van een windpark of een exportkabel moeten plaatsvinden volgens een uitvoeringsplan. Dat dient onder meer een beschrijving van maatregelen te bevatten om het scheepvaartverkeer te waarschuwen, zoals het voeren van licht- en geluidbakens ter bescherming van de scheepvaart maar ook visserij. Artikel 7.35 van het ontwerp-Bal bepaalt dat een exportkabel in het gebied vanaf de laagwaterlijn tot 3 km uit de kust minimaal 3 m in de zeebodem moet liggen in verband met onder meer de bodemvisserij.

Vraag 65

Op welke wijze wordt onderlinge afstemming bereikt over activiteiten op de Noordzee gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu? Hoe wordt voorkomen dat de ene activiteit onder bevoegdheid van de ene bewindspersoon ongewenste gevolgen heeft op het terrein van de andere?

Antwoord 65

De onderlinge afstemming van besluiten van Ministers valt in algemene zin altijd onder de verantwoordelijkheid van het kabinet en wordt daarnaast onderstreept door artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit artikellid bepaalt dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving rekening houden en zo nodig onderling afstemmen.

Om in de – naar verwachting uitzonderlijke – gevallen waarin sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor twee magneetactiviteiten te voorzien in een bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu bevat het voorgenomen Omgevingsbesluit een specifieke afstemmingsregeling. In die gevallen is de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 3.9, derde lid, van het voorgenomen Omgevingsbesluit bevoegd gezag om op de aanvraag te beslissen en heeft de Minister van Economische Zaken over die aanvraag op grond van artikel 3.17, tweede en derde lid, van het voorgenomen Omgevingsbesluit een adviesrecht met instemming. Op deze wijze is ook geborgd dat onderlinge afstemming wordt bereikt en worden ongewenste gevolgen wederzijds voorkomen.

Vraag 66

Hoe verhouden de Mijnbouwwet, de Omgevingswet en de Structuurvisie Ondergrond zich juridisch tot elkaar en hoe is deze juridische verhouding vertaald in het Omgevingsbesluit?

Antwoord 66

De Mijnbouwwet reguleert het eigendom van de Staat van de delfstoffen in de ondergrond. De vergunningstelsels voor opsporing, winning en opslag regelen een exclusief recht. Alleen de vergunninghouder krijgt het recht om in een bepaald gebied een stof op te sporen, te winnen of op te slaan. De houder van de vergunning krijgt de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in dat gebied.

De Omgevingswet heeft betrekking op de fysieke leefomgeving en op de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De Mijnbouwwet kent een aantal omgevingsrechtelijke bepalingen die naar de Omgevingswet zijn overgegaan.

In de eerste plaats gaat het om artikel 40 van de Mijnbouwwet, dat een vergunningstelsel bevat voor het oprichten en in stand houden van een mijnbouwwerk. Deze vergunning reguleert de gevolgen van deze activiteiten voor het milieu. Praktisch is deze bepaling slechts van toepassing in de exclusieve economische zone. Dit vergunningstelsel vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor zover hier van belang geldt de Omgevingswet immers ook in de exclusieve

economische zone. De vergunningplichtige gevallen van milieubelastende activiteiten met mijnbouwwerken zijn op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet aangewezen in artikel 3.274 van het ontwerp-Bal.

Verder is artikel 43 van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet overgegaan. Artikel 43, eerste lid, van de Mijnbouwwet bevat de mogelijkheid om rond een mijnbouwinstallatie een veiligheidszone in te stellen. Deze aanwijzing krijgt in de Omgevingswet de vorm van de aanwijzing van een beperkingengebied. Artikel 43, tweede lid, van de Mijnbouwwet bevat een verbod om zonder ontheffing activiteiten te verrichten in de veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie. Onder de Omgevingswet wordt deze activiteit aangemerkt als een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5, van de Omgevingswet, zijn de vergunningplichtige gevallen van deze activiteit aangewezen in artikel 7.43 van het ontwerp-Bal.

Ook het Mijnbouwbesluit bevat een aantal bepalingen dat in de Omgevingswet is opgegaan. Het gaat om bepalingen die regels bevatten over het gebruik voor mijnbouw van locaties in onder andere oefen- en schietgebieden en drukbevaren zones. Dit zijn activiteiten die in de Omgevingswet worden aangemerkt als »mijnbouwactiviteiten«. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Omgevingswet zijn de vergunningplichtige gevallen van deze activiteit aangewezen in artikel 7.68 van het ontwerp-Bal. Het ontwerp-Omgevingsbesluit wijst voor de hiervoor genoemde omgevingsvergunningplichtige activiteiten het bevoegd gezag aan om op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteiten te beslissen.

Voor het overige blijft de Mijnbouwwet bestaan naast de Omgevingswet. Als de Mijnbouwwet onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan uitputtend regelt, dan is op grond van artikel 1.4 van de Omgevingswet de Omgevingswet daarop niet van toepassing. Voor zover met het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen) (Kamerstukken I 2015/16, 34 348, A) bepalingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving in de Mijnbouwwet worden ingevoegd, zal de Invoeringswet Omgevingswet in wijzigingsbepalingen voorzien om de Mijnbouwwet en de Omgevingswet met elkaar in overeenstemming te brengen.

De structuurvisie ondergrond zal in het stelsel van de Omgevingswet een plaats krijgen in de omgevingsvisie van het Rijk (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 444) en kan voor concrete maatregelen onder andere worden uitgewerkt in een programma of een instructieregel. De structuurvisie ondergrond wordt daarmee omgezet in de (kern)instrumenten van de Omgevingswet.

Vraag 67

Hoe wordt het amendement-Albert de Vries (Kamerstuk 33 962, nr. 39) in artikel 16.55, zesde lid nader uitgewerkt? Worden er in een Ministeriële Regeling (MR) nadere regels gesteld? Wordt artikel 16.55, zesde lid in een latere fase alsnog uitgewerkt? Op welke wijze worden daarbij maatschappelijke stakeholders betrokken?

Antwoord 67

Het amendement-Albert de Vries is in de Omgevingswet uitgewerkt in artikel 16.55, zesde lid. Hierin is bepaald dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstekken gegevens en bescheiden over participatie van en overleg met derden. Uiteraard zal invulling gegeven worden aan dit amendement. Dat zal inderdaad gebeuren bij ministeriële regeling. Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven wordt in een later stadium aan de uitwerking van dit artikel in

de ministeriële regeling gewerkt. Net als bij de totstandkoming van de wet en de AMvB's zullen maatschappelijk stakeholders betrokken worden bij de vormgeving hiervan.

Vraag 68

Kan aan de hand van het voorbeeld van lozingen van potentieel gevaarlijke stoffen in wateren bestemd voor drinkwaterinname worden toegelicht hoe de bevoegdheidsverdeling in de praktijk uit zal werken? Wie is wanneer en waarvoor verantwoordelijk als het risico's voor oppervlaktewater, grondwater en drinkwaterkwaliteit betreft? Hoe is onderlinge afstemming tussen verschillende bevoegde instanties en/of overheden geborgd?

Antwoord 68

Voor de bereiding van drinkwater wordt zowel oppervlaktewater als grondwater gebruikt. Lozingen van potentieel gevaarlijke stoffen in oppervlaktewaterlichamen vallen onder de bevoegdheid van de waterbeheerder. Bij de vergunningverlening voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam wordt de aanwezigheid van waterwinlocaties uit oppervlaktewater meegenomen. Als het nodig is, kan het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op het oppervlaktewaterlichaam voorwaarden verbinden die strenger zijn dan de toepassing van beste beschikbare technieken, bijvoorbeeld als significante verontreiniging van het oppervlaktewater dreigt. De aanwezigheid van waterwinlocaties is ook onderdeel van de immissietoets, die voor deze lozingsactiviteiten verplicht is op grond van de artikelen 8.74 en 8.9 ontwerp-Bkl. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die onder algemene regels vallen, kan de waterbeheerder maatwerkvoorschriften stellen. Bij het stellen van die maatwerkvoorschriften geldt hetzelfde toetsingskader als voor de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit.

Bij de winning van grondwater voor de bereiding van drinkwater heeft de provincie een belangrijke rol. Op grond van artikel 2.17 van wet heeft de provincie tot taak om te zorgen voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. Het ontwerp-Bkl bevat ter uitvoering van die taak de verplichting om regels te stellen in de omgevingsverordening voor activiteiten in dergelijke gebieden (artikel 7.10). Die regels kunnen verschillende vormen aannemen: instructieregels voor gemeenten om regels te verbinden aan activiteiten (waaronder lozingen in de bodem) in dergelijke gebieden, of rechtstreeks werkende algemene regels voor dergelijke activiteiten. Als het bedrijfsmatige activiteiten betreft die in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het ontwerp-Bal zijn geregeld, zijn deze regels maatwerkregels. Het Bal maakt het mogelijk dat de provincie in de omgevingsverordening aanvullende meldplichten opneemt (art. 2.12a Bal) en aanvullende vergunningplichten aanwijst (art. 2.12b Bal), juist met het oog op de provinciale taak voor grondwaterbeschermingsgebieden.

Steeds geldt dat de betrokken bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en de inzet daarvan zo nodig op elkaar moeten afstemmen. Dat vloeit voort uit artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Vraag 69

Hoe wordt voorkomen dat burgers zich niet gehoord voelen wanneer over de wijze van kennisgeven geen verdere afspraken en regels worden vastgelegd?

Antwoord 69

Deze vraag heeft betrekking op het projectbesluit. Onderstreept wordt het belang dat burgers tijdig en op een juiste manier bereikt worden, zodat zij kunnen deelnemen aan participatie. Tijdigheid is geborgd in de Omgevingswet door te vereisen dat de kennisgeving over participatie uiterlijk bij de start van de verkenning plaatsvindt (artikel 5.47). Het zo goed mogelijk bereiken van het publiek is een vereiste dat expliciet is opgenomen in artikel 4.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om te komen tot goede besluitvorming, waarbij participatie en de verantwoording daarvan een onmisbare stap is. In dit kader is het aan het bevoegd gezag om te bepalen op welke manier het publiek het beste bereikt wordt. Dit kan door middel van een kennisgeving in de Staatscourant (als het Rijk bevoegd gezag is), maar er zijn ook andere manieren, zoals het gebruik van digitale middelen, die in sommige omstandigheden mogelijk beter werken. Nadere regels en afspraken kunnen het gebruik hiervan juist belemmeren.

Vraag 70

Is het mogelijk om na verschijnen van de verantwoording over participatie en betrokkenheid van derden een klachtenprocedure te beginnen wanneer burgers of betrokken derden zich niet gehoord weten?

Antwoord 70

De meest aangewezen weg om op te komen tegen de wijze waarop is omgegaan met (de resultaten uit) participatie is het indienen van zienswijzen op het ontwerp-projectbesluit. Participatie is namelijk onderdeel van de besluitvormingsprocedure en in het (ontwerp-)projectbesluit gaat het bevoegd gezag onder andere in op de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. De zienswijzen kunnen daarmee ook zien op participatie en betrokkenheid van derden. Zienswijzen kunnen door een ieder worden ingediend. Daarnaast staat de mogelijkheid van de klachtenprocedure open, zoals geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit is een interne klachtenbehandeling waarbij een klacht over het gedrag van het bestuursorgaan kan worden ingediend.

Vraag 71

Kan inmiddels meer worden gezegd over de invulling van de financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven? In welke gevallen kan en zal het bevoegd gezag besluiten tot financiële zekerheidsstelling? Op welke wijze kan het bevoegd gezag geleden schade verhalen op het betrokken bedrijf? Kan worden toegelicht op welke momenten het bevoegd gezag (en daarmee de burger) zal opdraaien voor geleden schade veroorzaakt door bedrijven?

Antwoord 71

In artikel 7.5 van het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn de afwegingscriteria opgenomen waarmee het bevoegd gezag bij het intrekken van het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid rekening moet houden. Zoals in paragraaf 5.5 (p. 106) van het algemeen deel van de Nota van Toelichting is opgenomen is het de bedoeling om dit artikel via het Invoeringsbesluit te verbreden, zodat niet alleen bij het intrekken, maar ook bij het opstellen van een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid rekening moet worden gehouden met de afwegingscriteria in dit artikel. De criteria zijn financiële draagkracht, de aanwezigheid en de aard van de stoffen, de bij een calamiteit maximaal verwachte schade, de technische en bedrijfsorganisatorische veiligheidsmaatregelen, de verhouding tussen het risico en de omvang van de schade, de naleving van de vergunning en de onderlinge verhouding daartussen. Het bevoegd gezag hoeft alleen rekening te houden met deze afwegingscriteria voor zover en in de mate waarin deze criteria relevant worden geacht voor het

bedrijf waarvoor financiële zekerheidstelling wordt overwogen. De mate waarin en de wijze waarop de afwegingscriteria in een bepaald geval of categorie van gevallen worden meegewogen is aan het bevoegd gezag. Vervolgens kan het bevoegd gezag zelf bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid om financiële zekerheid te stellen bij majeure risicobedrijven.

Wanneer het risico bestaat dat schade aan de fysieke leefomgeving als gevolg van de activiteit niet door het bedrijf zelf kan worden afgedekt, maar op de overheid (en indirect de maatschappij) zal worden afgewenteld, zal het bevoegd gezag naar verwachting eerder gebruik maken van haar bevoegdheid om dit risico af te dekken door een voorschrift over het stellen van financiële zekerheid aan de vergunning te verbinden.

Als gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om financiële zekerheid te stellen, kunnen de door de overheid gemaakte kosten na een incident, bedrijfsbeëindiging of faillissement met behulp van de financiële zekerheidsstelling worden verhaald.

Bij het instrument financiële zekerheid gaat het om een bij de vergunning-verlening gemaakte inschatting van de verwachte kosten. Het kan zijn dat de hoogte van de financiële zekerheidsstelling achteraf niet voldoende blijkt om alle gemaakte kosten te dekken. Er blijft daarmee altijd een risico bestaan dat deze «niet gedekte kosten» alsnog worden voor rekening komen van de overheid.

Vraag 72

Op welke wijze wordt een «eerlijke» verdeling van gemaakte kosten geborgd? Kan worden toegelicht op welke wijze de veiligheidscultuur van bedrijven hiermee wordt gestimuleerd?

Antwoord 72

Als uitgangspunt geldt dat een bedrijf zelf verantwoordelijk is voor de veroorzaakte milieuschade en het opruimen daarvan (de vervuiler betaalt). Het doel van financiële zekerheid is om niet verhaalbare financiële risico's af te dekken en te voorkomen dat deze kosten worden afgewenteld op de overheid. Zoals uit de beantwoording van vraag 71 volgt, worden de kosten vooraf ingeschat aan de hand waarvan de hoogte van de zekerheidsstelling wordt bepaald. De kosten voor het opruimen van milieuschade worden in beginsel op het bedrijf verhaald en voor zover dit vanwege bijvoorbeeld een faillissement niet mogelijk is via de zekerheidsstelling.

De veiligheidscultuur wordt gestimuleerd doordat bedrijven zich al bij het aanvragen van de vergunning meer bewust moeten zijn van de relatie tussen de nadelige gevolgen die de activiteit voor de fysieke leefomgeving kan hebben en het risico dat deze financiële gevolgen bij niet verhaalbare milieuschade op de maatschappij worden afgewenteld. Naar mate zij minder maatregelen treffen om risico's te beperken zal dit ook leiden hogere kosten voor de zekerheidsstelling.

Vraag 73

Of financiële zekerheid nodig is zal afhangen van aard en omvang van de voorgenomen activiteit: Kan dit worden geconcretiseerd? Welke voorwaarden moeten decentrale overheden in acht nemen wanneer zij financiële zekerheid opnemen als onderdeel van de omgevingsvergunning?

Antwoord 73

De omvang of aard van een activiteit zijn factoren die mede bepalend kunnen zijn voor de milieuschade en financiële risico's voor de overheid als gevolg daarvan bij bedrijfsbeëindiging. Zo zal een bedrijf met veel gevaarlijke stoffen of zeer gevaarlijke stoffen in de regel meer milieuschade kunnen veroorzaken dan een bedrijf waar dergelijke stoffen niet aanwezig zijn. Het is de bedoeling om artikel 7.5 via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit te verbreden, zodat het bevoegd gezag ook rekening moet houden met deze afwegingscriteria wanneer hij gebruikt maakt van zijn bevoegdheid om een voorschrift over financiële zekerheid aan de vergunning te verbinden. De wijze waarop de criteria worden toegepast en de onderlinge samenhang daarin, is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan beleidsregels maken over de invulling van zijn of haar bevoegdheid.

Vraag 74

Tot welke aanpassingen leiden de resultaten van het inmiddels bij u bekend zijnde onderzoek dat dit jaar is uitgevoerd naar categorisering van majeure bedrijven in verband met financiële zekerstelling aanleiding?

Antwoord 74

Het onderzoek, dat uitgevoerd wordt met betrokkenheid van een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van IPO, BRZO+, VNO-NCW, VNCI en VHCP, is in de afrondende fase en zal openbaar worden gemaakt via <http://www.rijksoverheid.nl>. Dan zal tevens worden gezien of de in de ontwerp-Omgevingsbesluit opgenomen regeling voor financiële zekerheid aanpassing behoeft.

Vraag 75

In hoeverre is het tweede uitgangspunt bij het verminderen van de procedurele lasten contrair aan het eerste uitgangspunt? Is het niet zo dat door decentrale overheden meer vrijheid te geven in de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces, initiatiefnemers die initiatieven ontplooiën in verschillende gemeenten of in gemeenten en provincies alsnog met een diversiteit aan procedures worden geconfronteerd?

Antwoord 75

Voorheen werden de procedures afkomstig uit verschillende wetten door initiatiefnemers ervaren als complex, langdurig en versnipperd. De Omgevingswet en het ontwerp-Omgevingsbesluit brengen uniformiteit in de verschillende procedures die gelden voor visies, programma's, plannen en projecten.

Het eerste uitgangspunt ziet op vermindering van de procedurele belasting en op vergroting van de transparantie van besluitvormingsprocessen voor initiatiefnemers door aan te sluiten bij de voorbereidingsprocedures uit de Algemene wet bestuursrecht. De Omgevingswet kent maar twee soorten procedures bij het verlenen van omgevingsvergunningen: de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Bij een omgevingsvergunning geldt als uitgangspunt dat deze wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Het ontwerp-Omgevingsbesluit regelt in artikel 8.20 uitputtend wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht moet worden toegepast. Hier mogen bevoegde bestuurders niet van afwijken. Zo wordt voorkomen dat initiatiefnemers in verschillende gemeenten en bij provincies met een diversiteit aan procedures voor het aanvragen van vergunningen worden geconfronteerd.

Het tweede uitgangspunt houdt in dat de inrichting van het besluitvormingsproces verder zo veel mogelijk wordt overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevals specifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces. Zo heeft het kabinet geen regels

op willen nemen over hoe participatie plaats dient te vinden. Participatie is immers maatwerk en afhankelijk van het initiatief of plan en de omgeving. Het klopt dat dit kan leiden tot verschillende vormen van participatie in verschillende gemeenten en provincies en voor verschillende activiteiten binnen één en dezelfde provincie of gemeente. Dit is ook logisch gezien de diversiteit van de omgeving, de uiteenlopende initiatieven, de gebiedsspecifieke kenmerken en verschillende belanghebbenden. Voor een complexe activiteit met veel impact op de leefomgeving waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn zal het bevoegd gezag een uitgebreider participatieproces willen doorlopen dan voor een relatief simpele activiteit met nauwelijks effect op de leefomgeving en weinig tot geen belanghebbenden.

Vraag 76

Op welke wijze wordt besloten of klimaatverandering, biodiversiteit en risico's in een milieueffectrapport (MER) aan bod komen? Kunt u toelichten wat het onderwerp «risico's» precies inhoudt, dat is toegevoegd aan de bijlage bij de herziening van de richtlijn?

Antwoord 76

De inhoud van het MER is afhankelijk van het project waarvoor het wordt opgesteld. Het MER moet de relevante milieu-informatie bevatten die nodig is om een goed besluit te kunnen nemen. Het MER wordt opgesteld door de initiatiefnemer. Deze kan aan het bevoegd gezag een advies vragen over de reikwijdte en detailniveau van de in het MER op te nemen informatie, maar dat hoeft niet. Ook door vroegtijdige participatie kunnen door derden onderwerpen worden ingebracht die van belang zijn voor het project. Uiteindelijk moet het bevoegd gezag beoordelen op welke onderdelen van het milieu hij informatie nodig heeft en die in het MER moet worden opgenomen. Het hangt van de aard van het project af of hier klimaatverandering, biodiversiteit en risico's onder vallen.

Bij het onderwerp risico gaat het om de verwachte aanzienlijke nadelige effecten die voortvloeien uit de kwetsbaarheid van het betreffende project voor risico's op zware ongevallen en/of rampen.

Met rampen wordt ook bedoeld op natuurrampen. Het onderwerp risico heeft een grote overlap met verplichtingen uit de Seveso-richtlijn en de Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad (Richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PB L 172 van 2.7.2009, p. 18). Voor het MER kan dus onder andere gebruik worden gemaakt van beschikbare relevante informatie die is verkregen door de toepassing van deze richtlijnen.

Vraag 77

Op welke wijze zal participatie en betrokkenheid van derden in de mer-procedure vastgelegd worden?

Antwoord 77

Vroegtijdige participatie en betrokkenheid van derden wordt niet in de mer-procedure vastgelegd, maar volgt uit de besluitvormingsprocedures voor de instrumenten waar de MER voor wordt gemaakt. De borging van de participatie bij de instrumenten geldt immers ook voor de ondersteunende informatie die in het MER wordt opgenomen. Zie ook het antwoord op vraag 28 over de borging van participatie op het MER.

Vraag 78

Op welk moment worden alternatieven en bezwaren meegewogen? Kan worden toegelicht op welke wijze alternatieven en bezwaren worden gewogen?

Antwoord 78

Alternatieven die in een MER worden opgenomen kunnen bij de besluitvorming op verschillende momenten worden meegewogen. Tijdens het participatietraject aan de voorkant kan al besloten worden om bepaalde alternatieven wel of niet mee te nemen. Dit zal mede gebeuren op basis van suggesties en argumenten van derden en belanghebbenden. In een MER is het verplicht om redelijke alternatieven op te nemen. Voor de plan-MER is dat geregeld in artikel 9.3 van het ontwerp-Omgevingsbesluit, voor de project-MER in artikel 16.52 van de Omgevingswet.

Uiteindelijk moet in het ontwerpbesluit worden ingegaan op de alternatieven die wel en niet zijn meegenomen en waarom. Hier moet op hoofdlijnen ook worden ingegaan op de eerder aangevoerde suggesties en argumenten.

Op het ontwerp-plan, -programma of -besluit kunnen zienswijzen worden ingediend. Deze zienswijzen kunnen ook zien op de onderzochte alternatieven en de afweging daarvan. Deze zienswijzen worden gemotiveerd meegenomen bij het opstellen van het definitieve besluit.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een goede besluitvorming. Het wegen van alternatieven en zienswijzen hoort hierbij. Hier is geen standaard werkwijze voor te noemen. Uiteraard zijn het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel hiervoor leidend. In het uiterste geval is ook beroep bij de rechter mogelijk.

Vraag 79

Wat gebeurt er als er geen goede afstemming plaatsvindt en er toch meerdere bevoegde bestuursorganen handhavende taken op zich nemen? Hoe worden initiatiefnemers beschermd tegen dubbele handhaving?

Antwoord 79

Op grond van artikel 18.3 van de Omgevingswet kent artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit aan een aantal bestuursorganen de bevoegdheid toe om te handhaven wanneer zij het recht van advies met instemming hebben bij een vergunning voor meerdere activiteiten. Met de toedeling van deze bevoegdheid is terughoudend omgegaan, waarbij rekening is gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Een instemmend bestuursorgaan heeft alleen eigen handhavingsbevoegdheden toebedeeld gekregen wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van toezicht en handhaving op grond van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is en blijft op grond van de Omgevingswet altijd bevoegd om de hele omgevingsvergunning te handhaven. De bestuursorganen die op grond van artikel 11.2 van het ontwerp-Omgevingsbesluit zijn aangewezen mogen daarnaast dat deel van de vergunning handhaven, waarvoor zij het recht van advies met instemming hebben.

Het klopt dat hier sprake is van enige mate van overlap in de handhavingsbevoegdheden tussen het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en het bevoegd gezag voor het advies met instemming. Uiteraard is het niet de bedoeling dat dubbele handhaving daadwerkelijk zal voorkomen op grond van de Omgevingswet. Daarom is het maken van goede bestuurlijke afspraken over de handhaving een belangrijk aandachtspunt bij de implementatie van de Omgevingswet, zeker voor deze situaties. Deze bevoegdheden zijn echter juist toegekend voor een aantal situaties waarin de kans op dubbele handhaving klein is. Voorbeelden zijn Natura 2000-activiteiten en wateractiviteiten, waar het gaat om een handhavingsbevoegdheid die is toegekend aan het bestuursorgaan dat ook beheerder is van het natuurgebied of watersysteem, waar ter bescherming van dat gebied bijzondere eisen gelden en waar de beheerder ook zelf toezicht houdt of laat houden. Degene die in dit gebied een overtreding zal constateren, werkt doorgaans in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende

ambtenaren te verplichten in dat geval eerst een handhavingsverzoek in te dienen bij de gemeente voordat ze een geconstateerde overtreding kunnen handhaven. Naar verwachting zal dubbele handhaving daarom in de praktijk weinig tot nooit voorkomen. Mocht dit toch het geval zijn, dan biedt de Algemene wet bestuursrecht voldoende bescherming voor initiatiefnemers. Op grond van artikel 5:6 van die wet kunnen er vanwege dezelfde overtreding niet tegelijk twee handhavingsbesluiten worden opgelegd. De initiatiefnemer kan dit artikel voor de bestuursrechter inroepen.

Vraag 80

Door voorafgaand aan de vergunning de milieueffecten van een project te beoordelen kan zo nodig een mer-plicht ontstaan. Waarom worden indien er al bij voorbaat projecten aan bod komen die minder nadelig zijn deze niet al in eerste instantie voorgelegd?

Antwoord 80

Voordat de aanvraag van een vergunning voor een project kan worden ingediend moet in aangewezen gevallen een MER worden opgesteld. Het MER bevat alle relevante milieu-informatie om de vergunning te behandelen. Uit het MER wordt ook duidelijk hoe een vergunningaanvraag voor een project zich verhoudt tot eventuele milieuvriendelijkere alternatieven. Daar kan bij de vergunningverlening rekening mee worden gehouden. Als een project mer-beoordelingsplichtig is, moet het bevoegd gezag eerst beoordelen of het project aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Dit vindt plaats voorafgaand aan de behandeling van de aanvraag. Op deze manier worden ook voorafgaand aan de vergunningverlening de milieueffecten van een project in beeld gebracht. Het MER en de mer-beoordeling hebben daarmee een preventieve werking. De nota van toelichting bij het ontwerp-Omgevingsbesluit zal in lijn met bovenstaande worden aangevuld.