

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Q

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 mei 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 17 maart 2017², waarin zij de vragen beantwoordt over de vier ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet³. Naar aanleiding hiervan is op 18 april 2017 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 10 mei 2017 gereageerd.

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

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

¹ Samenstelling:

Ten Hooft (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vicevoorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV)

² Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N.

³ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, C.

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

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, 18 april 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 17 maart 2017⁴, waarin u de vragen beantwoordt over de vier ontwerpbesluiten behorende bij de Omgevingswet⁵. Een groot aantal fracties heeft naar aanleiding van uw beantwoording nog nadere vragen en opmerkingen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie danken u voor de uitvoerige beantwoording van de door deze en andere leden gestelde vragen. De antwoorden en de gehouden deskundigenbijeenkomst op 6 maart jl. geven aanleiding tot nieuwe vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw antwoorden op hun vragen inzake de algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet. Ter voorbereiding op het plenaire debat willen zij nog een enkele vraag stellen.

De **D66**-fractieleiden hebben met belangstelling kennisgenomen van uw reactie. Zij hebben nog enkele nadere vragen.

De fractieleiden van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording van de vragen over de ontwerpbesluiten Omgevingswet. Naar aanleiding hiervan willen zij graag nog een aantal vragen aan u stellen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van uw beantwoording. Zij hebben nog een aantal vragen.

De fractieleiden van **GroenLinks** danken u voor de uitgebreide beantwoording van de vragen. Zij hebben nog een aantal nadere vragen.

De leden van fractie van de **ChristenUnie** danken u voor uw reactie op de eerder gestelde vragen met betrekking tot de vier ontwerpbesluiten, die zijn gebaseerd op de Omgevingswet, en vragen naar aanleiding daarvan op een enkel punt door.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Hierbij herhalen de VVD-fractieleiden hun constatering dat het *work in progress*-karakter van en het haasje-over tussen de beoogde wet- en regelgeving, het houden van overzicht en in samenhang beoordelen, tot een gecompliceerde zaak maken. Hun vragen blijven geformuleerd tegen de achtergrond van de vraag of de papieren werkelijkheid ook tot de gewenste fysieke werkelijkheid zal leiden.

⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N.

⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 118, C.

Waterrobuust bouwen

De VVD-fractieleden zijn verheugd in uw beantwoording te lezen dat in het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie onder meer serieus wordt nagedacht over het waterrobuust maken van de bouwregelgeving en dat u voornemens bent de uitkomsten te verwerken in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. Kunt u hen aangeven of u hierbij toch een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving voor ogen heeft? Kunt u deze leden tevens van een planning op dit punt voorzien en aangeven hoe de genoemde voorhangprocedure zal worden doorlopen?

Watertoets

U merkt op dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt *om te voldoen aan* de afspraak uit het Bestuursakkoord Water. Kunt u aangeven waarom u van mening bent dat de watertoets hierdoor afdoende is geborgd?

U geeft bovendien aan dat het voorschrijven van inhoudelijke (water)vereisten tot juridisering van de omgevingsvisie kan leiden. Toch lijkt het de VVD-fractieleden, in het kader van het in rap tempo veranderende klimaat, de kennis en kunde van de waterbeheerders essentieel. Immers, omgevingsvisies kennen een lange termijnhorizon, zijn strategisch van aard en vormen het kader voor vele, meer operationele plannen. Legt het op het gebied van wateroverlast of mogelijke kapitaalvernietiging stellen van (openbare en doorslaggevende) eisen niet meer gewicht in de schaal dan een eventuele juridisering in sommige gevallen?

In uw antwoorden wordt met enige regelmaat gesproken over de mogelijkheid om de voorliggende AMvB's in de loop van de tijd aan te vullen en aan te passen. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat dit, zeker de eerstkomende jaren, met grote regelmaat gewenst zal zijn. Heeft u daarbij een bepaald systeem voor ogen, bijvoorbeeld eens per jaar? De vervolgvragen luiden dan hoe u de positie en rol van de Staten-Generaal daarbij ziet en hoe daarbij de samenhang tussen wet, AMvB's en overige regelgeving wordt bewaakt. Deze laatste zorg wordt ook expliciet gedeeld door de Afdeling advisering Raad van State.

Het goed functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een van de belangrijkste voorwaarden voor het welslagen van de hier besproken wetwijzigingsoperatie. Inmiddels lijkt het ernaar uit te zien dat de investeringskosten voor de eerste fase tot en met 2019 veel hoger zijn dan eerder werd ingeschat, namelijk 100 miljoen euro in plaats van de geplande 50 miljoen euro. Dit zou betekenen dat voor de volgende fase tot en met 2024 nog maar 50 miljoen euro resteert, in plaats van de oorspronkelijk geplande 100 miljoen euro. Dat betekent een toegenomen druk op het financieel kader. Klopt deze diagnose van de leden van de VVD-fractie? En zo ja, wat betekent dit voor de planning van de inwerkingtreding van de nieuwe omgevingswetgeving?

Vraag naar aanleiding van Vraag 14 CDA

Over het stellen van decentrale regels aan initiatieven op de grens van twee gemeenten wordt opgemerkt dat voor bestaande bedrijven zal worden voorzien in een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij inwerkingtreding van de uitvoeringsregeling niet in het uitvoeren van hun activiteiten worden beperkt. Elders (vraag 37 PVV) wordt opgemerkt dat het rechtzekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel belangrijk zijn bij het formuleren van overgangsrecht: burgers mogen er in beginsel op vertrouwen dat regels in een omgevingsplan niet abrupt in hun nadeel worden gewijzigd of

ingetrokken. Daarbij wordt aangegeven dat in het bijzonder in situaties waarin nieuwe regels strenger zijn en minder mogelijkheden bieden, er zal moeten worden afgewogen wat een passende overgangsrechtelijke regeling is. De VVD-fractieleden willen graag weten hoe beide reacties zich tot elkaar verhouden en of het kan zijn dat bestaande bedrijven derhalve wel in de uitvoering van hun activiteiten worden beperkt. Ook in de gehouden deskundigenbijeenkomst is aandacht gevraagd voor het overgangsrecht voor bestaande bedrijven die onder de huidige regeling aan de eisen voldoen, maar onder de nieuwe regelingen niet meer.

De leden van de VVD-fractie zien uw antwoorden met grote belangstelling tegemoet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

In de AMvB's wordt de beleidsruimte die de regering gemeenten wil geven, vastgelegd. Op zich juichen de leden van de CDA-fractie de inzet van de regering toe. Die beleidsruimte zal ook leiden tot lokale verschillen: dat is op zich ook prima, maar die verschillen roepen ook vragen op. Op de problematiek van verschillen tussen aangrenzende gemeenten is al eerder ingegaan. Ook anderszins zullen verschillen kunnen leiden tot onduidelijkheid voor burgers en bedrijven: hoe ziet u dat? Hoe wordt voorkomen dat er een versnipperde en chaotische indruk ontstaat van de mogelijkheden om invulling aan ruimtelijke voornemens te geven, of om ruimte te gebruiken en activiteiten te ondernemen? Invulling van beleidsruimte, en met name wijziging daarvan, zal ook steeds tot aanpassingen in verschillende gemeentelijke documenten moeten leiden: dat kan tot een bureaucratisch proces leiden. Beleidsruimte kan ook tot juridisering leiden: bij algemeen verbindende regels zal een rechter terughoudend moeten zijn met zijn beoordeling; veel beleidsruimte geeft ook de rechter veel inhoudelijke beoordelingsruimte, en dus is er meer ruimte om te procederen. De vraag is kortom, hoe u de voordelen van de vergroting van beleidsruimte en het principe «decentraal tenzij» wil behouden, en de mogelijke nadelen (bureaucratisering, juridisering) denkt te kunnen wegnemen.

Inmiddels is aan de Eerste Kamer ter behandeling ook de Wet kwaliteitswaarborgen voor het bouwen voorgelegd. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het Besluit bouwwerken leefomgeving?

Bij de bevoegdhedenverdeling (vraag 12) wijst u erop dat de hoofdregel in de Omgevingswet is vastgelegd, en de uitzonderingen in het Omgevingsbesluit. Sommige van die uitzonderingen lijken echter een blijvend karakter te hebben. Waarom zou in dat geval de uitzondering, die dan ook het karakter krijgt van een hoofdregel, c.q. een blijvende afwijking of verbijzondering daarvan, niet in de wet worden opgenomen? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

De leden van de CDA-fractie hebben ook gevraagd naar de extra werkzaamheden voor gemeenten, in dit geval veroorzaakt door burgers die informatie over het nieuwe stelsel willen, en bijvoorbeeld bevestiging vragen van de aanname dat zij zonder vergunning iets kunnen bouwen. In het antwoord wijst u op de mogelijkheden om informatie te vragen, om vervolgens te concluderen dat er naar verwachting geen extra structurele workload bij gemeenten ontstaat (vraag 21). De leden van de CDA-fractie willen graag een onderbouwing voor deze aanname, die zij vooralsnog niet delen. Het invoeringstraject van de Omgevingswet duurt bovendien zo lang dat een tijdelijke informatiebehoefte gedurende het proces al welhaast een structureel karakter krijgt. Wat verstaat u overigens in dit geval onder «structureel»?

Een beheerste en adequate uitwerking van het digitaal stelsel voor de Omgevingswet (DSO) is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie essentieel. In het debat over de Omgevingswet is dat uitgebreid aan de orde geweest. Graag vernemen deze leden wanneer de zogeheten BIT-toets beschikbaar komt (vraag 22). Is het mogelijk om bij het debat over de AMvB's al over de uitkomsten van deze toets (desnoods de voorlopige) te beschikken? En kunt u aangeven wanneer over het project-DSO informatie op het Rijks ICT dashboard beschikbaar is?

Met zorg hebben de leden van de CDA-fractie in de beantwoording bij vraag 22 gelezen dat «de investeringskosten voor de eerste fase (...) hoger zijn dan de eerdere inschatting [...]». Moet deze passage worden gelezen als de eerste aankondiging van budgetoverschrijdingen in het project? Hoe groot is het verschil tussen de oorspronkelijke raming en de thans voorziene kosten? Kunt u een overzicht van de totale kosten, en de opsplitsing daarvan in de voornaamste posten geven, alsmede een inzicht in de verdeling van die kosten over de diverse betrokken overheden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De zorgen van de D66-fractieleden ten aanzien van het kennisniveau over de regelgeving rondom de Omgevingswet bij lokale en regionale overheden blijven onverminderd groot. Eerder uitten zij hun zorg met betrekking tot de implementatie van de nieuwe regelgeving bij decentrale besturen en met name kleine gemeenten, en wees u erop dat 28% van de waterschappen, 27% van de provincies en 43% van de gemeenten zich nog in de oriëntatiefase bevinden binnen de voorbereidingen op de nieuwe regelgeving. In uw antwoord stelt u dat het resterende deel de oriëntatiefase inmiddels achter zich heeft gelaten en bezig is met het formuleren en vaststellen van ambities voor de implementatie of bezig zijn met de daadwerkelijke realisatie. De D66-fractieleden vernemen graag uit welke cijfers dit blijkt, en welk onderzoek hieraan ten grondslag ligt.

In uw antwoord geeft u aan dat het actieplan, zoals bedoeld in het Besluit toegankelijkheid, geen wettelijke maatregelen betreffen. De leden van de D66-fractie vragen u hoe u zonder wettelijke maatregelen kan waarborgen dat het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap gerespecteerd wordt. In uw antwoord op vraag 23 stelt u dat bij verschillende woonvormen, zoals onder meer studentenwoningen, voor gemeenten een versoepeling van de bruikbaarheidseisen wordt opgenomen. Hoe gaat u garanderen dat er in de toekomst voldoende studentenwoningen beschikbaar blijven die geschikt zijn voor mensen met een handicap? De D66-fractieleden verzoeken u om naast de Tweede Kamer, ook de Eerste Kamer te informeren over de voortgang rond het actieplan bouw.

In het voorliggende concept Besluit kwaliteit leefomgeving hoeven de zogenaamde milieubelastende activiteiten, zoals geluid, geur of trilling, slechts betrokken te worden in de beslissing omtrent de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteiten, en niet meer dan dat. De D66-fractieleden zijn van mening dat deze regels bescherming voor de omgeving dienen te bieden. Zij horen graag van u of ook de milieubelastende activiteiten opgenomen kunnen worden als toetsingskader. Zo niet, waarom niet? En indien u daar niet toe bereid bent, wat gaat u dan doen om milieubelastende activiteiten te toetsen in de beslissing omtrent de omgevingsvergunning?

Ook horen de D66-fractieleden graag van u of u duidelijk kan maken wat de inhoudelijke criteria voor milieubelastende activiteiten behelzen. Bent u bereid om deze criteria te verbreden om onder de milieubelastende

activiteiten ook criteria te laten vallen die te maken hebben met wind- of hittestress?

Met betrekking tot de luchtkwaliteit in het ontwerp Besluit kwaliteit leefomgeving stelt u dat de beoordeling of aan normstelling in de EU-richtlijnen voor luchtkwaliteit wordt voldaan, niet gemeten wordt op locaties direct naast wegen omdat de concentraties op deze locaties niet representatief zijn voor de stedelijke achtergrondconcentratie. De D66-fractieleden vragen u of het opnemen van streefwaarden die voldoen aan het WHO-criterium en die landelijk gelden, zoals bij snelwegen, de veehouderij en (chemisch) industriële gebieden, niet een betere manier is om voor een schonere lucht in heel Nederland te zorgen, dan vast te houden aan een systeem waar de meest vervuilende locaties bewust niet worden gemeten. Immers, een inspanningsverplichting waarin een uitzondering is opgenomen voor de meest kwetsbare locaties, kan leiden tot een uitholling van het beschermingsniveau door een cumulatief effect. Gezien het succes van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit achten de D66-fractieleden het voor het behoud van de luchtkwaliteit op nationaal niveau van belang dat dit programma op een of andere manier door blijft gaan. Rijk, provincies en gemeenten moeten samen optrekken om voor mensen overal in Nederland de lucht schoner te maken. De leden van de fractie horen graag uw standpunt.

De D66-fractieleden hebben het rapport van Peutz omtrent de pieknormeringen ontvangen. Het is opvallend dat het rapport uw voorstellen karakteriseert als «vooral ingegeven door overwegingen van pragmatische aard, en niet zozeer op wetenschappelijke inzichten omtrent dosis-effect-relaties» (pagina 19). Zo suggereert het rapport om voor de dagperiode een norm voor piekgeluiden te gebruiken (75 dB met afwijking tot 80 dB). Waarom heeft u besloten dit voorstel niet over te nemen? Het rapport gaat uit van een «gehanteerde gevel-geluidwering» van 15 dB. Waar is deze beschermingswaarde terug te vinden in de AMvB's als het gaat om bestaande bouw? En hoe kijkt u aan tegen het advies van Peutz om deze beoordelingssystematiek ook toe te passen op spoorwegemplacements?

In uw brief staat onder het kopje «Natuurnetwerk Nederland», op bladzijde 33, de volgende passage: «Ook zal compensatie van aantastingen van het natuurwetwerk Nederland in het Bkl worden geconcretiseerd, waarbij tevens het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking worden gebracht. Deze aanscherpingen ondersteunen de meer resultaatgerichte benadering die het kabinet voorstaat.» De vraag blijft hierbij natuurlijk wat er onder «tijdig» moet worden verstaan. Kunt u nader toelichten wat er onder «tijdig» en «tijdigheid» wordt verstaan?

Op bladzijde 33 staat het voornemen om de instructieregels voor provincies ten aanzien van het natuurnetwerk minder gedetailleerd te maken: «Het kabinet zal deze consultatiereactie (van IPO) verwerken en de instructieregels zo aanpassen dat gestuurd wordt op het resultaat dat door de provincies bereikt moet worden. De nieuwe opzet past bij de decentralisatiegedachte van de Omgevingswet: het Rijk stelt de kaders en resultaten, daarna is het aan provincies om die taak binnen de kaders uit te voeren.» Kunt u aangeven welke artikelen in het ontwerpBkl minder gedetailleerd worden?

Dit voornemen geeft reden tot zorg, juist ook gezien het Algemene Rekenkamerrapport, waaruit bleek dat natuurcompensatie in de praktijk onvoldoende werkt. Als er dan nog ruimere regels komen, komt er ook weer meer ruimte voor afweging van belangen en voor interpretatieverschillen. Als natuurwaarden eenmaal verloren zijn, is het soms onmogelijk en in elk geval vaak veel lastiger en kostbaarder om ze weer terug te

brengen. Op basis van welke onafhankelijke informatie bent u ervan overtuigd dat ruime regels voldoende waarborgen bieden? Het Natuurnetwerk Nederland is immers noodzakelijk om de Natura 2000-doelstellingen te halen en heeft daarmee dus ook een provincieoverstijgend belang. Dit rechtvaardigt en vereist een beschermingsregime op Rijksniveau, bijvoorbeeld voor het toetsen van schadelijke activiteiten en wijziging van de begrenzing. Welke rol ziet het Rijk hier voor zichzelf en op welke wijze houdt het Rijk de vinger aan de pols bij de provincies, om te voorkomen dat er achteruitgang optreedt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Vanuit verschillende hoeken wordt er gepleit om het gemeenten mogelijk te maken te kiezen voor de uitgebreide procedure bij vergunningaanvragen. Vooralsnog is het standpunt dat de uitgebreide procedure voorbehouden is voor internationale of EU-verplichtingen. Kunt u aangeven waarom nu zo star wordt opgetreden, terwijl de wet verder juist uitgaat van veel flexibiliteit? Waarom laat u de keuze niet gewoon over aan de lagere overheden? Bent u het met de pleitbezorgers van de uitgebreide procedure eens dat er qua tijd weinig verschil zit tussen een reguliere en een uitgebreide procedure, en dat er niet of nauwelijks tijdswinst te behalen is met een reguliere procedure? Op welke manier wilt u overheden tegemoet komen die toch wel complexe projecten moeten beoordelen in de acht weken die er voor een reguliere procedure staat?

Kunt u de SP-fractieleiden meer vertellen over de stand van zaken van het DSO? Hoe loopt het project in tijd en kosten, en wat zijn de recente verwachtingen? Is de ICT in orde voor de invoeringsdatum van de wet? Of verwacht u de invoeringsdatum vooruit te moeten schuiven? Garandeert u dat de kinderziektes voor de invoering onderkend zijn en dat de besturen voldoende mogelijkheid hebben gehad om met de ICT ervaring op te doen?

Is het de bedoeling dat alle omgevingsdocumenten bij de inwerking-treding van het stelsel in het DSO raadpleegbaar zijn?

De Omgevingswet staat en valt bij participatie. Waarom is er niet voor gekozen om te omschrijven aan welke eisen de participatie moet voldoen?

Worden de gemeenteraden via het implementatieprogramma ook geholpen en ondersteund met hun bevoegdheden en mogelijkheden omtrent de procedure voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan? Aangezien er straks ruimere afwijkingsmogelijkheden zijn, is het wel van belang dat overheden steeds de centrale doelstelling van de wet in de gaten houden.

«Een specifieke zorgplicht laat wel ruimte voor het eigen initiatief om de zorg op een juiste en passende wijze in te vullen. Met de termen «redelijkerwijs» en «zoveel mogelijk» in de specifieke zorgplichten wordt uitdrukking gegeven aan het open karakter van deze plicht. Tegelijk dwingt de specifieke zorgplicht de initiatiefnemer er toe om zorg te dragen voor alle belangen die onder de specifieke zorgplicht vallen. De relevantie van al die belangen zal per geval variëren.» Is het de bedoeling dat het bevoegd gezag een voorbeeld geeft over hoe de specifieke zorgplicht ingevuld kan worden of wordt dit volledig overgelaten aan de initiatiefnemers? Kunnen initiatiefnemers in openbare documenten nagaan met welke maatregelen ze voldoen aan de zorgplicht, als zij zelf onvoldoende kennis of tijd hebben om hierover na te denken?

«Bij de regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het ontwerpBal zijn alleen de primaire

oogmerken genoemd waarvoor de betreffende bepalingen zijn opgenomen. Vrijwel alle regels dienen naast het primaire oogmerk ook andere, daarvan afgeleide belangen. Het komt de leesbaarheid niet ten goede als alle afgeleide belangen ook zouden worden genoemd. Daarvan heeft het kabinet dus afgezien.» Is er een overzicht van de afgeleide belangen waarvan verondersteld wordt dat die afgedekt zijn door de primaire oogmerken in de besluiten? Ook in het kader van de inzichtelijkheid voor burgers?

Er zijn waarschuwingen dat er een cumulatie kan optreden van luchtvervuilende stoffen, terwijl die uitstoot per vervuiler zo klein is, dat ze niet gemeld hoeven worden. Bij overschrijding van plafonds moeten gemeenten een actieprogramma opstellen. Hoe kun je van lokale overheden verwachten dat zij programma's opstellen voor grensoverschrijdende vervuiling zoals die vaak bij luchtkwaliteit optreedt? Bent u bereid tegemoet te komen aan de roep om toch streefwaarden op te stellen en hiermee ook zekerheid te geven aan de lokale overheden? Waarom kiest u niet voor het opnemen van gezondheidskundige streefwaarden voor fijnstof, NO₂ en ozon in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij moet worden bepaald dat de luchtkwaliteit niet verder mag verslechteren zolang deze streefwaarden niet zijn bereikt? Hierdoor wordt voor iedereen duidelijk wat moet gebeuren om een aanzienlijk deel van de gezondheidsschade als gevolg van luchtverontreiniging te vermijden.

De Omgevingswet stelt dat er geen sprake mag zijn van achteruitgang in kwaliteit. Inmiddels horen de SP-fractieleden vaak de roep om meer te sturen op gezondheid. Er wordt gewaarschuwd voor sluipenderwijze verslechtering van de luchtkwaliteit en voor normopvulling. Welke maatregelen kunt u nemen om meer te sturen op gezondheid? En welke maatregelen bent u bereid te nemen?

Klopt het dat bij toezicht op een activiteit die onder de algemene regels uit het Bal valt, het meenemen van cumulatieve effecten volledig overgelaten wordt aan decentrale overheden, hun omgevingsplannen en -verordeningen? Op welke manier kunnen gemeenten dit het beste regelen? Algemene regels lijken hiervoor niet voldoende mogelijkheden te bieden.

U stelt dat de algemene regels in het Bal, gericht op preventie en BBT leiden tot een rem op normopvulling. Maar, deze regels gaan over afzonderlijke activiteiten. Juist als er meerdere activiteiten in een gebied voorkomen, kan, ondanks het voldoen aan de algemene regels, er door cumulatie sprake zijn van normopvulling. Als er vervolgens in de ogen van het bevoegd gezag sprake is van een activiteit met een zwaarwegend belang, kan er ook nog eens van de begrenzing op Rijksniveau worden afgeweken. U noemt steeds de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als waarborg, maar de SP-fractieleden houden grote zorgen over het betrekken van de «zachte» belangen in die afweging, zoals gezondheid, biodiversiteit, maar ook de betrokkenheid van bijvoorbeeld lagere Sociaal-economische bevolkingsgroepen in de besluitvorming en participatie. Kunt u uitleggen welke waarborgen er in het systeem zitten, die voorkomen dat de kwaliteit van de leefomgeving achteruit gaat? De SP-fractieleden wijzen erop dat de Raad van State in haar jaarverslag van 2016 hun zorgen deelt (zie vierde alinea onder het kopje «De Raad als adviseur en begrotingstoezichthouder»⁶: «Tijdige aanpassing van wet- en

⁶ https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1032&summary_only=&category_id=8.

regelgeving om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, is dan ook van wezenlijk belang. Maar dit moet niet doorslaan. Door delegatie die uitloopt op «abdication van de formele wetgever», het gebruik van experiment en afwijking tot alternatieve regel, decentralisatie, «beleid op maat» en beleidsvorming bij akkoord moeten samenhang, eenheid en het vermogen tot rechtvaardige verandering niet verloren gaan. Men zal de betrouwbare bestendigheid moeten weten te paren aan sociale dynamiek. Daarbij komt het sterk aan op de kwaliteit van de besluitvorming.»

In de beantwoording wordt aangegeven dat de decentrale afwegingsruimte op Rijksniveau begrensd wordt door de omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels die in het Bkl zijn gesteld. En dat: *«Deze waarden en regels limiteren de maximale blootstelling aan luchtverontreiniging, rekening houdend met de cumulatieve bijdrage van bronnen. Zolang op decentraal niveau binnen die limiet wordt gebleven, kan gebruik worden gemaakt van afwegingsruimte die per onderwerp is meegegeven. Dat kan worden opgevat als «normopvulling», maar het gaat dan wel om een wettelijk geborgde keuze binnen de gegeven afwegingsruimte.»* Maar uit het advies van de Gezondheidsraad bleek nu juist dat onder de Rijksnormen de gezondheid nog steeds veel schade oploopt. Onderschrijft u dat het streven naar bescherming en verbetering, naar een gezonde en veilige leefomgeving en naar een gelijkwaardig beschermingsniveau zich niet verhoudt tot wetgeving waarbij decentrale overheden de ruimte tot de luchtkwaliteitsnormen kunnen opvullen? Hoe is dit aan de burgers uit te leggen, aangezien de schadelijkheid van luchtverontreiniging steeds duidelijker begint te worden?

«De instructieregels voor de verschillende milieuaspecten vormen de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten zelf een samenhangende beoordeling kan maken. Bij het toepassen van de afwegingsruimte die de instructieregels bieden kan de metafoor van het mengpaneel een rol spelen.» Het probleem is nu juist om bij die afweging ook aspecten zoals gezondheid, ruimtelijke kwaliteit, bewoonbaarheid, goed leefmilieu, natuur en landschap volwaardig mee te kunnen nemen om te komen tot die samenhangende beoordeling. Hoe worden decentrale overheden hierbij door het Rijk geholpen?

«Onder de opdracht van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties [wordt ook] begrepen dat gemeenten de afwegingsruimte kunnen gebruiken om hogere belastingen op een aspect af te wegen tegen lagere belastingen of andere kwaliteiten op een ander aspect. Het gaat daarbij niet alleen om de milieuaspecten, maar ook om andere kwaliteitselementen.» De SP-fractieleden begrijpen hieruit dat de gezondheid van de burger afgewogen mag worden tegen het belang van bijvoorbeeld werkgelegenheid, maar welk basisbeschermingsniveau wordt er dan bewaakt in Nederland? Als aspecten onderling afgewogen mogen worden en van waarden mag worden afgeweken vanwege zwaarwegende belangen of kosteneffectiviteit, dan is er toch geen sprake van een gelijkwaardige kwaliteit?

U geeft aan *«Tot op heden hebben de provincies de bescherming van landschappen op goede wijze geborgd. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat zij dat ook in de toekomst zullen blijven doen. Een specifieke taakopdracht aan provincies om in onderlinge afstemming zorg te dragen voor behoud en ontwikkeling van algemene landschapswaarden vindt het kabinet niet passend»*. Kunt u aangeven hoe het Rijk als ondertekenaar, en daarmee eindverantwoordelijke, van het Europees Landschapsverdrag, provincies zo nodig kan (bij)sturen als het Rijk hiervoor geen specifieke taakopdracht geeft?

Een cruciale factor is de omgevingsdienst. Waarom worden deze diensten niet betrokken bij het opstellen van de omgevingsplannen? Zij zijn immers later ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Systeemverantwoordelijkheid

Het Rijk is door het in de wet verankerde principe «decentraal, tenzij» mede afhankelijk van medeoverheden voor het resultaatbereik van Europese richtlijnen. De regering hanteert daarbij het vertrouwensbeginsel, maar blijft wel systeem-/stelselverantwoordelijk en daarmee ook verantwoordelijk voor de rapportagestructuur. Ook blijft zij aanspreekbaar inzake eventuele ingebrekestelling vanuit de Europese Commissie.⁷ De nationale verantwoordelijkheden die Nederland als lidstaat/verdragspartner is aangegaan zijn in de ogen van de PvdA-fractieleden juridisch niet veranderd door de Omgevingswet. De vraag is of u dit ook zo ziet. De leden van de PvdA-fractie zouden hierop graag een helder antwoord krijgen. Zij spitsen de vraagstelling toe op een aantal items uit uw beantwoording:

A. Verantwoordelijkheden bij overschrijding Rijksomgevingswaarden

Lagere overheden worden geacht, conform het ontwerpBkl, bij overschrijding van Rijksomgevingswaarden in eerste aanleg een programma van maatregelen op te stellen.

In de beantwoording bij item 106 schrijft u echter: «De verbetering van de luchtkwaliteit is een verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies én van het Rijk. Om dit voor luchtkwaliteit nader te verankeren, is het kabinet voornemens om bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.» Dit antwoord geeft weer een ander licht op de zaak. Kunt u verduidelijken wat de rol van het Rijk hier zou moeten zijn, omdat provincies en gemeenten hun bijdrage in essentie leveren vanuit medebewind?

B. Sturingskracht bij overschrijding Rijksomgevingswaarden

Over de sturingskracht van de Omgevingswet op het noodzakelijk doelbereik schrijft u (item 80) dat algemene regels of vergunningplicht gelijkwaardig kunnen zijn aan het opstellen van een programma (onder Rijksverantwoordelijkheid). In de visie van de leden van de PvdA-fractie zijn dit echter geen inwisselbare alternatieven. Vergunningverlening en algemene regels worden onderdeel van een programmatische aanpak wanneer het Rijk het initiatief dient te nemen indien ingebrekestelling door de Europese Commissie dreigt.

Bent u het eens met deze zienswijze? Zo ja, wilt u dat verduidelijken in de memorie van toelichting?

Een voorbeeld is de recente evaluatie meststoffenwet van het PBL: huidig mestbeleid loopt tegen zijn grenzen aan (31/3/2017). Het betreft hier wetgeving van het Ministerie van Economische Zaken die (nog) niet geïntegreerd is in de Omgevingswet. De mogelijkheden van gebiedsge-

⁷ Zie «En nu verder! De vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein», Raad van State, oktober 2016, p. 17: «In het fysieke domein is [...] geen sprake van een wezenlijk andere verhouding tussen Rijk en decentrale overheden».

richt maatwerk vanuit de medebewindsrol van de lagere overheden (provincie, gemeente of waterschap) zijn hierbij strikt begrensd.⁸

Bent u het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hier een primaire verantwoordelijkheid ligt voor het Rijk, gelet op verplichtingen inzake de Europese Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn? Zo ja, betekent dit dat bijdragen aan het doelbereik voor lagere overheden pas een verplichtend karakter kan krijgen als het Rijk daartoe een programmatische aanpak heeft opgesteld en overeenstemming heeft bereikt met de lagere overheden met betrekking tot hun bijdrage middels een bestuursakkoord?

C. Initiatief bij tekortschietend doelbereik Natura 2000

De commissie voor Economische Zaken, die zich bezighoudt met de Evaluatie Natuурpact, stelde hierover in januari 2017 vragen. Op 31 maart antwoordde de Staatssecretaris van Economische Zaken dat hij in overleg treedt met de provincies over het tekortschietend doelbereik in de realisatie van Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zich baserend op de analyse van het PBL zegt hij: «De provincies nemen hiervoor het initiatief».

Ligt het in deze casus niet voor de hand dat het Rijk zelf het initiatief neemt, gelet op zijn systeemverantwoordelijkheid? Zo ja, bent u voornemens hier zelf regie te nemen qua voortgang en oplossing van de gebleken knelpunten?

Noodzakelijke ambtelijke capaciteit

De regering heeft aangekondigd dat het wetsvoorstel VTH, dat ruim anderhalf jaar geleden is aangenomen in de Eerste Kamer, bij het vaststellen van de Invoeringswet beleidsneutraal wordt opgenomen als hoofdstuk 18 in de Omgevingswet. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel bleek echter dat enkele regio's (Overijssel, Noord-Limburg) zich nog niet hadden omgevormd tot verplichte WGR-verbanden, zoals nodig is om te voldoen aan de eisen van de wet.

Kunt u op korte termijn een actuele stand van zaken geven over het bestuurlijk en financieel «op orde» zijn van de omgevingsdiensten in Nederland? En zo niet, kunt u deze informatie ruim een half jaar voor behandeling van de Invoeringswet beschikbaar stellen aan de Staten-Generaal, zodat deze zich een oordeel kan vormen over de waarborgen voor de noodzakelijk ambtelijke capaciteit die gemoeid is bij de uitvoering van de onderhavige regelgeving?

Financiering van het Digitale Stelsel Omgevingswet

In de aanbevelingen van de Raad van State in de Vierde periodieke beschouwing IBV (oktober 2016) wordt aandacht gevraagd voor een gezonde financiële verhouding als wezenlijke randvoorwaarde voor constructieve interbestuurlijke verhoudingen. In dit kader is de initiële en structurele financiering van het DSO onder de Omgevingswet in de visie van de PvdA-fractieleden een noodzakelijk vereiste. Kunt u toelichten of en hoe u hiertoe de noodzakelijke middelen opneemt in de begroting voor 2018, en wel zo dat het stelsel inderdaad op 1 januari 2019 van kracht kan worden?

⁸ Zie: Bastmeijer en Van Rijswyck (2016) Zover het eigen instrumentarium reikt...

Handhaving bij afwijkingsvergunning

In het antwoord onder item 95/99 geeft u aan dat er voor een afwijking van het omgevingsplan een afwijkvergunning moeten worden verleend. Betekent dit dat een reeds verleende vergunning voor een milieubelastende activiteit niet in werking treedt totdat de afwijking op het omgevingsplan definitief is goedgekeurd? Zo nee, welke gevolgen heeft dit dan voor de handhaafbaarheid van de activiteiten onder de vergunning?

Rol provincie bij patstelling

U wilt vasthouden aan het principe dat voor complexe bedrijven, waarbij het bevoegd gezag voor de vergunning bij de provincie berust, de gemeente advies met instemmingsrecht behoudt voor de locatiespecifieke ruimtelijke inpassing, bijvoorbeeld wanneer nieuwe gebouwen voorzien zijn. Betekent dit dat als een patstelling ontstaat tussen provincie en gemeente, de provincie via een provinciaal omgevingsplan de door haar gewenste aanpassingen alsnog kan doorzetten, op basis van een integrale afweging? Zo nee, welke oplossing ziet u verder als mogelijkheid?

Afwijkactiviteiten

Onder het kopje «Complexe bedrijven» gaat u op pagina 32 in op de voorgenomen wijziging in het adviesrecht bij afwijkactiviteiten: «De gemeente heeft in alle gevallen adviesrecht over aanvragen met betrekking tot afwijkactiviteiten, maar de provincie heeft de vergunning voor de afwijkactiviteit straks niet voor instemming aan te bieden bij de gemeente wanneer het afwijken verband houdt met een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn of de richtlijn industriële emissies.» U geeft daarbij het voorbeeld van een schoorsteen die hoger moet zijn dan het bestemmingsplan toestaat om aan de luchtverontreinigingseisen te voldoen. Heeft u overwogen om in dit soort gevallen te verlangen dat eerst moet worden gekeken naar mogelijkheden om binnen de voorschriften van het omgevingsplan toch te voldoen aan RIE- of Seveso-eisen, bijvoorbeeld een reductie van luchtmissies door andere maatregelen dan een hoge schoorsteenpijn? Zo nee, waarom niet?

Verschuiving handhavingslast

Met betrekking tot de verschuiving van de handhavingslast naar gemeenten/provincies door de maatwerkbenadering van de Omgevingswet stelt u bij item 76 op pagina 80: «Voor zover het gaat om de handhavingsinspanning van die decentrale regels, is het kabinet eerder van mening dat decentrale regels positief kunnen doorwerken naar het verbeteren van de handhaafbaarheid van regels en daarmee ook naar de handhavingsinspanning.» Kunt u dit nader toelichten? Is het niet zo dat de handhavende instanties, bijvoorbeeld de omgevingsdiensten, straks te maken (kunnen) hebben met per gemeente en provincie verschillende na te leven regels, en ook nog eens met een eigen beoordelingsruimte voor de initiatiefnemer, over de invulling van de specifieke zorgplicht? Hoe moet dit de handhavingsinspanning precies verbeteren? Zal maatwerk niet onvermijdelijk tot meerwerk leiden?

Specifieke zorgplicht

Met betrekking tot de specifieke zorgplicht stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag of het inderdaad zo is, zoals u stelt, dat het uitgangspunt van «*good housekeeping*» verondersteld mag worden als verplichting te rusten op elke eigenaar/uitvoerder: «Door de vanzelfspre-

kende regels achterwege te laten, kan het aantal regels in het ontwerpBal worden beperkt.»

In de inbreng van het bedrijfsleven (VNO-NCW/MKB Nederland) bij de deskundigenbijeenkomst op 7 maart 2017 werd dit niet (h)erkend door de daar aanwezigen: «in het Bal moeten worden opgenomen, dat aan specifieke zorgplichten in ieder geval is voldaan voor zover de specifieke bepalingen in het Bal worden nageleefd.»

Onder de beantwoording van item 152 schrijft u echter: «Van burgers en bedrijven wordt, in lijn met deze keuze, verwacht dat zij zo nodig meer doen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving dan alleen de doelvoorschriften of maatregelen die in het Bal of in een omgevingsvergunning zijn voorgeschreven, strikt en naar de letter na te leven. Door de vanzelfsprekende regels achterwege te laten, kan het aantal regels in het ontwerpBal worden beperkt. Door de vanzelfsprekende regels – die door velen als betuttelend worden ervaren – achterwege te laten, kan het aantal regels in het ontwerpBal worden beperkt.» Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hierop een reactie. Bent u bereid ten behoeve van de juridische zekerheid en handhaafbaarheid hiertoe wel algemene regels op te nemen in het Bal?

Verbetering leefomgeving

Uw antwoord (item 81) inzake de vraag of verlaging van de uitstoot die in een gebied ontstaat door toepassing van best beschikbare technieken ten goede moet komen aan verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie teleurstellend.

Immers, doelstelling van de wet is stelselmatige verbetering van het leefmilieu (artikel 1.3). In het antwoord laat u de milieugebruiksruimte principieel over aan de politieke besluitvorming op lokaal niveau, die leidt tot «opvulling» van de milieugebruiksruimte tot aan de grenswaarden. Hierbij ontstaat dus eerder een «standstill» dan verbetering van milieu en gezondheidsomstandigheden.

Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, kiest u als stelselverantwoordelijke niet voor een meer ambitieuze doelstelling conform letter en geest van de Omgevingswet en de daarbij behorende regie, bijvoorbeeld conform aanbevelingen van de Wereldgezondheidsraad in plaats van slechts te verwijzen naar een nog op te stellen luchtkwaliteitsplan? Wat verwacht u van een nieuw advies van de Nederlandse Gezondheidsraad ter zake, gelet op eerdere adviezen op dit thema van dit adviesorgaan?

Overbelaste situaties

Over het vraagstuk van de sturingskracht van de wet ten aanzien van verbetering van de omgevingskwaliteit onder de grenswaarden, hebben de provincies in hun inbreng bij de hoorzitting gevraagd naar de mogelijkheid om interventiemogelijkheden te krijgen in (over)belaste situaties waar cumulatie van geluid en geur optreedt. Heeft u kennisgenomen van dit verzoek van het IPO? En zo ja, hoe staat u tegenover dit voorstel?

Rechtsbescherming

De PvdA-fractieleden vragen aandacht voor de verandering die optreedt in de rechtsbescherming van burgers/bedrijven bij verschuiving van de vergunningplicht naar algemene regels.

In het concept-omgevingsbesluit staat: «Belanghebbenden kunnen geen bezwaar maken of beroep instellen tegen de gemelde activiteit, omdat de (reactie op een) melding geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht». Kunt u helder maken in welke gevallen/categorieën van meldingen van activiteiten die worden gedefinieerd/gevorderd in

algemene beleidsregels van lagere overheden, wel of niet als Awb-besluit moeten worden beschouwd gezien het feit dat in de rechtspraak⁹ hierover geen eenduidigheid bestaat?

De leden van de PvdA-fractie kijken met interesse uit naar uw beantwoording.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Advies Raad van State en aanpassingen

U geeft aan aanpassingen te gaan doen in de Omgevingswet en de vier ontwerpbesluiten naar aanleiding van de consultaties en de behandeling in de Tweede Kamer. Met de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet past het kabinet de Omgevingswet aan en zal het overgangsrecht geregeld worden. De consequenties van de Invoeringswet Omgevingswet voor de vier AMvB's komen aan de orde bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, zo schrijft u. U zal het wetsvoorstel Invoeringswet en het ontwerp Invoeringsbesluit samen met de vier ontwerpbesluiten Omgevingswet (de AMvB's) voor advisering voorleggen aan de Afdeling advisering Raad van State. Daarnaast lopen trajecten voor vier aanvullingswetten (bodem, geluid, grondeigendom en natuur). Deze voorgenomen aanvullingswetten wijzigen de Omgevingswet en de aanvullingsbesluiten zullen de vier AMvB's wijzigen. De vier AMvB's, die wij nu behandelen, zullen dus nog aangepast worden. De GroenLinks-fractieleden kunnen nu niet overzien hoe de inhoud en formulering van de aanpassingen precies zullen zijn. De Afdeling advisering Raad van State zal een advies uitbrengen over onder meer de aangepaste AMvB's. De leden achten het voor een zorgvuldige besluitvorming gewenst dat zij kunnen besluiten over de aangepaste AMvB's, mét kennis van het advies van de Afdeling advisering Raad van State. Kunt u aangeven wanneer een advies verwacht wordt?

Gelijkwaardig beschermingsniveau

U geeft in de beantwoording aan dat de regels in de AMvB's bijdragen aan het gelijkwaardig beschermingsniveau, en dat met deze Rijksregels ook de behartiging van nationale belangen en internationale verplichtingen wordt veiliggesteld. Maar, zegt u, «de mate van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen door de rijksregels bepaald, maar ook door de keuzen die decentrale overheden maken, binnen de bestuurlijke afwegingsruimte die het Rijk hen laat». Volgens u is gebleken dat provincies en gemeenten prudent met die ruimte omgaan. Bovendien is die ruimte niet onbegrensd. De fractieleden van GroenLinks zijn bezorgd over het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau bij deze decentralisatie van het omgevingsrecht. Zij hebben daar een aantal vragen over. Sommige normen komen niet terug, bijvoorbeeld op het gebied van geluid. Hoe garandeert u dan een gelijkwaardig beschermingsniveau? Namens de groene organisaties gaf Natuur en Milieu aan dat er heel veel mogelijkheden zijn om af te wijken van normen. Grenswaarden kunnen overschreden worden in specifieke gevallen, onder voorwaarde van een deugdelijke motivering. Hoe kunt u garanderen dat niet in heel veel gevallen grenswaarden overschreden gaan worden? Aan welke kwaliteitscriteria moet een «deugdelijke motivering» voldoen?

U geeft aan dat het niveau van de kwaliteit van de leefomgeving niet op elke locatie in Nederland gelijk zal blijven, omdat er ruimte moet zijn voor ontwikkeling. Anders zou Nederland op slot gaan. De GroenLinks-

⁹ Rechtbank Oost-Brabant, september 2016, zaaknummer 20160750.

fractieleden hebben de vraag aan welke grenzen deze ruimte is gebonden, en hoever het niveau van de kwaliteit van de leefomgeving mag verslechteren ten gunste van ontwikkeling. Graag een toelichting op uw antwoord.

Bij luchtkwaliteit mag de decentrale overheid niet afwijken, maar is het basisbeschermingsniveau onvoldoende voor de gezondheid, zo erkent ook u. Waarom bent u niet bereid de streefwaarden van de Wereld Gezondheid Organisatie (WGO) in het Bkl op te nemen? Deze streefwaarden betreffen een inspanningsverplichting. Waarom wilt u zelfs geen inspanningsverplichting voor luchtkwaliteit conform de WGO-normen in het Bkl opnemen?

U ziet geen probleem in de intrekking van het Besluit gevoelige bestemmingen, omdat de luchtkwaliteit zodanig verbeterd is dat er geen (dreigende) overschrijdingen meer worden verwacht, en het Besluit volgens u dan geen werking heeft. De GroenLinks-fractieleden wijzen in dit verband op de strengere normen van de WGO, waar op veel plaatsen niet aan wordt voldaan. Met het oog op deze strengere WGO-normen is het toch juist belangrijk om gevoelige bestemmingen zoals kinderdagverblijven en scholen niet vlakbij rijks- of provinciale wegen te plaatsen? Bent u het met de leden eens dat een aanscherping van de afstandseisen en luchtkwaliteitsnormen in het besluit eerder voor de hand zou liggen, dan het afschaffen van dit besluit? Ook achten zij u wel erg optimistisch met de stelling dat er geen problemen met luchtkwaliteit meer zijn, in het licht van het rapport van de Europese Commissie, waarin de G4 tot de twaalf slechtst presterende steden op het gebied van luchtkwaliteit behoren.

Het IPO maakt zich zorgen over normopvulling en sluipende verslechtering bij cumulatie. Ook het IPO is derhalve bezorgd over een gelijkwaardig beschermingsniveau. Kunt u hier een reactie op geven? Hoe wordt in het nieuwe stelsel voorkomen dat normopvulling gaat optreden? En hoe wordt voorkomen dat cumulatie leidt tot verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving en vermindering van de bescherming van gezondheid en leefomgeving?

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

Het RIVM is niet overtuigd van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het realiseren van duurzame ontwikkeling, gezondheid en goede kwaliteit leefomgeving, en oordeelt dat het flankerend beleid tot op heden onvoldoende is. Kunt u hier een reactie op geven? Het RIVM vindt dat het Rijk op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid een aantal voorzieningen zou moeten treffen. Zo pleit het RIVM voor samenwerkingsprogramma's van het Rijk en de andere overheden. In deze samenwerkingsprogramma's zou onder meer gezamenlijk preciezer moeten worden aangegeven wat wordt bedoeld met nog te abstracte termen als «duurzame ontwikkeling», «gezondheid», en «goede kwaliteit van leefomgeving». Bent u daartoe bereid?

Ook pleit het RIVM sterk voor het beter borgen en toegankelijk maken van kennis en informatie, voor en bij decentrale overheden. Bent u het eens met de GroenLinks-fractieleden, dat kennis en informatie over de relatie ruimte, gezondheid, leefomgeving en milieu, alsmede de effecten van cumulatie cruciaal is voor beleid en uitvoering door de gemeenten? Zo ja, bent u bereid zich hier extra voor in te spannen en zorg te dragen voor voldoende middelen?

Ook pleit het RIVM voor indicatoren op grond waarvan (lokale) overheden een geïntegreerde balans kunnen opmaken. Steunt u de ontwikkeling van dergelijke indicatoren? Het RIVM pleit voor hulp aan gemeenten bij het maken van procesmatige en inhoudelijke afwegingsmethodieken. Bent u daartoe bereid? Monitoring van de kwaliteit van de leefomgeving is

cruciaal en dient op orde te blijven, stelt het RIVM. Ook hier is samenwerking Rijk en lokale overheden van groot belang. Het RIVM maakt zich zorgen over de toekomstbestendigheid van de financiering van monitoring. Graag krijgen de GroenLinks-fractieleden een reactie van u. Bent u bereid voldoende middelen in te zetten?

Besluit kwaliteit leefomgeving

U geeft in de beantwoording (vraag 96) aan dat u voornemens bent de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten in het Bkl te verduidelijken, naar aanleiding van de consultatie en vragen van de Tweede Kamer. In het Bkl zal worden bepaald dat rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Dit betekent volgens u dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van deze regels in het omgevingsplan, en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van dit besluit op dit punt hebben beïnvloed, ook als van die regels wordt afgeweken. Kunt u al preciezer aangeven hoe u deze aanpassing in het Bkl zal formuleren?

U geeft aan dat er ook bij het verlenen van de omgevingsvergunning wel strijdigheid kan zijn met de regels van het omgevingsplan, en dat er dan een vergunning voor een afwijkactiviteit moet worden aangevraagd. De GroenLinks-fractieleden vragen u of in dit geval van een afwijkactiviteit strengere vereisten gelden ten aanzien van noodzaak van de activiteit, begrenzing aan de afwijking van het omgevingsplan, proportionaliteit, verplichting tot extra maatregelen en compensatie et cetera? Kunt u dit nader toelichten?

Wat bedoelt u in de beantwoording van vraag 108 met «onrealistische doelen in het kader van decentrale omgevingswaarden»? Acht u het onrealistisch wanneer een gemeente bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit een decentrale omgevingswaarde vaststelt waarin de streefwaarden voor luchtkwaliteit volgens de WGO worden opgenomen? Of bedoelt u dat dit onrealistisch is wanneer er een rijksweg vlak om deze gemeente loopt? Of doelt u op ambitieuze decentrale omgevingswaarden in een gebied met intensieve veehouderij?

In de beantwoording van vraag 109, over het opnemen van de waarborgen uit de Crisis- en herstelwet, en de interim-wet stad-en-milieubenadering, antwoordt u dat er gekozen is voor een «alternatieve benadering, waarbij de afwegingsruimte langs inhoudelijke weg is ingekaderd» (en de reguliere procedureregels gelden). De GroenLinks-fractieleden vinden deze alternatieve benadering onduidelijker en een afzwakking ten opzichte van de waarborgen in de genoemde wetten. Graag ontvangen zij hier een reactie op. Waarom heeft u voor deze alternatieve benadering gekozen? U geeft aan dat een vorm van deze afwegingsruimte langs inhoudelijke weg te vinden is bij de mogelijkheid tot afwijken van grenswaarden voor trillingen en de geurbelasting bij technische werken en veehouderijen. Gaat het bij de technische werken om permanente of tijdelijke overschrijdingen? Gaat het bij de veehouderijen om een structurele langjarige afwijking, en hoe is deze afwijking begrensd?

U bent niet bereid (zie vraag 111) om een omgevingswaarde voor CO₂ vast te stellen, zoals de Tweede Kamer per motie heeft gevraagd. In deze motie werd verwezen naar de uitspraak van de rechtbank in het Urgenda-vonnis. U antwoordt met: «hier is niet voor gekozen». De GroenLinks-fractieleden

missen een onderbouwing en achten het antwoord onbevredigend. Zij vragen u nogmaals toe te lichten waarom u de wens van de Tweede Kamer voor een omgevingswaarde voor CO₂, naast u neerlegt.

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is het bevorderen en realiseren van duurzaamheid. Toch wordt er in het Bkl niets geregeld om dit doel te behalen. Waarom wordt aan dit doel geen handen en voeten gegeven? Bent u het met de fractieleden van GroenLinks eens dat dit een gemiste kans is? Bent u bereid om, zoals het RIVM voorstelde, in een samenwerkingsprogramma hier nader invulling aan te geven?

U acht in de beantwoording (vraag 116) een omgevingswaarde voor landschap niet goed denkbaar, omdat er geen objectieve waarde te bepalen is die kan worden gemonitord. De GroenLinks-fractieleden zijn van mening dat er wel degelijk kwalitatieve normen te formuleren zijn voor landschap op basis van bestaande studies. Daarmee zou meer sturingsmogelijkheid op het gebied van landschap gecreëerd worden. Bent u bereid te verkennen welke kwalitatieve normen mogelijk te formuleren zijn?

U geeft aan (vraag 116) dat de plicht tot behoud en herstel van biodiversiteit ook buiten Natura 2000-gebieden wordt gecontinueerd. Wilt u toelichten hoe deze plicht geborgd wordt?

U (vragen 61 en 120) ziet geen reden om in het Bkl een bepaling op te nemen die mijnbouwactiviteiten uitsluit in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden. U wilt geen wijziging in de regels voor mijnbouwwerken op land. Gerichte bescherming van gebieden met het oog op waterwinning is een verantwoordelijkheid van de provincies. Daartoe is een instructieregel opgenomen in het Bkl. Hiermee blijft het mogelijk om mijnbouwactiviteiten in waterwingebieden et cetera te ondernemen. Waarom kiest u niet voor volstrekte duidelijkheid?

U (vragen 55 en 124) geeft aan dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening voldoende is geborgd via onder meer de specifieke zorgplicht in het Bal, maar ook op andere wijzen. De GroenLinks-fractieleden vinden in dit geval de specifieke zorgplicht in termen van «redelijkerwijs» en «zo veel mogelijk», zwak, en vragen u nogmaals te beargumenteren waarom ten aanzien van de cruciale drinkwatervoorziening voor deze «open formulering» is gekozen (in uw woorden).

Rechtsbescherming

Verschillende organisaties, waaronder de VNG en Natuur en Milieu, pleiten voor ruimere toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure dan nu wordt voorgesteld. Natuur en Milieu geeft aan dat de belangrijkste reden, namelijk tijdwinst, maar zeer ten dele opgaat, omdat een uitgebreide voorbereidingsprocedure er vaak voor zorgt dat mensen niet naar de rechter stappen. Kunt u hier een reactie op geven?

De VNG noemt de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken voor de uitvoeringspraktijk een ongewenste beperking om belangrijke doelen van de Omgevingswet te behalen. Graag krijgen de GroenLinks-fractieleden hier een reactie op. Bent u bereid de gemeente meer ruimte te geven voor het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure?

Participatie

De natuur- en milieuorganisaties maken zich zorgen over de daadwerkelijke invulling van participatie. Zij wijzen erop dat participatie waarbij burgers het idee krijgen dat er niets met hun inbreng gedaan wordt, tot het tegenovergestelde leidt, namelijk frustratie. Daarom pleiten zij voor het opstellen van randvoorwaarden aan participatie. De GroenLinks-fractieleden vragen u om een reactie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Verankering doelen (n.a.v. vraag en antwoord 11 en 125)

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de beantwoording van de vragen over een goede wettelijke verankering van de voor ons land cruciale doelen, u deels langs de gestelde vraag heen scheert. Zij vroegen namelijk niet om het vastleggen van normgetallen in de Omgevingswet, maar om het verankeren van de uitgangspunten onder de nieuwe waterveiligheidsnormen op wetsniveau. U geeft in uw antwoord andermaal aan de normstelling zoveel mogelijk te willen bundelen op één niveau. De leden vernemen graag of u alsnog bereid bent zij putten hoop uit het woord «vooral» voor bijvoorbeeld de normen over water en luchtkwaliteit, een basis(beschermings)niveau in de wet vast te leggen en de uitwerking op het niveau van de AMvB te regelen. Op die manier worden de meest fundamentele onderdelen van de wet op wetsniveau geregeld, wordt daarmee tevens de democratische legitimatie vergroot, en blijven tegelijkertijd de samenhang, inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de normen geborgd.

Mogelijkheden provincies om bouw nieuwe kantoren te voorkomen (n.a.v. vraag en antwoord 126)

In reactie op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie betreffende het terugdringen van plancapaciteit van kantoren, stelde u dat tijdens de eerste oefensessie er een breed gedragen beeld was dat de Omgevingswet voldoende instrumenten biedt voor een effectieve kantorenaanpak. Tijdens het daarop volgende bestuurlijke overleg tussen het IPO, de VNG en u zou zijn geconcludeerd dat er goede stappen zijn gezet. Het antwoord suggereert dat straks onder het regime van de Omgevingswet net zo goed en voortvarend als nu onder de Wro op aandrang van de provincies harde plancapaciteit kan worden wegbestemd. De leden hebben echter begrepen dat het verslag van de oefensessie dermate kritisch is, dat deze conclusie niet gerechtvaardigd lijkt. Zij krijgen derhalve graag de bevestiging dat de beoordeling van de oefensessie c.q. de conclusie over het nieuwe instrumentarium (projectbesluit) onder de Omgevingswet teneinde plancapaciteit weg te bestemmen, unisono is getrokken door het IPO, de VNG en u. De ChristenUnie-fractieleden zijn sowieso benieuwd naar het verslag van de oefensessie en vragen u of dit verslag beschikbaar is/kan worden gesteld. Het gaat het voorstellingsvermogen van hen namelijk enigszins te boven hoe het vervangen van de mogelijkheid van een inpassingsplan van een provincie, om met één planologisch besluit vele vierkante meters bvo aan plancapaciteit te schrappen door een instructie van de provincie die vervolgens door gemeenten in de diverse omgevingsplannen moet worden verwerkt met daarbij de mogelijkheden die interbestuurlijk toezicht biedt als stok achter de deur, leidt tot een net zo gemakkelijke en snelle werkwijze als met het huidige instrumentarium. De leden krijgen daarom graag nadere informatie over het verschil in tijdspanne voor het wegnemen van plancapaciteit onder de huidige Wro en de Omgevingswet. Met andere

woorden: hoe gemakkelijk en snel kunnen andere provincies desgewenst het voorbeeld van de kantorenaanpak van de provincie Utrecht volgen?

Omgevingsbesluit (n.a.v. vraag en antwoord 131)

U geeft in de beantwoording van de vraag waarom de waterschappen een regulier adviesrecht krijgen bij indirecte lozingen in plaats van een advies met instemming aan, dat het huidige, in een aantal gevallen bindende, adviesrecht van de waterschappen bij indirecte lozingen zo beleidsneutraal mogelijk wordt omgezet. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen u of het dan juist niet passender zou zijn geweest om een advies met instemming aan de waterschappen toe te kennen bij indirecte lozingen. Het komt hen voor dat een advies met instemming in vergelijking met het huidige bindende adviesrecht met betrekking tot waterzuiveringen en waterkwaliteit, beleidsneutraler is dan een regulier adviesrecht en meer recht doet aan de belangen van waterzuiveringen en waterkwaliteit.

Tot slot

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 12 mei 2017.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2017

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de nadere vragen en opmerkingen van de fracties over de vier ontwerpbesluiten onder de Omgevingswet: het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het kabinet dankt de fracties voor de uitgesproken belangstelling.

Hierbij ontvangt u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen. Het kabinet hoopt dat met deze antwoorden de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De behandeling van de ontwerpbesluiten is een belangrijke stap op weg naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het kabinet ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling.

Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. Over enkele onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden.
Hoogachtend,

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

Antwoorden op nadere schriftelijke vragen van de Eerste Kamer over de AMvB's bij de Omgevingswet

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

[1] De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet bij het verwerken van de uitkomsten van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie over waterrobuust bouwen een wijziging van het Bbl voor ogen heeft en hoe de planning op dit punt dan luidt.

Als onderdeel van het Deltaprogramma 2018 wordt momenteel gewerkt aan het Deltaplan ruimtelijke adaptatie, dat naar verwachting op Prinsjesdag 2017 wordt gepresenteerd. Met het oog op waterrobuust bouwen wordt in dat kader onder meer bezien of aanpassing van de uitvoeringsreggeving van de Omgevingswet nodig is. Op dit moment heeft het kabinet nog geen concrete aanpassingen voor ogen, zodat nu ook nog niet kan worden aangegeven of dat dan een aanpassing van de algemene rijksregels van het Bbl of een andere aanpassing zou zijn, zoals een aanpassing van de rijksinstructieregels van het Bkl. Als zo'n aanpassing nodig is, zal die via de voorhangprocedure aan uw Kamer worden voorgelegd.

[2] De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven waarom het kabinet van mening is dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om te voldoen aan de afspraak van het Bestuursakkoord Water en toe te lichten waarom de watertoets daarmee goed wordt geborgd.

In het antwoord op een eerdere vraag van deze leden over de AMvB's bij de Omgevingswet (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 2) is aangegeven dat de Omgevingswet voldoende ruimte biedt om te voldoen aan de afspraak uit het Bestuursakkoord Water om de weging van het waterbelang ook uit te voeren bij de omgevingsvisie. Het kabinet gaat ervan uit dat een nadere toelichting wordt gevraagd op dit standpunt.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de watertoets ook betrekking heeft op structuurvisies. Daaruit volgt dat de omgevingsvisie – die in de plaats komt van de structuurvisie – ook wordt onderworpen aan een watertoets.

In het huidige recht is de verplichting om de watertoets toe te passen op de structuurvisie niet in wetgeving geborgd. Het Besluit ruimtelijke ordening schrijft de watertoets alleen voor bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan, als voor die afwijking een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist.

Deze praktijk waarin de watertoets voor de structuurvisie wordt verricht op basis van bestuurlijke afspraken zal worden voortgezet onder de Omgevingswet, met dien verstande dat het dan de omgevingsvisie betreft. Dat volgt ook uit de afspraken die in het najaar 2014 in bestuurlijk overleg tussen het Rijk, de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG zijn gemaakt over de watertoets binnen het stelsel van de Omgevingswet. Die voorzetting van de praktijk sluit goed aan op het systeem van de Omgevingswet, waarin vertrouwen tussen overheden en het rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden belangrijke wettelijke uitgangspunten zijn.

[3] De leden van de VVD-fractie geven aan dat, in het kader van het in rap tempo veranderende klimaat, de kennis en kunde van de waterbeheerders essentieel lijkt. Omgevingsvisies kennen immers een langetermijnhorizon,

zijn strategisch van aard en vormen het kader voor vele, meer operationele plannen. Zij vragen of op het gebied van wateroverlast of mogelijke kapitaalvernietiging het stellen van (openbare en doorslaggevende) eisen niet meer gewicht in de schaal legt dan een juridisering van de omgevingsvisie.

Met de leden van de VVD-fractie, vindt ook het kabinet het tegengaan van wateroverlast belangrijk. Het kabinet is van mening dat dit belang ook op een andere manier geborgd kan worden dan door de watertoets voor omgevingsvisies wettelijk vast te leggen. Zoals in het antwoord op de vorige vraag van deze leden [2] is aangegeven, geldt op dit moment op grond van het Bestuursakkoord Water de watertoets voor structuurvisies. Hoewel er dus geen wettelijke regels zijn die de watertoets verplicht stellen voor de omgevingsvisie, bestaat er vanwege deze bestuurlijke afspraak geen twijfel over de vraag of de kennis en kunde van de waterbeheerder betrokken moet worden. Dat de waterbeheerder moet worden betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisie is overigens wel wettelijk geborgd met artikel 2.2 van de Omgevingswet, waarin is vastgelegd dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken rekening houdt met de bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dat artikel strekt zich ook uit tot de vaststelling van omgevingsvisies.

De daadwerkelijke operationalisering van het beleid van de omgevingsvisie zal vaak vorm krijgen via de toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan. Het omgevingsplan zelf is ook onderworpen aan de watertoets. Bovendien bevat het Bkl specifieke instructieregels in het belang van een veilige afvoer en berging van rivierwater, die beperkingen stellen aan activiteiten in het rivierbed en in reserveringsgebieden voor rivierverruimende maatregelen.

Gezien het bovenstaande heeft het wettelijk regelen van de watertoets voor omgevingsvisies in de ogen van het kabinet geen meerwaarde. Daarentegen heeft het wettelijk regelen naar mening van het kabinet wel een aantal minder wenselijke gevolgen. Als er inhoudelijke eisen aan de omgevingsvisie zouden worden gesteld, kunnen discussies zich gaan toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Dit is ook de reden waarom in de Omgevingswet en de AMvB's bewust terughoudendheid is betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies.

[4] De leden van de VVD-fractie geven aan dat in de antwoorden met enige regelmaat gesproken wordt over de mogelijkheid om de voorliggende AMvB's in de loop van de tijd aan te vullen en aan te passen. Zij wijzen erop dat dit – zeker de eerstkomende jaren – met grote regelmaat gewenst zal zijn. Zij vragen of er daarvoor een bepaald systeem zal zijn, bijvoorbeeld eens per jaar.

De leden van de VVD-fractie wijzen er terecht op dat in de antwoorden op de eerdere vragen (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N) gesproken wordt over de mogelijkheid om de voorliggende AMvB's aan te vullen. In de context van de beantwoording wordt dan meestal bedoeld op aanpassing of aanvulling via het voorziene Invoeringsbesluit Omgevingswet of via voorziene aanvullingsbesluiten voor geluid, bodem, natuur en grondeigendom. Het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet en de nu voorliggende AMvB's. Het kabinet streeft ernaar om op dat moment ook de aanvullingsbesluiten in werking te laten treden.

Uiteraard zal het ook in de periode na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wenselijk zijn om het omgevingsrecht te wijzigen,

bijvoorbeeld vanwege de implementatie van EU-regelgeving. Het kabinet stelt zich voor dat de wijziging van de Omgevingwet en de uitvoeringsregelgeving kan verlopen via de vaste verandermomenten. Dat betekent dat er voor wetten en AMvB's twee vaste verandermomenten en voor ministeriële regelingen vier momenten per jaar zijn waarop regelgeving in werking treedt. Spoedige implementatie van EU-regelgeving zou overigens een reden kunnen zijn om van deze momenten af te wijken.

[5] De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe het kabinet de positie en de rol van de Staten-Generaal ziet bij toekomstige aanpassingen en hoe daarbij de samenhang tussen wet, AMvB's en overige regelgeving wordt bewaakt.

De positie en de rol van de Staten-Generaal bij wijzigingen van de AMvB's is geborgd via de voorhangprocedure, zoals die is vastgelegd in artikel 23.5 van de Omgevingswet. Deze procedure geldt dus ook voor het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de aanvullingsbesluiten. Verder geldt dat alle ontwerpAMvB's en ontwerpen van een ministeriële regeling ook aan het publiek zullen worden voorgelegd voor publieksparticipatie (zie artikel 23.4 van de Omgevingswet). Het kabinet is het zeer met de leden van de VVD-fractie eens dat het belangrijk is om de samenhang tussen de wet, AMvB's en overige regelgeving te bewaken. Actieve sturing daarop is wenselijk en noodzakelijk. Daarbij zullen de verbeterdoelen van de stelselherziening (zoals vastgelegd in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet) een belangrijke toetssteen blijven. Het kabinet en de Staten-Generaal hebben daarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

[6] De leden van de VVD-fractie stellen aan de hand van de recente kostenraming van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) de diagnose dat de druk op het financiële kader is toegenomen en vragen of deze diagnose klopt. Zij vragen daarnaast wat dit betekent voor de planning van de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet.

De ontwikkeling van het DSO vindt gefaseerd plaats waarbij prioriteit wordt gelegd bij de ontwikkeling van het realiseren van het huidige dienstverleningsniveau (fase 1) tot inwerkingtreding. Fase 1 staat voor de ontwikkeling van een DSO met functionaliteiten als een loket waar vergunningen kunnen worden aangevraagd en meldingen kunnen worden gedaan en waarin men in omgevingsdocumenten (zoals omgevingsplan, programma of omgevingsvisie) kan zien welke regels en beleid van toepassing zijn. Er is ook een eerste set aan informatie beschikbaar over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze informatie zal in de jaren daarna groeien en steeds gebruiksvriendelijker toepasbaar worden in het digitaal stelsel

Voor de fase tot aan inwerkingtreding – het moment waarop het DSO het huidige dienstverleningsniveau moet ondersteunen – zijn voldoende middelen begroot (zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA [13]) De verwachting is dat dit de planning van de inwerkingtreding dan ook niet zal beïnvloeden. Wanneer het DSO verder zal worden doorontwikkeld na deze fase van inwerkingtreding, met onder andere informatiehuizen, zal er waarschijnlijk wel druk ontstaan op het financiële kader. Dat is voor deze eerste fase nog niet aan de orde. Het is aan het nieuwe kabinet om de financiering te bezien. Op basis van het dan beschikbare budget zal worden geprioriteerd op de meest kosteneffectieve investeringen in de informatiehuizen.

[7] De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van een eerder door het kabinet gegeven antwoord (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 14) of het kan zijn dat bestaande bedrijven in de uitvoering van hun

activiteiten worden beperkt. Dit mede naar aanleiding van de gehouden deskundigenbijeenkomst, waarin aandacht is gevraagd voor het overgangsrecht voor bestaande bedrijven die onder de huidige regelgeving aan de eisen voldoen, maar onder de nieuwe regelgeving niet meer.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen het overgangsrecht ten aanzien van regels in twee verschillende situaties. Ten eerste overgangsrecht dat ziet op de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten tweede overgangsrecht dat ziet op wijzigingen van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of omgevingsverordening na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

De door deze leden aangehaalde zin dat «voor bestaande bedrijven zal worden voorzien in een adequaat overgangsrecht, waardoor bestaande bedrijven op een bepaalde locatie bij inwerkingtreding van de uitvoeringsregeling niet in het uitvoeren van hun activiteiten worden beperkt» heeft betrekking op de eerste situatie. Het Rijk wijzigt de bestaande regels en heeft daarbij de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat bestaande bedrijven die aan op dat moment geldende regelgeving voldoen en hun activiteiten niet wijzigen niet opeens in overtreding zijn omdat andere inhoudelijke of procedurele regels gaan gelden. Tegelijk moet het overgangsrecht er in voorzien dat het beschermingsniveau behouden blijft. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers die onder rijksregels blijven vallen als bedrijven en burgers waarvoor geen rijksregels meer zullen gelden. Inmiddels heeft de regering de voornemens over de invulling van dit overgangsrecht geconcretiseerd. Deze zijn verwoord in de consultatieversie van het ontwerp voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Daarin wordt ondermeer voorgesteld om de inhoud van de huidige landelijke regels die straks gelet op het uitgangspunt «decentraal, tenzij» van rechtswege vervallen, in te voegen in de decentrale regelgeving. Dit biedt de grootste rechtszekerheid voor burgers en bedrijven in de overgang van het oude naar het nieuwe recht. De precieze invulling hiervan zal via het voorziene Invoeringsbesluit Omgevingswet plaatsvinden. Het ontwerp van dit besluit zal worden voorgehangen bij beide Kamers.

Het andere door deze leden aangehaalde antwoord (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 37) heeft betrekking op de wijziging van de decentrale regels na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. De gemeente, het waterschap of de provincie wijzigt dan de op dat moment geldende regels en heeft dus ook de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat bestaande bedrijven niet opeens in overtreding zijn of andere nadelen ondervinden doordat regels worden gewijzigd of ingetrokken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

[8] De leden van de CDA-fractie juichen de beleidsruimte voor gemeenten toe, maar zien daarbij ook risico's waaronder onduidelijkheid voor burgers en bedrijven, bureaucratisering en jurisdisering. Zij vragen hoe het kabinet de voordelen van de vergroting van de beleidsruimte en het principe van «decentraal, tenzij» wil behouden en de mogelijke nadelen denkt te kunnen wegnemen.

Het kabinet meent dat verschillen tussen gemeenten niet leiden tot onduidelijkheid voor burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven zijn zich er nu al zeer goed van bewust dat de vraag of een omgevingsvergunning nodig is voor het kappen van een boom verschilt van gemeente tot gemeente en dat de hoogtebeperkingen voor gebouwen verschillen van

locatie tot locatie. In de toekomst zullen zij ook andere regels uitsluitend in het omgevingsplan vinden, bijvoorbeeld de regels over de toegelaten immissie van geluid, geur en trillingen. Dat zal even wennen zijn, maar is duidelijker. Het vergroot de toegankelijkheid ten opzichte van het huidige model waarin deze regels te vinden zijn in bestemmingsplannen en diverse gemeentelijke verordeningen. Bovendien zullen onder de Omgevingswet alle regels over de fysieke leefomgeving ontsloten worden via het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Dat de invulling van afwegingsruimte zou leiden tot bureaucratisering en juridisering kan het kabinet niet goed plaatsen. Er is immers nog maar één document dat gemeenten moeten aanpassen als zij voor delen van hun grondgebied gebruik willen maken van de flexibiliteitsmogelijkheden in het stelsel. Onder het huidige stelsel bestaan daarvoor tal van verschillende juridische bevoegdheden (bijvoorbeeld de geurverordening op grond van de Wet geurhinder en veehouderij, afwijkmogelijkheden bij verordening op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied op grond van de Crisis- en herstelwet of een besluit hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder). Voor individuele gevallen waarin een gemeente extra ruimte wil geven aan een bedrijf ten opzichte van de regels in het omgevingsplan kan zij gebruik maken van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Wil een gemeente extra ruimte geven of juist extra voorwaarden stellen ten opzichte van het Bal of het Bbl, dan kan zij gebruik maken van een maatwerkvoorschrift.

Bij inzet van flexibiliteitsmogelijkheden is er een beroepsmogelijkheid. Dat past bij een goede balans van belangen tussen de initiatiefnemer en derden. De rechter toetst bij een eventueel beroep tegen een besluit waarbij het bestuursorgaan discretionaire beslissingsruimte ruimte heeft, of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing). Ook bij de toepassing van flexibiliteitsbepalingen in het huidige recht blijkt niet dat de rechter deze via jurisprudentie beperkt, tenzij er sprake is van strijd met internationale verplichtingen.

[9] De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen zich verhoudt tot het Bbl.

Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen zal bij goedkeuring door uw Kamer onder andere de huidige Woningwet en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wijzigen en nog in werking treden voor de Omgevingswet. Het Bbl regelt aan welke technische eisen bouwwerken moeten voldoen onder de Omgevingswet, net zoals momenteel het Bouwbesluit 2012. Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen verandert niet de technische eisen die zijn omgezet naar het ontwerpBbl, maar alleen de wijze waarop geborgd wordt dat een bouwwerk in een concreet geval aan die eisen voldoet. Het kabinet is voornemens om het voorziene nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen via de invoeringsregelgeving in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet te integreren.

[10] De leden van de CDA-fractie wensen een nadere toelichting op de gemaakte keuze om de uitzonderingen op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning op AMvB-niveau vast te leggen. Zij stellen dat sommige uitzonderingen een permanent karakter lijken te hebben, en vragen waarom deze niet op wetsniveau worden vastgelegd.

Zoals op een eerdere vraag van deze leden is geantwoord (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 12), is het kabinet van oordeel dat de werkwijze, om de hoofdregel (het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning) in de Omgevingswet vast te leggen en de uitzonderingen op het niveau van het Omgevingsbesluit, een uitgebalanceerd geheel vormt. Op wetsniveau wordt inzicht geboden in de hoofdregel en het systeem van bevoegdheidstoedeling, en de mogelijkheid om voor een aantal nader benoemde, specifieke gevallen de uitzonderingen op de hoofdregel uit te werken op AMvB-niveau. De omstandigheid dat het hierbij niet om op voorhand tijdelijk bedoelde uitzonderingen gaat, vormt geen belemmering voor regeling op AMvB-niveau.

Doorslaggevend bij de bevoegdheidsverdeling over de wet en de AMvB's is de grote diversiteit van gevallen die regeling behoeven. Dit wordt geïllustreerd door de regeling zoals die nu is opgenomen in het ontwerp-Omgevingsbesluit. Die regeling is gedetailleerd van karakter en leent zich daarom minder goed voor regeling op wetsniveau. Regeling op AMvB-niveau heeft als voordeel dat daarbij goed dwarsverbanden kunnen worden gelegd met de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in het ontwerpBal. Ook de relatie met het toekennen van het recht van advies en instemming van andere bestuursorganen – dat ook in het ontwerp-Omgevingsbesluit wordt geregeld – is gebaat bij het regelen op één niveau. Het kabinet is van mening dat dit geheel een voor de gebruiker inzichtelijk systeem oplevert.

[11] De leden van de CDA-fractie vragen naar een onderbouwing van de aanname dat de nieuwe Omgevingswet niet leidt tot een structurele verhoging van de werklast veroorzaakt door burgers die informatie over het nieuwe stelsel vragen.

Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is het vergroten van de inzichtelijkheid van regels. Door bundeling van regels, harmonisering en een indeling naar doelgroep en het digitaal raadpleegbaar maken, verwacht het kabinet dat de gebruikers beter dan nu hun weg weten te vinden. Uiteraard is vooral bij de omschakeling extra kennis nodig, daarin zal via het implementatieprogramma worden voorzien. Voor de structurele informatievraag zal, net als nu, in ieder geval worden voorzien in een landelijke voorziening waar burgers informatie kunnen vinden over wet- en regelgeving en waar gecheckt kan worden wanneer er wel of geen omgevingsvergunning nodig is. Op deze manier zal de extra informatiebehoefte waar de leden van de CDA-fractie hun zorgen over uitspreken worden opgevangen.

Daarnaast kan de aanname dat de nieuwe Omgevingswet niet leidt tot een structurele verhoging van de werklast methodisch als volgt worden onderbouwd. Bij administratieve lastenonderzoeken wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en structurele effecten. De extra vragen die burgers kunnen gaan stellen vanuit een informatiebehoefte door gewijzigde regelgeving vallen onder tijdelijke effecten. Er is door de komst van de Omgevingswet dan ook een tijdelijke toename van de werklast te verwachten, maar geen structurele.

[12] De leden van de CDA-fractie vragen naar de datum waarop de BIT-toets gereed is en de datum waarop over het programma DSO op het Rijks ICT-dashboard wordt gerapporteerd.

De BIT-toets zal naar verwachting in juni van dit jaar worden afgerond. Zodra de uitkomsten en de reactie daarop gereed zijn zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd, conform de werkwijze van het BIT.

[13] De leden van de CDA-fractie hebben hun zorg geuit over de hoogte van de investeringskosten en vragen of het antwoord op hun vraag (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 22) een eerste aankondiging van budgetoverschrijding is. Aanvullend vragen deze leden hoe groot het verschil is tussen de oorspronkelijke raming en de nu voorziene kosten en of zij een overzicht kunnen ontvangen van de totale investeringskosten met een onderverdeling naar de voornaamste posten en de verdeling van deze kosten over diverse betrokken overheden.

In het antwoord op de hiervoor genoemde eerdere vraag is op hoofdlijnen aangegeven hoe het budgettaire kader tot stand is gekomen. Naar aanleiding van de aanvullende vragen wordt dat hieronder verder uitgewerkt. In het genoemde antwoord is aangegeven dat ten tijde van het financieel akkoord de losse componenten van het DSO interbestuurlijk geschat zijn. Dat was in de fase (2015) dat de hoofdlijnen bekend waren, maar verder uitwerking van het DSO nog plaats moest vinden. Er is toen geschat dat de ontwikkeling van het DSO tot het huidige dienstverleningsniveau € 53 miljoen zou kosten en dat een verdere doorontwikkeling met onder andere de informatiehuizen € 97 miljoen kan kosten. In het financieel akkoord dat met alle overheden is afgesloten is daarom afgesproken dat het Rijk investeringskosten van maximaal € 150 miljoen voor zijn rekening neemt.

Op basis van het financieel akkoord is in de kwartiermakersfase van het implementatieprogramma een programmaplan gemaakt en een programma van eisen voor fase 1 van het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) opgesteld. De eerste fase gaat tot aan inwerkingtreding, het moment waarop het huidige dienstverleningsniveau ondersteund wordt. Daarbij hoort ook een kostenraming op basis van de vastgestelde scope van de opdracht. De huidige raming van de investeringskosten voor de eerste fase van het DSO binnen het implementatieprogramma is € 104 miljoen.

De huidige raming van het DSO dat het huidige dienstverleningsniveau ondersteunt, past dus binnen de maximale investeringskosten van € 150 miljoen maar is hoger dan het eerder ingeschatte bedrag van € 53 miljoen. Er is daardoor vooralsnog minder geld beschikbaar voor de doorontwikkeling met onder andere de informatiehuizen. Het kabinet heeft met de andere overheden, die mede opdrachtgever zijn, afgesproken om te sturen op de spanning tussen raming en budget. Het is aan het nieuwe kabinet om de financiering voor de doorontwikkeling te bezien. Zie hiervoor ook het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie [6].

De voornaamste kostenposten bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel binnen het implementatieprogramma zijn:

- Het technische fundament en functionaliteiten: op basis van de architectuur worden de basiscomponenten voor het DSO uitgewerkt, die gezamenlijk de ruggengraat van het stelsel vormen.
- De functionaliteiten: in verschillende projecten worden de functionaliteiten en gebruikerstoepassingen van het DSO ontwikkeld. Deze onderdelen dienen consistent te zijn ontworpen om het stelsel in samenhang te laten functioneren. Dit gaat bijvoorbeeld om het digitaal loket waarin vergunningen kunnen worden aangevraagd, de mogelijkheid voor bevoegd gezag om omgevingsdocumenten aan te leveren aan het digitale stelsel en het informatiehuis ruimte.

- De programmasturing: hierbij gaat het onder meer om programmabeheersing, testen en integratie, het betrekken van gebruikers bij de ontwikkeling van het digitaal stelsel en de afstemming met de veranderopgaven van de verschillende overheden.
- De standaarden: standaarden zijn essentieel voor de werking van het stelsel, het gaat bijvoorbeeld om de standaarden op basis waarvan omgevingsdocumenten (zoals het omgevingsplan) opgesteld en digitaal beschikbaar worden gemaakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

[14] De leden van de D66-fractie vragen naar de cijfers en het onderzoek waaruit blijkt dat 28% van de waterschappen, 27% van de provincies en 43% van de gemeenten zich nog in de oriëntatiefase bevinden en het resterende deel de oriëntatiefase inmiddels achter zich heeft gelaten en bezig is met het formuleren en vaststellen van ambities voor de implementatie of bezig is met de daadwerkelijke realisatie.

Onderdeel van het implementatieprogramma is de implementatiemonitor. De cijfers zijn afkomstig uit de eerste inventarisatie naar de voortgang van de implementatie bij de verschillende bestuurslagen (gemeenten, provincies, waterschappen) in het kader van de implementatiemonitor, die is uitgevoerd in het tweede kwartaal van 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 35, bijlage). Voor de zomer zal het kabinet een vervolgbrief zenden over de voortgang van het implementatieprogramma, onder andere naar aanleiding van de resultaten van de tweede inventarisatie van de implementatiemonitor, uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2017.

[15] De leden van de D66-fractie vragen of een actieplan zonder wettelijke maatregelen kan waarborgen dat het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap gerespecteerd wordt. Verder vragen zij naar de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de voortgang rond het actieplan Bouw. Ook vragen zij hoe gegarandeerd kan worden dat er voldoende toegankelijke studentenwoningen beschikbaar blijven als gemeenten bruikbaarheidseisen kunnen versoepelen.

Het actieplan Bouw wordt een actieplan als bedoeld in artikel 3 van het ontwerpBesluit toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte (hierna Besluit toegankelijkheid) (Kamerstukken II 2016/17, 33 990, nr. 61). Het actieplan wordt in overleg met cliëntenorganisaties en de sector opgesteld en moet op grond van het ontwerpBesluit toegankelijkheid in ieder geval maatregelen voor de korte en lange termijn bevatten en de wijze waarop binnen de sector zal worden overgegaan tot realisatie. Dit is niet vrijblijvend. Er moeten concrete maatregelen genomen worden waardoor de algemene toegankelijkheid van in dit geval woningen en gebouwen zal moeten verbeteren. Het feit dat bij het opstellen van de actieplannen het uitgangspunt is om de toepassing van bestaande regels en richtlijnen te versterken binnen de bestaande wet- en regelgeving, neemt niet weg dat voorstellen voor bijstelling of aanscherping van beleid en wet- en regelgeving geagendeerd kunnen worden wanneer de praktijk daar aanleiding toe geeft. Dit is ook zo opgenomen in het Implementatieplan van het VN-verdrag (Kamerstukken II 2016/17, 33 990, nr. 62). Over de acties om de toegankelijkheid in de bouw te verbeteren zult u later dit jaar worden geïnformeerd. De planning is dat dit actieplan eind 2017 beschikbaar is. Naar aanleiding van de motie-Volp (Kamerstukken II 2016/17, 24 170, nr. 155) zal de Tweede Kamer voor de zomer over de voortgang van het actieplan geïnformeerd worden. Conform uw verzoek zal op dat moment ook de Eerste Kamer geïnformeerd worden.

De mogelijkheid voor gemeenten om door middel van een maatwerkregel in het omgevingsplan voor één of meerdere bruikbaarheidseisen van het Bbl ontheffing te verlenen, ziet uitdrukkelijk niet op het onderwerp toegankelijkheid. Ook bij studentenwoningen kan die ontheffingsmogelijkheid dus niet worden toegepast voor het verlenen van ontheffing van toegankelijkheidseisen.

[16] De leden van de D66-fractie stellen een vraag over de manier waarop milieuaspecten zoals geluid, geur of trilling worden meegewogen bij de beslissing over de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Zij merken op dat deze milieuaspecten slechts betrokken hoeven te worden bij de beslissing.

Het kabinet veronderstelt dat de leden doelen op de betekenis van het omgevingsplan en de daarin opgenomen regels over onder andere geluid, geur of trilling bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat de rol van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verduidelijkt. De beoordelingsregels in het Bkl waarborgen onder meer dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als geen significante milieuverontreiniging door die activiteit wordt veroorzaakt. In het Bkl zoals dat wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden bepaald dat bij de vraag of er sprake is van significante milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan. Onder het begrip milieuverontreiniging wordt ook de belasting van gevoelige gebouwen door geluid, geur en trillingen van de milieubelastende activiteit verstaan. De formulering «rekening houden met» betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van de regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het besluit ten aanzien van de vraag of sprake is van significante verontreiniging, hebben beïnvloed. De nieuwe formulering legt een steviger verband met het omgevingsplan dan de formulering «betrekken bij» die is opgenomen in het ontwerpBkl zoals dat bij uw Kamer is voorgehangen.

[17] De leden van de D66-fractie vragen om te verduidelijken wat de inhoudelijke criteria voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten behelzen. Ook vragen zij of het kabinet bereid is deze criteria te verbreden met criteria die te maken hebben met wind- of hittestress.

De inhoudelijke criteria (beoordelingsregels) die bepalend zijn voor de vraag of een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan worden verleend zijn opgenomen in het Bkl. Uit artikel 5.26 van de Omgevingswet volgt dat deze criteria worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Het beschermen van het milieu omvat daarbij vele aspecten, zoals het beschermen van de kwaliteit van de lucht, water en de bodem en het zuinig gebruik van energie. De beoordelingsregels in het Bkl waarborgen dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit geïntegreerd wordt voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt. Ook waarborgen de beoordelingsregels dat de vergunning alleen kan worden verleend als onder meer alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen, geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt, de beste beschikbare technieken worden toegepast, energie doelmatig wordt gebruikt en de

nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken. Inbreng van warmte in de lucht, de water of de bodem is daarbij een expliciet onderdeel van milieuverontreiniging.

De begrippen wind- en hittestress worden veelal gebruikt in de context van klimaatadaptatie en hebben vaak betrekking op de inrichting van het stedelijk gebied. Het gaat bijvoorbeeld om de inrichting van de stedelijke omgeving met meer openbaar groen en water waarmee wordt beoogd zogenoemde «hitte-eilanden» in de stad te voorkomen. Mocht een milieubelastende activiteit aanzienlijk bijdragen aan de hittestress in een gebied, dan behoort het tot de reikwijdte van de beoordeling van een milieubelastende activiteit, omdat de inbreng van warmte zoals gezegd onderdeel is van milieuverontreiniging. Bij het voorkomen van windhinder gaat het vaak om de afstemming van bouwhoogtes op de ruimte tussen gebouwen en openbare ruimte, zodat wordt voorkomen dat windhinder optreedt. Het omgevingsplan is bij uitstek het instrument om deze belangen mee te wegen. Het ligt dan ook niet voor de hand deze onderwerpen als vaste criteria voor de beoordeling van het verrichten van milieubelastende activiteiten vast te leggen.

[18] De leden van de D66-fractie constateren dat de concentraties waarvoor de normen voor stedelijke achtergrondconcentraties gelden niet overal worden gemeten, zoals langs snelwegen. Zij vragen het kabinet of het niet beter zou zijn om landelijke geldende streefwaarden op te nemen, die zijn gebaseerd op de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO).

Het kabinet benadrukt dat de verplichtingen voor stedelijke achtergrondconcentraties voor $PM_{2,5}$ zijn bedoeld als aanvulling op de landelijk geldende norm voor $PM_{2,5}$ (25 g/m^3 als kalenderjaargemiddelde). De verplichtingen voor stedelijke achtergrondconcentraties bestaan uit twee waarden voor het voortschrijdend kalenderjaargemiddelde over de gepasseerde drie jaar, namelijk 20 g/m^3 (resultaatsverplichting) en 14,4 g/m^3 (inspanningsverplichting). De landelijke norm voor $PM_{2,5}$ is een resultaatsverplichting.

De monitoring van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit vindt plaats op basis van een basissysteem van meten en rekenen. Voor heel Nederland worden kaarten met grootschalige concentraties (GCN-kaarten) opgesteld. Voor de aandachtsgebieden worden daarnaast ook meer verfijnde berekeningen uitgevoerd, aanvullend op de landelijke metingen en GCN-kaarten. De metingen voor luchtkwaliteit dienen naast het monitoren van de luchtkwaliteit ook om de berekende concentraties te valideren. In lijn met de richtlijn luchtkwaliteit vindt de beoordeling of aan de bovengenoemde rijksomgevingswaarde voor $PM_{2,5}$ wordt voldaan, plaats aan de hand van metingen van de stedelijke achtergrondconcentraties verspreid over het gehele Nederlandse grondgebied. De beoordeling of aan de omgevingswaarden wordt voldaan vindt niet plaats op locaties direct naast wegen. Deze locaties zijn namelijk niet representatief voor de stedelijke achtergrondconcentratie. Deze wijze van monitoring voldoet aan de Europese standaarden op dit punt.

De in het ontwerpBkl opgenomen omgevingswaarden voor NO_2 en SO_2 zijn gelijk aan de advieswaarden van de WGO voor deze stoffen. Voor zowel PM_{10} als $PM_{2,5}$ zijn in het ontwerpBkl omgevingswaarden opgenomen die aansluiten bij de richtlijn luchtkwaliteit en daarmee hoger liggen dan de advieswaarden van de WGO. Het kabinet heeft ervoor gekozen om alleen de Europees verplichte waarden in het ontwerpBkl op te nemen. Een verbetering van de luchtkwaliteit wordt niet alleen bereikt

door het stellen van normen. Er lopen verschillende projecten om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waaronder luchtkwaliteit, te verbeteren. Het kabinet zet zich met de verlenging van het NSL tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Actieplan luchtkwaliteit en het project Slimme en Gezonde Stad samen met steden, gemeenten en provincies in om ook onder de Europees verplicht gestelde norm de luchtkwaliteit verder te verbeteren met het oog op gezondheid. Zo wordt gezamenlijk toegewerkt naar de advieswaarden van de WGO. Daarnaast heeft de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu advies gevraagd aan de Gezondheidsraad over hoe gezondheid in het gehele luchtkwaliteitsbeleid centraal kan worden gesteld. Dit advies zal betrokken worden bij het invullen van het nationaal luchtplan dat in 2018 zal worden opgesteld naar aanleiding van de motie Van Veldhoven c.s. (Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XII, nr. 46). Het kabinet is ook voornemens om, in het geval dat er sprake is van resterende overschrijdingen, bestuurlijke afspraken te maken over wijze van samenwerken tussen het Rijk en de desbetreffende provincies en gemeenten.

[19] De D66-fractieleden hebben enkele vragen over het rapport van Peutz over pieknormeringen (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, P, bijlage). Zij vragen waarom het voorstel om voor de dagperiode een norm voor piekgeluiden te gebruiken niet is overgenomen. Ook vragen zij op welke wijze de geluidwering van de gevel van 15 dB is terug te vinden. Tot slot vragen zij hoe het kabinet aankijkt tegen het advies van Peutz om deze beoordelingssystematiek ook toe te passen op spoorwegemplacements.

Het voorstel waar het onderzoeksbureau op bladzijde 19 op doelt is het veranderen van de normen voor piekgeluiden in de avond- en nachtperiode. Op bladzijde 133/134 van de toelichting op het ontwerpBkl is toegelicht dat deze aanpassing van de geluidregels vooral verband houden met nieuwe wetenschappelijke inzichten over het effect van piekgeluiden. Dat nieuwe inzicht is dat het effect op slaapverstoring vooral afhankelijk is van de stijgsnelheid van het geluid en minder van het maximale geluidniveau dat tijdens een geluidgebeurtenis wordt bereikt.

Voor het niet opnemen van algemene pieknormen voor de dagperiode is gekozen om redenen van uitvoerbaarheid. Bescherming tegen slaapverstoring is over het algemeen niet nodig in de dagperiode en piekgeluiden die gezondheidsschade kunnen veroorzaken kunnen in de praktijk niet optreden. Het niet meer normeren van die piekgeluiden draagt bij aan de vereenvoudiging van de regelgeving en beperkt onnodige onderzoekslasten voor bedrijven en overheden. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer kent al diverse uitzonderingen op de norm voor piekgeluid gedurende de dagperiode. Deze norm geldt niet voor laad- en losactiviteiten en niet voor het in- en uitrijden van landbouwtractoren of motorrijtuigen bij agrarische bedrijven.

Om deze redenen is het voorstel van het onderzoeksbureau op blz. 37 niet overgenomen. Een norm van 75 dB (en 80 dB) voor het voorkomen van vermijdbare («incidentele») hinder is niet nodig omdat de normen voor het gemiddelde geluidniveau al bescherming bieden tegen geluidhinder. Uiteraard kunnen er in de praktijk situaties voorkomen waarin het stellen van eisen aan piekgeluiden wenselijk is. Daarom is in artikel 5.44, derde lid, aan gemeenten expliciet de mogelijkheid geboden om in het omgevingsplan eisen te stellen aan piekgeluiden.

De waarde van 15 dB ten gevolge van de wering van de gevel is niet expliciet terug te vinden in de uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet. De desbetreffende waarde is overgenomen uit de onderliggende onderzoeksrapporten en wordt vaak gebruikt als een kwaliteitsniveau

waar ook oudere woningen over het algemeen aan zullen voldoen bij gesloten ramen en geopende voorzieningen voor luchtverversing. De gewenste binnenwaarde is 35 dB. Gegeven dat de gevel 15 dB wegneemt zal dus met een standaardwaarde van 50 dB op de gevel in het algemeen aan de binnenwaarde worden voldaan. Die waarden komen overeen met die in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer en de huidige Wet geluidhinder. Woningen die onder het Bouwbesluit (dus vanaf 1992) zijn gebouwd hebben overigens in de praktijk een geluidwering van tenminste 20 dB. Die vereiste waarde is nu ook opgenomen in artikel 4.104 van het ontwerpBbl.

Tot slot merkt het onderzoeksbureau op blz. 37 van het rapport op dat het vanuit het oogpunt van uniformiteit in beoordeling aanbeveling zou verdienen om deze beoordelingssystematiek ook voor spoorwegemplacementen toe te passen. Op korte termijn zal onderzocht worden of deze normering ook voor emplacements toegepast kan worden. De noodzaak, haalbaarheid en consequenties (zoals kosten en gevolgen voor spoorcapaciteit) worden hierbij in beeld gebracht. Als uit het nieuwe onderzoek blijkt dat gekozen kan worden voor het toepassen van deze beoordelingssystematiek voor spoorwegemplacements, zoals voorgesteld door Peutz, dan zal dit zijn beslag krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid.

[20] De leden van de fractie van D66 reageren op de volgende passage in de brief van het kabinet van 17 maart 2017: «Ook zal compensatie van aantastingen van het natuurnetwerk Nederland in het Bkl worden geconcretiseerd, waarbij tevens het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking worden gebracht. Deze aanscherpingen ondersteunen de meer resultaatgerichte benadering die het kabinet voorstaat.» (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, blz. 33). Deze leden vragen naar aanleiding hiervan of toegelicht kan worden wat er onder «tijdig» en «tijdigheid» wordt verstaan.

In de nieuwe instructieregels voor het natuurnetwerk Nederland is expliciet geborgd dat door de provincies te stellen regels moeten verzekeren dat activiteiten met nadelige effecten voor wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk alleen kunnen worden toegestaan als de negatieve effecten tijdig worden gecompenseerd. Dit moet zodanig geschieden dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk verzekerd blijven. Tijdig betekent dat de compenserende maatregelen in ieder geval voor aanvang van de betreffende activiteit met nadelige gevolgen moeten zijn gerealiseerd. Naar haar aard kan het bij natuur vervolgens nog enige tijd vergen voordat de te compenseren natuurwaarden weer in gelijke mate aanwezig zijn. De wettelijke zorgplicht die is opgenomen in artikel 1.7 van de Omgevingswet betekent overigens dat compensatie alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn: uitgangspunt is dat nadelige effecten van activiteiten worden voorkomen.

[21] De leden van de fractie van D66 vragen in reactie op de brief van het kabinet van 17 maart 2017 (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, blz. 33) welke artikelen in het ontwerpBkl minder gedetailleerd worden. Zij verwijzen daarvoor naar het Algemene Rekenkamerrapport, waaruit bleek dat natuurcompensatie in de praktijk onvoldoende werkt. Zij vragen op basis van welke onafhankelijke informatie het kabinet ervan overtuigd is dat ruime regels voldoende waarborgen bieden. Zij wijzen erop dat het netwerk een provincieoverstijgend belang heeft en vragen vervolgens welke rol het Rijk voor zichzelf ziet en op welke wijze het Rijk vinger aan de pols houdt bij de provincies om te voorkomen dat achteruitgang optreedt.

Het kabinet is zich bewust van de uitkomsten van het genoemde Algemene Rekenkamerrapport (Kamerstukken II 2013/14, 31 074, nr. 6, bijlage). Er vindt met de nieuwe instructieregels voor het natuurnetwerk Nederland een verbetering plaats ten opzichte van het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur moeten worden gewaarborgd en de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 63) is nadrukkelijk rekening gehouden.

De beschermingsregels van het huidige Barro beperken zich tot een regeling van de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een significante aantasting van het natuurnetwerk kan worden toegestaan. De nieuwe instructieregels, die zullen worden toegevoegd aan het Bkl zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd, stellen voorop dat elke provincie regels over het natuurnetwerk moet stellen die niet alleen het belang dienen van de bescherming en instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk, maar nadrukkelijk ook het belang van de verbetering en ontwikkeling van die waarden. De absolute ondergrens volgens de nieuwe instructieregels is dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk niet achteruit mogen gaan en dat verzekerd moet worden dat de samenhang tussen de gebieden van het netwerk behouden blijft. Het gaat hier om resultaatsverplichtingen. De verplichting om achteruitgang te voorkomen betreft elke achteruitgang van de kwaliteit of de oppervlakte voor zover het gaat om wezenlijke kenmerken en waarden, of deze nu significant is of niet. Deze zelfstandige verplichting, die uitdrukking geeft aan het standstillbeginsel en als zodanig niet in het huidige Barro is terug te vinden, zal beter geëxpliciteerd worden in het Bkl. In de nieuw voorgestelde regelgeving is ook een regeling getroffen voor compensatie. Op dat punt is ingegaan in het antwoord op de voorgaande vraag [20].

De leden vragen verder naar de rol van het Rijk, gezien het provincieoverstijgend belang van het netwerk. Recent zijn – na uitvoerig overleg met beide Kamers – nadrukkelijk keuzes gemaakt over de taaktoedeling aan de provincie, zoals die tot uitdrukking komt in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming. Die keuzes sluiten direct aan bij de afspraken van het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact. Hoewel het natuurnetwerk noodzakelijk is om internationale biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren en daarmee dus zeker ook een provincie-overstijgend belang heeft, rechtvaardigt dit echter, anders dan deze leden aangeven, geen beschermingsregime op rijksniveau. De rol van het Rijk is kaderstellend. Een meer centrale sturing zou ook in strijd komen met artikel 2.3, derde lid, van de Omgevingswet waarin het subsidiariteitsbeginsel is vastgelegd.

Als een provincie in gebreke blijft, zal het Rijk de provincie daarop aanspreken – overeenkomstig de afspraken in het kader van het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact (Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 45 en 46) en kan het Rijk zo nodig gebruik maken van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als geregeld in de Provinciewet en de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Zie hierover ook het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [37].
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

[22] De leden van de SP-fractie vragen waarom geen flexibiliteit wordt geboden aan lagere overheden voor het toepassen van de uitgebreide procedure. De leden willen weten of het kabinet het met de pleitbezorgers van de uitgebreide procedure eens is dat er qua tijd weinig verschil zit tussen de reguliere en uitgebreide procedure. De SP-fractieleden vragen verder op welke manier tegemoet wordt gekomen aan overheden die

complexe projecten moeten beoordelen binnen acht weken die er voor een reguliere procedure staat.

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

Het kabinet is het met de pleitbezorgers van de uitgebreide procedure eens dat deze voor een bevoegd gezag qua tijd weinig verschil maakt met de reguliere procedure. Waar bij de reguliere procedure binnen acht weken (na verlenging veertien weken) een besluit moet worden genomen, zal bij de uitgebreide procedure binnen een vergelijkbare termijn een ontwerpbesluit genomen moeten worden. Waar bij de reguliere procedure een bezwaarschriftprocedure pas volgt na het nemen van het besluit en deze plaatsvindt buiten de beslistermijn, moet bij de uitgebreide procedure binnen de beslistermijn het ontwerpbesluit zes weken ter inzage worden gelegd. Binnen deze termijn kan een ieder zienswijzen indienen. De beoordeling van de ingekomen zienswijzen en een eventuele hoorzitting moet ook binnen de beslistermijn plaatsvinden. Per saldo leiden de extra onderdelen binnen de uitgebreide procedure er toe dat er voor de inhoudelijke voorbereiding en het nemen van de uiteindelijke beslissing op aanvraag, ook als het complexe projecten betreft, voor een bevoegd gezag geen extra tijd beschikbaar komt. In de situatie waarin rechtzoekenden zich met bedenkingen (in de vorm van zienswijzen of bezwaren) in de procedure mengen, leidt de uitgebreide procedure ook voor aanvragers nauwelijks tot een verschil in tijd. Belangrijk is echter dat bij het merendeel van de besluiten helemaal geen zienswijzen of bezwaren ingediend worden. In dat geval kent de reguliere procedure een aanmerkelijk sneller verloop dan de uitgebreide procedure (8 weken tegenover 6 maanden). Dit is een belangrijke aanleiding om de reguliere procedure als uitgangspunt te nemen. Deze procedure verloopt snel en effectief waar dat mogelijk is en bevat goede waarborgen voor een inhoudelijke dialoog met rechtzoekenden en een zorgvuldige heroverweging als deze zich met bezwaar in de procedure melden. Om die redenen wordt als hoofdregel vastgehouden aan de reguliere procedure. Overigens wil het kabinet in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de mogelijkheid opnemen om op verzoek van de aanvrager van een omgevingsvergunning de uitgebreide procedure toe te passen. Dit kan nuttig zijn bij meer ingrijpende activiteiten, waartegen naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben.

[23] De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Zij vragen of de invoeringsdatum van de wet als gevolg van ontwikkelingen in het DSO vooruit moet worden geschoven. Ook vragen zij of de besturen voor de invoering van de wet voldoende mogelijkheid hebben gehad om met de ICT ervaring op te doen en of kinderziektes voor de invoering onderkend zijn. Verder vragen de leden van deze fractie of alle omgevingsdocumenten bij inwerkingtreding van het stelsel via het DSO raadpleegbaar zijn.

Het DSO wordt ontwikkeld als deelprogramma binnen het Implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. Het deelprogramma is bij

vaststelling van het programmaplan begin 2017 overgegaan van de kwartiermakersfase naar de ontwikkelfase. De Minister van Infrastructuur en Milieu stuurt namens het kabinet samen met de interbestuurlijke partners op de voortgang van de ontwikkeling, de kosten en de kwaliteit van het DSO. De sturing is gericht op het zo kostenefficiënt mogelijk realiseren van het DSO.

In de komende periode worden periodiek werkende deelproducten opgeleverd. Daardoor kan gestuurd worden aan de hand van verschillende mijlpalen. Zo is bijvoorbeeld een eerste mijlpaal halverwege dit jaar dat de benodigde functionaliteiten gereed zijn waarmee gestart kan worden met het digitaal toepasbaar maken van de rijksregelgeving. Het toepasbaar maken wil zeggen dat de regelgeving door middel van vragenbomen, formulieren en dergelijke digitaal vertaald wordt om in het digitaal stelsel gebruiksvriendelijk ontsloten te worden. Het kabinet stuurt op tijdige beschikbaarheid van het DSO voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor de implementatie van de Omgevingswet wordt ook invoeringsondersteuning geboden aan de toekomstige gebruikers van het DSO. Ook besturen kunnen gebruik maken van invoeringsondersteuning waarbij zij voorbereid worden op de komst en de werking van het DSO. Toekomstige gebruikers worden actief betrokken bij de ontwikkeling van het DSO en er vinden tests plaats om kinderziektes tijdig te signaleren. Het voordeel van de werkwijze waarin gedurende de ontwikkeling steeds tussenproducten worden opgeleverd, is dat gebruikers hier al vroegtijdig mee kunnen kennismaken en «oefenen».

Het DSO is gericht op het ontsluiten van besluiten of andere rechtsfiguren die zijn aangewezen als omgevingsdocument, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma's. De aanwijzing en daarmee ontsluiting van omgevingsdocumenten via het DSO vindt gefaseerd plaats. Bij inwerkingtreding zullen de omgevingsdocumenten die zijn aangewezen in hoofdstuk 12 van het ontwerpOmgevingsbesluit raadpleegbaar zijn in het DSO. Naar verwachting zullen op termijn, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook omgevingsvergunningen worden aangewezen als omgevingsdocument en digitaal via het DSO worden ontsloten.

[24] De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om te omschrijven aan welke eisen de participatie moet voldoen.

Het kabinet is van mening dat het wel eisen stelt aan een goede borging van participatie:

- Voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan is een motiveringsvereiste opgenomen in het Omgevingsbesluit. Bestuursorganen moeten aangeven hoe ze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding hebben betrokken.
- Voor de projectprocedure zijn daarnaast nog aanvullende eisen gesteld. Zo is in de Omgevingswet voor de projectprocedure vereist dat er een verkenning plaatsvindt. In die verkenning ligt het participatieproces besloten. Dit is geregeld doordat de kennisgeving over participatie uiterlijk bij de start van de verkenning van een projectbesluit plaatsvindt. In artikel 4.2 van het ontwerpOmgevingsbesluit zijn nadere eisen over deze kennisgeving opgenomen. Naar aanleiding van de motie-Smaling (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 76) zal in het Omgevingsbesluit zoals dat wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State aanvullend worden bepaald dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de benodigde informatie voor participatie op een toegankelijke wijze beschikbaar is voor de

betrokken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. Voor het uiteindelijke projectbesluit is een motiveeringsvereiste in de Omgevingswet opgenomen. In het projectbesluit moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken.

- Ook voor het omgevingsplan zijn aanvullende eisen gesteld aan participatie. In het Omgevingsbesluit zoals dat wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal opgenomen worden dat bij de kennisgeving van het omgevingsplan moet worden aangegeven hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Dit ter uitvoering van de motie-Van Veldhoven (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 80).

Er is bewust voor gekozen de vorm van participatie vrij te laten. Participatie is namelijk maatwerk. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Om zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij de diversiteit in de praktijk zijn geen inhoudelijke eisen opgenomen over de wijze waarop het participatietraject wordt opgezet. In de praktijk blijkt dat participatie steeds meer gemeengoed wordt en het stellen van inhoudelijke eisen is naar het oordeel van het kabinet dan ook niet nodig om participatie op een goede wijze te laten verlopen. Het verder vastleggen van participatie, bijvoorbeeld door het opnemen van een kwaliteitsnorm in het Omgevingsbesluit, kan juist leiden tot ongewenste juridisering.

In het kader van de implementatie is de eerder aan de Eerste Kamer toegezegde handreiking participatie opgesteld. Op www.aandeslagmet-deomgevingswet.nl staat deze digitale inspiratiegids die als hulpmiddel kan dienen bij de inrichting van het participatietraject. Hierin zijn in samenwerking met het veld praktijkvoorbeelden en handvaten opgenomen. De inspiratiegids participatie is bedoeld voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden.

[25] De leden van de SP-fractie vragen of de gemeenteraden via het implementatieprogramma ook geholpen en ondersteund worden met hun bevoegdheden en mogelijkheden omtrent de procedure voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan.

Gemeenteraden worden hier inderdaad in ondersteund. In het interbestuurlijke Programmaplan van het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is de invoeringsondersteuning ingedeeld in thema's die van belang zijn bij de implementatie van de Omgevingswet. Binnen het thema kennis en kunde van de wet en de kerninstrumenten spelen het omgevingsplan en de omgevingsvergunning een belangrijke rol. De invoeringsondersteuning wordt vraaggericht vormgegeven. Dit betekent dat bij raadsleden is geïnventariseerd wat de behoefte is aan concrete invoeringsondersteuning. Op de aangedragen onderwerpen zal concreet aanbod worden ontwikkeld ter ondersteuning van gemeenteraden. Hierbij wordt vanuit het implementatieprogramma de centrale doelstelling van de Omgevingswet steeds vooropgesteld.

[26] De leden van de SP-fractie vragen of het bevoegd gezag een voorbeeld geeft over de invulling van de specifieke zorgplicht, of dat dit volledig wordt overgelaten aan de initiatiefnemer. Ook willen zij weten of initiatiefnemers in openbare documenten kunnen nagaan met welke maatregelen ze voldoen aan de zorgplicht, als het hen ontbreekt aan tijd of kennis.

De invulling van de specifieke zorgplicht ligt primair bij de initiatiefnemer. De specifieke zorgplicht biedt ruimte voor eigen keuzes en afstemming op de omstandigheden van het geval, en het bevoegd gezag moet die keuzeruimte niet direct invullen voor initiatiefnemers. Ook als het bevoegd gezag de specifieke zorgplicht met maatwerk verduidelijkt, heeft het de voorkeur dat hierbij een te bereiken doel wordt beschreven (een doelvoorschrift) en niet een bepaalde techniek of voorziening (een middelvoorschrift). Zo houdt de initiatiefnemer steeds de mogelijkheid om zelf de keuzes te maken over zijn bedrijfsvoering.

In veel gevallen is ook zonder uitgewerkte voorbeelden helder wat een specifieke zorgplicht inhoudt. Dat geldt vooral voor zogenaamde «*good housekeeping*»-maatregelen, waarop nader wordt ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [47].

Als een initiatiefnemer wel graag een voorbeeld wil van het bevoegd gezag over een goede invulling van de specifieke zorgplicht in een concreet geval, dan kan daar vanzelfsprekend om worden gevraagd, en mag van het bevoegd gezag worden verwacht dat het daar over meedenkt.

Daarnaast worden inderdaad voorbeelden van maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de zorgplicht gedeeld op websites. Zo is bijvoorbeeld informatie van leveranciers beschikbaar over adequaat gebruik en onderhoud van door hen geleverde technieken. Ook brancheorganisaties kunnen een bijdrage leveren door informatie over mogelijke maatregelen te bieden aan hun leden, bijvoorbeeld als het gaat om maatregelen bij kleine incidenten zoals morsingen. De informatie is een hulpmiddel voor de initiatiefnemer. Hij blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan de specifieke zorgplicht en moet dus zelf nadenken of die maatregelen in de gegeven omstandigheden passend zijn.

[27] De leden van de SP-fractie vragen of er een overzicht beschikbaar is van afgeleide belangen waarvan verondersteld wordt dat die afgedekt zijn door de primaire oogmerken in de besluiten, dit mede gelet op de inzichtelijkheid voor burgers.

Het kabinet heeft in het kader van het opstellen van het Bal geen overzicht gemaakt van alle afgeleide belangen waar de leden van de SP-fractie naar vragen. De belangen waar het om gaat vormen als het ware een piramide met aan de top de primaire oogmerken, die steeds verder kunnen worden onderverdeeld en gedetailleerd. Deze onder de primaire oogmerken vallende afgeleide belangen zijn talrijk en kunnen met elkaar zijn verweven. Dat achter een primair oogmerk afgeleide belangen schuilgaan is overigens niet nieuw. Deze belangen spelen al decennia lang een rol bij het formuleren van het beleid. Het opnemen van alleen de primaire belangen in het Bal doet niets af aan deze praktijk en sluit ook aan bij de bestaande Europese en nationale wetgeving, die ook niet alle afgeleide belangen benoemt.

De onderverdeling van de primaire oogmerken en de verwevenheid van de oogmerken en afgeleide belangen kan met een voorbeeld van het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater worden geïllustreerd. Zo kan het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater verder worden onderverdeeld in het beschermen van het openbaar vuilwaterriool, het zuiveringstechnisch werk en bijbehorende apparatuur, het ervoor zorgen dat het slib uit zowel het riool als de zuivering op een uit milieuoogpunt verantwoorde wijze kan worden verwerkt, het beschermen van de gezondheid van het personeel dat werkzaam is bij de riolering en de zuivering en het voorkomen van nadelige gevolgen voor

het milieu bij emissies uit het afvalwatersysteem. Het voorkomen van die emissies kan weer verder worden onderverdeeld in het voorkomen van emissies naar water, maar ook naar de lucht, omdat eventuele in de riolering gebrachte vluchtige stoffen uiteindelijk uit de riolering of zuivering in de lucht kunnen geraken.

Het kabinet zal naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie in de toelichting op de primaire oogmerken meer aandacht besteden aan de afgeleide belangen, en daarmee ook de inzichtelijkheid voor burgers verder vergroten.

[28] De leden van de SP-fractie vragen of van gemeenten verwacht mag worden dat ze een programma opstellen als er sprake is van grensoverschrijdende vervuiling. Ook vragen deze leden of het kabinet bereid is voor fijn stof, NO₂ en ozon de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) op te nemen als inspanningsverplichtingen, waarbij bepaald zou moeten worden dat de luchtkwaliteit niet mag verslechteren zolang deze waarden nog niet zijn bereikt.

In het ontwerpBkl is bewust de plicht tot het opstellen van een programma bij een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde gelegd bij het bestuursorgaan dat het beste bij machte is die overschrijding tegen te gaan. Voor luchtkwaliteit liggen de programmaplichten voor verschillende stoffen, afhankelijk van de aard van de stof en de problematiek bij gemeente, provincie of Rijk. Zo ligt de programmaplicht voor ozon bij het Rijk, omdat het terugdringen van deze concentraties vooral door internationale samenwerking gestalte moet krijgen. Voor de stoffen stikstofdioxiden (NO₂) en fijn stof (PM₁₀) ligt de programmaplicht bij gemeenten. Gemeenten zijn, gelet op het lokale karakter van de overschrijdingen, beter dan het Rijk in staat hiervoor de juiste maatregelen te treffen. De verbetering van de luchtkwaliteit blijft wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies én van het Rijk. Het kabinet is voornemens om bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden. Daarnaast zal het Rijk, in overleg met onder andere decentrale overheden, een nieuw nationaal luchtplan opstellen.

Zoals aangegeven in het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie [18], is het kabinet echter voornemens om in het Bkl op dit moment alleen de Europees verplichte gestelde waarden op te nemen. Wel is het beleid er op gericht om toe te werken naar de advieswaarden van de WGO. Het opnemen van een bepaling waarbij de normen voor luchtkwaliteit niet mogen verslechteren zolang de advieswaarde van de WGO niet is bereikt zou aanzienlijke economische consequenties hebben. Een dergelijke bepaling zou eerder een resultaatsverplichting dan een inspanningsverplichting zijn.

[29] De leden van de SP-fractie stellen dat uitgangspunt van de Omgevingswet geen achteruitgang in kwaliteit is en vragen welke maatregelen er kunnen worden genomen om te sturen op de gezondheid en waar het kabinet toe bereid is.

De Omgevingswet is inderdaad mede gericht op het beschermen van de gezondheid; waarbij een gelijkwaardig beschermingsniveau de inzet is. Dit houdt niet in dat het niveau op elke locatie in Nederland precies gelijk zal blijven. Bescherming van gezondheid is een belangrijk doel van de wet in samenhang met het benutten van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Sturen op gezondheid is een gezamenlijke opgave van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het kabinet stelt ter bescherming van de gezondheid kwaliteitseisen via de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit en instructieregels over het omgevingsplan voor bijvoorbeeld de geluidbelasting. In het omgevingsplan wordt, binnen de grenzen die de instructieregels geven, gestuurd op vestigingsbeleid; er wordt bijvoorbeeld door functies toe te delen bepaald waar wordt gewoond en welke functies zoals wegen en industrie daar vlakbij kunnen bestaan. Daarnaast worden regels over activiteiten gesteld zoals het beperken van emissies via algemene regels, vergunningen en maatwerk.

Het stelsel gaat uit van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Dit geldt zowel voor de hoogte van de normen als ook voor bijvoorbeeld het vestigingsbeleid. Voor het Rijk, provincies en gemeenten is het verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. In deze omgevingsvisie dient rekening te worden gehouden met de milieubeginselen, die er mede toe strekken de gezondheid te beschermen. In de nationale omgevingsvisie zal het kabinet aangeven hoe het zijn ambities op het gebied van een gezonde fysieke leefomgeving wil bereiken. In de recente startnota De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (Kamerstukken II 2016/17, 34 682, nr. 1, bijlage) zijn de belangrijkste opgaven beschreven. In de nationale omgevingsvisie zal ook worden aangegeven welke instrumenten het kabinet inzet om zijn ambities te behalen. Een deel van de ambities kan worden bereikt via regelgeving, zoals de Omgevingswet en de AMvB's. Andere mogelijke instrumenten zijn ondersteuning van projecten, het stimuleren van goede voorbeelden, het geven van financiële prikkels zoals subsidies of belastingmaatregelen en het ontwikkelen van handreikingen. Ook inzet op Europees niveau kan daarbij een belangrijke bijdrage leveren, zoals het inzetten op schonere auto's.

[30] De leden van de SP-fractie vragen of de cumulatieve gevolgen van activiteiten die in het Bal gereguleerd worden volledig overgelaten worden aan de decentrale overheden. Ook vragen zij hoe gemeenten die het beste kunnen regelen, waarbij ze aangeven dat algemene regels hiervoor niet voldoende mogelijkheden bieden.

Het reguleren van de cumulatie van activiteiten ligt inderdaad vooral bij de decentrale overheden. Bij het stellen van algemene rijksregels in het Bal heeft het Rijk namelijk geen zicht op de concentratie van activiteiten in een bepaald gebied. Dat is pas zichtbaar op lokaal en regionaal niveau. Daarbij kan ook blijken dat activiteiten die individueel een aanvaardbare mate van milieuverontreiniging veroorzaken, in gezamenlijkheid leiden tot een milieukwaliteit die niet aanvaardbaar is. Het is echter niet zo dat dit geheel wordt «overgelaten» in de zin dat de decentrale overheden zelf mogen kiezen of zij zich bekommeren om cumulatie of niet. Het is hun taak om zich hierom te bekommeren. Zo vraagt het Bkl de decentrale overheden om rekening te houden met geur, geluid en trillingen van activiteiten (in meervoud), wat benadrukt dat zij moeten nadenken over cumulatie hiervan. Voor algemeen geregelde milieubelastende activiteiten is de initiatiefnemer verplicht er zorg voor te dragen dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Bij vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Als er sprake is van meerdere bronnen in een gebied zal de verontreiniging van een individuele (nieuwe) bron eerder als significant moeten worden beschouwd, zodat cumulatie in beide gevallen een rol speelt. Voor lucht- en waterkwaliteit zijn er bovendien omgevingswaarden gesteld die waarborgen dat een overheid maatregelen neemt als de cumulatieve gevolgen van activiteiten leidt tot een (dreigende) overschrijding van een Europees bepaald maximumniveau.

Er is voor gemeenten niet één juiste oplossing om cumulatie te regelen. De aanpak is afhankelijk van factoren als het type emissies, het aantal blootgestelden, het aantal bronnen, het type bronnen en de vraag of cumulatie een lokale of eerder een regionale opgave is. In het antwoord op een eerdere vraag van deze leden (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 68) is al ingegaan op de mogelijkheden die een gemeente heeft.

Het stellen van algemene (maatwerk)regels in het omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied zal alleen een gepast antwoord zijn op cumulatie als de cumulatie ook op het hele grondgebied optreedt. Het is in het algemeen beter om te kijken naar de locaties waar cumulatie optreedt en vervolgens voor die locaties een gerichte aanpak te kiezen. Daarbij moet in de eerste plaats gekeken worden naar de toedeling van functies aan locaties: als bedrijven toegelaten worden die bijvoorbeeld veel geluid of geur emitteren kan het zinnig zijn om in de nabije omgeving geen woningen toe te laten, maar de bronnen en de gevoelige functies ruimtelijk te scheiden en daartussenin functies toe te delen die weinig emitteren en ook niet gevoelig zijn, bijvoorbeeld opslag of detailhandel. Als bronnen en gevoelige gebouwen of locaties wel in elkaars nabijheid toegelaten worden of zijn – vaak betreft het immers bestaande situaties – dan kan het decentrale bestuur gebruik maken van de flexibiliteitsmogelijkheden van het stelsel, zoals opnemen van strengere immissienormen dan de standaardwaarden voor geur, geluid en trillingen van het Bkl, aanscherpen van regels (maatwerkregels) of opleggen van maatwerkvoorschriften. Ook kan een gemeente gebruik maken van emissieplafonds voor locaties om zo het totaal aan emissies in een gebied onder controle te houden.

[31] De leden van de SP-fractie constateren dat de regels van het Bal gaan over afzonderlijke activiteiten waardoor ondanks het voldoen aan algemene regels door cumulatie sprake kan zijn van normopvulling. Zij geven aan zorgen te hebben over het betrekken van de «zachte» belangen in die afweging, zoals gezondheid, biodiversiteit, maar ook de betrokkenheid van bijvoorbeeld lagere sociaaleconomische bevolkingsgroepen in de besluitvorming en participatie. Deze leden vragen in dat verband naar de waarborgen in het systeem die voorkomen dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving achteruit gaat. Daarbij wijzen ze ook naar het jaarverslag 2016 van de Raad van State.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de leden van de SP-fractie dat de algemene regels in het Bal op zich geen waarborg vormen tegen achteruitgang in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De opmerking in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 65) dat de regels in het Bal leiden tot een rem op normopvulling beoogde het volgende duidelijk te maken. Naarmate de nadelige gevolgen van afzonderlijke activiteiten door preventieve maatregelen en toepassing van de beste beschikbare technieken voldoende kunnen worden teruggedrongen, wordt de kans dat cumulatie een rol gaat spelen ook kleiner. Dat laat onverlet dat bij concentratie van meerdere activiteiten cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan optreden. Hoe gemeenten daarmee kunnen omgaan is toegelicht in het antwoord op de vorige vraag [30].

Het kabinet wil benadrukken dat enige mate van toename van belasting van de fysieke leefomgeving niet bezwaarlijk hoeft te zijn, ook al kan die strikt genomen als «verslechtering» worden aangemerkt. Als nieuwe activiteiten in een gebied worden ontwikkeld zal dat in veel gevallen op enkele onderdelen van de fysieke leefomgeving tot een toename van de belasting leiden. Of deze toename daadwerkelijk als verslechtering wordt ervaren is sterk afhankelijk van de omvang van die toename in

verhouding tot de kenmerken van het gebied. Als een drukke weg wordt omgelegd of een bedrijf wordt verplaatst vanwege effecten in de directe omgeving zal op de plaats van de nieuwe ligging extra belasting van de fysieke leefomgeving plaatsvinden. Als de nieuwe ligging doordacht is gekozen, hoeft dat niet bezwaarlijk te zijn, als tegelijkertijd een bestaand knelpunt wordt opgelost. De verbetering op de oude locatie weegt in dat geval op tegen de verslechtering op de nieuwe locatie. Het kabinet vindt het niet passen bij het streven naar een evenwicht tussen bescherming en ontwikkeling om elke toename van belasting van de fysieke leefomgeving proberen tegen te gaan. Dat zou er in bovenstaand voorbeeld zelfs toe kunnen leiden dat een bestaande weg niet kan worden verlegd en een bedrijf niet kan worden verplaatst. Ook zou het er toe kunnen leiden dat zelfs uit oogpunt van bescherming van fysieke leefomgeving wenselijke nieuwe activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld energietransitie of circulaire economie geen doorgang zouden kunnen vinden, omdat op voor die activiteiten optimale locaties enige toename van belasting van de fysieke leefomgeving zou optreden. Het per definitie bezwaarlijk vinden van elke toename van die belasting zou betekenen dat geen evenwicht tussen beschermen en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving mogelijk zou zijn.

Als decentrale overheden van mening zijn dat de kwaliteit niet mag verslechteren kunnen ze dat in hun visie aangeven en vervolgens via het omgevingsplan of de omgevingsverordening waarborgen. Daarbij moet ook gedacht worden aan een zodanige toedeling van functies aan locaties, dat verslechtering in de gebieden die ze extra bescherming willen geven niet mogelijk is.

Als zij activiteiten willen toelaten die leiden tot verslechtering van de kwaliteit, dan vergt dat een goede afweging waarbij de door de leden genoemde «zachte belangen» ook gewicht in de schaal leggen. Zoals beschreven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 65) blijkt dat in de eerste plaats uit de doelen van de wet, waarin het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving een gelijkwaardige plaats hebben. Elke toepassing van de wet, ook die van de flexibiliteitsbepalingen, zal gericht moeten zijn op een goed evenwicht tussen het beschermen en benutten. Het gewicht van «zachte belangen» blijkt ook uit de instructieregels in het ontwerpBkl. Die gaan immers vooral over het borgen van gezondheid (via milieuregeling), veiligheid en cultureel erfgoed. Die regels vereisen dat gemeenten rekening houden met deze belangen en bevatten deels ook niet-overschrijdbare grenzen (zie in dit verband ook het antwoord op een latere vraag van deze leden [34]). Het Omgevingsbesluit bevat verder diverse (nieuwe) waarborgen voor participatie van belanghebbenden.

[32] De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of het de opvatting deelt dat het streven naar bescherming en verbetering, naar een gezonde en veilige leefomgeving en naar een gelijkwaardig beschermingsniveau zich goed niet verhoudt tot wetgeving waarbij decentrale overheden de ruimte tot de luchtkwaliteitsnormen kunnen opvullen. Ze vragen ook hoe deze keuze aan burgers is uit te leggen.

Onder de Omgevingswet realiseert het kabinet voor luchtkwaliteit ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau. De verplichting om een programma op te stellen om een overschrijding van omgevingswaarden te voorkomen is aangescherpt, omdat niet pas bij een feitelijke overschrijding, maar al bij een dreigende overschrijding een programma moet worden opgesteld. De kans dat de norm tot aan de grenswaarde wordt «opgevuld» wordt hierdoor beperkt.

De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op twee doelen. De wet is inderdaad gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast is deze ook gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Het gaat kortom om de balans tussen bescherming van de gezondheid en het benutten van de fysieke leefomgeving. De ruimte onder de norm kan door decentrale overheden dus op verschillende wijzen worden benut. Het kabinet biedt, via de ontwerpAMvB's, hiervoor ruimte, maar stelt ook heldere kaders. Desgewenst kunnen decentrale overheden onder bepaalde voorwaarden aanvullende of strengere omgevingswaarden stellen. Op de locaties waar zo'n omgevingswaarde geldt, is het gemeentelijke of provinciale streven om verder te gaan dan de rijksomgevingswaarde. Ook hiermee wordt normopvulling tegengegaan. Zoals aangegeven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [28] streeft ook het kabinet er naar om op termijn naar de WGO-waarden toe te werken, voor die stoffen waarvoor in Europees verband hogere waarden dan de WGO-waarden zijn gesteld. Ook deze beleidsmatige inzet draagt bij aan het voorkomen van het opvullen van normen en daarmee aan de maatschappelijke doelen van de wet.

[33] De leden van de fractie van de SP vragen hoe aspecten zoals gezondheid, ruimtelijke kwaliteit, bewoonbaarheid, goed leefmilieu, natuur en landschap volwaardig mee kunnen worden genomen om te komen tot een samenhangende beoordeling, zonder dat hier instructieregels over worden gesteld. De leden vragen verder hoe decentrale overheden hierbij door het Rijk worden geholpen.

De door de leden genoemde aspecten vormen onderdeel van een goede, integrale afweging. Voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving geeft het Rijk, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, zoals bepaald in artikel 2.3 van de wet, kaders mee voor de decentrale overheden. Zo stelt het Rijk, met de bescherming van de gezondheid als oogmerk, instructieregels voor geluid en luchtkwaliteit. En worden voor de bescherming van het werelderfgoed instructieregels aan de provincie gesteld. Ook op dit moment worden niet voor ieder aspect van de fysieke leefomgeving instructieregels gesteld. Dat betekent alleen dat het meewegen van deze aspecten wordt overgelaten aan decentrale bestuursorganen. Het betekent geenszins dat deze aspecten niet van belang zijn. Op wetsniveau is immers al bepaald dat gemeenten moeten komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dat een integrale afweging vereist is volgt uit de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. De metafoor van het mengpaneel maakt deze afweging inzichtelijk voor een aantal milieuaspecten. Zoals het kabinet eerder in het antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie heeft aangegeven (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 9) is het kabinet zich ervan bewust dat de huidige taken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, milieu, natuur en water van het bevoegd gezag al veel kennis op deze terreinen vereisen. Deze kennis is onder het nieuwe stelsel nog steeds relevant. Wel dient deze kennis inderdaad meer in samenhang te worden afgewogen. Hierbij kunnen bestuursorganen gebruik maken van de kennis van eigen diensten, zoals de regionale uitvoeringsdiensten, en samenwerken met anderen om specifieke deskundigheid te delen. Het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet voorziet in het overdragen van kennis over het stelsel als geheel, de regelgeving en kennis over houding en gedrag. Met het concept Vensters op de Omgevingswet wordt vormgegeven aan invoering als lerend concept

(Kamerstukken II 2013/14, 33 962, blz. 348). Onder andere via de implementatiemonitor worden lessen getrokken uit het implementatietraject, zodat alle overheden daarvan kunnen leren. Het kabinet zet met betrekking tot het borgen en ontwikkelen van kennis op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur enzovoort vooral in op het verbeteren van de gegevensvoorziening. Via het Digitaal Stelsel Omgevingswet wordt de bestaande informatie beter toegankelijk.

[34] De SP-fractieleden vragen welk basisbeschermingsniveau er wordt bewaakt in Nederland. Ook vragen zij of er sprake is van een gelijkwaardige kwaliteit als aspecten onderling afgewogen mogen worden en van waarden mag worden afgeweken vanwege zwaarwegende belangen of kosteneffectiviteit.

Het basisbeschermingsniveau komt tot uitdrukking in de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit zoals die zijn opgenomen in het ontwerpBkl en de grenswaarden voor immissies van geur, geluid en trillingen. Deze waarden mogen niet worden overschreden, behoudens bijzondere uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden die in het ontwerpBkl zijn vastgelegd. Voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit zijn de uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden volledig bepaald door de EU-richtlijnen. Het basisbeschermingsniveau wordt bewaakt via interbestuurlijk toezicht en rechterlijke toetsing van omgevingsplannen en projectbesluiten.

De afweging van milieuaspecten en andere kwaliteitselementen tegen economische aspecten speelt zich vooral af in het gebied onder dat niveau. Voor een aantal kwaliteitselementen zoals geluid bevat het ontwerpBkl een standaardwaarde, die maatschappelijk als een aanvaardbaar beschermingsniveau kan worden gezien. Deze helpt het bestuursorgaan bij het maken van een afweging. Ook in het huidige recht vindt een afweging plaats in het gebied tussen de standaardwaarden en de grenswaarden voor immissies. Omdat de afweegbare normen bij elkaar komen in het omgevingsplan wordt die afweging transparanter dan hij onder het huidige recht is, wat het lokale bestuur kan helpen bij het maken van een verantwoorde keuze. Daarbij kan de metafoor van het mengpaneel gebruikt worden.

Van grenswaarden, zoals de binnenwaarde voor geluid, kan in beginsel niet afgeweken worden. Het ontwerpBkl bevat een specifieke afwijkingsmogelijkheid voor de grenswaarden voor geur van veehouderijen en zuiveringstechnische werken en de grenswaarde voor trillingen. In deze gevallen kan afgeweken worden van het basisbeschermingsniveau als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Dit past bij het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, want dit soort afwijkingsmogelijkheden kent het huidige recht ook in de interim-wet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet.

[35] De leden van de fractie van de SP-fractie vragen of het kabinet kan aangeven hoe het Rijk als ondertekenaar, en daarmee eindverantwoordelijke, van het Europees Landschapsverdrag, provincies zo nodig kan (bij)sturen als het Rijk hiervoor geen specifieke taakopdracht geeft.

Het landschapsbeleid is geen rijkstaak meer. Het is in beginsel aan de provincies om te beslissen of op dit punt specifiek beleid moet worden gevoerd en om daar invulling aan te geven. Dat hebben het Rijk en de provincies afgesproken in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107). Tegen die achtergrond past in de ogen van het kabinet geen expliciete instructieregel van het Rijk

aan de provincies om het belang van het landschap te betrekken bij hun beleidsontwikkeling. De provincies geven in het nieuwe stelsel vorm aan hun landschapsbeleid in de omgevingsvisie die zij op grond van de Omgevingswet moeten vaststellen. De uitwerking en uitvoering van de omgevingsvisie kan vorm krijgen in de omgevingsverordening of, door middel van instructieregels in de omgevingsverordening, in het omgevingsplan. Overigens zijn ter uitvoering van internationale verdragen voor cultureel erfgoed en werelderfgoed op het punt van landschap wel instructieregels in het ontwerpBkl opgenomen. Daarbij omvat de definitie van cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving ook cultuurlandschappen.

De provincies staan er overigens niet alleen voor. Ook andere bestuursorganen spelen een rol bij de bescherming van het landschap. Zo hebben veel gemeenten in het verleden landschapsontwikkelingsplannen opgesteld. Ook ondersteunen verschillende gemeenten burgerinitiatieven, gericht op het behoud en ontwikkeling van het landschap. Op grond van de Wet natuurbescherming wordt in de provinciale natuurvisie aandacht besteed aan behoud, beheer en zo nodig herstel van waardevolle landschappen, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken. De natuurvisie zal opgaan in de Nationale Omgevingsvisie. In de Nationale Omgevingsvisie zal aandacht worden besteed aan het landschapsbeleid. De provincies brengen daarvoor de concrete aanpak voor het Nederlandse landschap in. Aan die concrete aanpak wordt nu gewerkt. De Nationale Omgevingsvisie is bij uitstek de plek waar de samenhang tussen ruimtelijke aspecten, natuur en landschap geborgd wordt. In de Nationale Omgevingsvisie wordt ook de verbinding gelegd met andere ruimtelijke opgaven die een grote impact hebben op het landschap van de toekomst, zoals de demografische ontwikkelingen en energie.

Bij de uitvoering van internationale regelgeving staat de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen voorop. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 115) is aangegeven hoe aan de monitoringsverplichting van het Europees landschapsverdrag wordt voldaan. Als een provincie ten aanzien van een wettelijke taak of bevoegdheid in gebreke blijft, zal het Rijk de provincie daarop aanspreken en kan het Rijk zo nodig gebruik maken van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht. Zie voor een nadere toelichting het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [37]. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat dit nodig zal zijn, juist door de nu al toegenomen aandacht voor landschappen.

[36] De leden van de SP-fractie vragen waarom de omgevingsdiensten niet worden betrokken bij het opstellen van omgevingsplannen. De omgevingsdiensten zijn geen zelfstandige bestuursorganen, maar gemeenschappelijke regelingen. Zij zorgen in opdracht van gemeenten, provincies en het Rijk voor vergunningverlening en toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van de fysieke leefomgeving. Sommige omgevingsdiensten voeren extra taken uit, zoals bouw- en woningtoezicht of advisering over bijvoorbeeld energie of natuur. Het is primair aan het gemeentebestuur zelf als opsteller van het omgevingsplan om te bepalen in hoeverre uitvoerende diensten, waaronder dus ook de omgevingsdienst, worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten. Gezien het takenpakket, de expertise en het regionale werkgebied van de omgevingsdiensten lijkt het zeer voor de hand liggend dat omgevingsdiensten ten minste een adviserende of ondersteunende rol zullen spelen bij de totstandkoming van omgevingsplannen.

[37] De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het Rijk door het principe «decentraal, tenzij» mede afhankelijk van is van medeoverheden voor het resultaatbereik van EU-richtlijnen. De regering hanteert daarbij het vertrouwensbeginsel, maar blijft wel systeem- en stelselverantwoordelijk en daarmee ook verantwoordelijk voor de rapportagestructuur. Ook blijft zij aanspreekbaar inzake eventuele ingebrekestelling vanuit de Europese Commissie. Die verantwoordelijkheden wijzigen in de ogen van de PvdA-fractie niet door de komst van de Omgevingswet. Zij vragen de visie van het kabinet hierop.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er terecht op dat het Rijk mede afhankelijk is van decentrale overheden voor het resultaatbereik van EU-richtlijnen. Dat is in het huidige omgevingsrecht zo en dat zal onder de Omgevingswet ook zo zijn. Uiteraard is het kabinet stelselverantwoordelijk en is het inderdaad aanspreekbaar bij een eventuele ingebrekestelling door de Europese Commissie. De vier ontwerpAMvB's bevatten veel bepalingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen. De hoofdstukken 2, 3, 4 en 10 en paragraaf 8.5 van het ontwerpBkl en hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit bevatten regels die waarborgen dat de bestuursorganen de EU-richtlijnen correct uitvoeren.

Bij de uitvoering van EU-regelgeving staat de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen voorop. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat decentrale overheden – met de sturing die het omgevingsrecht biedt – daar ook goed toe in staat zijn. Mocht een decentraal bestuursorgaan zich niet houden aan de verplichtingen zoals die in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving zijn opgenomen dan kan het Rijk sturen en ingrijpen, waarbij het de volgende volgorde zal hanteren, in oplopende mate van ingrijpen.

Ten eerste zal het Rijk er altijd naar streven om bestuursorganen beter in staat te stellen het EU-recht na te leven door het verstrekken van informatie of het geven van voorlichting. Wanneer in concrete gevallen het gewenste resultaat niet wordt bereikt met voorlichting en informatie, volgt ambtelijk en daarna bestuurlijk overleg.

Ten tweede zullen de generieke toezichtsinstrumenten kunnen worden ingezet (vernietiging of schorsing van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing), zoals geregeld in de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet.

Als het generieke toezichtsinstrumentarium tekort schiet en het gaat om de implementatie van Europees recht, dan kunnen ten derde de instrumenten uit de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) ingezet worden. De Wet NERpe voorziet in een aantal instrumenten waarmee het Rijk de naleving van Europees recht door decentrale overheden kan bevorderen. De Wet NERpe bevat de bevoegdheid voor een verantwoordelijk Minister om een aanwijzing te geven aan een decentrale overheid wanneer er niet of niet voldoende wordt voldaan aan de geldende Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook kan op basis van de Wet NERpe een door de Europese Commissie aan Nederland opgelegde boete verhaald worden op de entiteit die de aanleiding gaf voor oplegging van de boete.

Tot slot biedt de Omgevingswet de mogelijkheid van de instructie, als zowel het instrumentarium van het generieke toezicht als het instrumentarium van de Wet NERpe niet gebruikt kunnen worden. Voor het Rijk is deze instructie geregeld in artikel 2.34 van de Omgevingswet. Ook zijn in

paragraaf 2.5.3 van de Omgevingswet specifieke regels opgenomen over indeplaats treding en vernietiging van waterschapsbeslissingen. De Omgevingswet bevat zo samen met de voorliggende AmvB's, de Wet NERpe en de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet, een effectief sturingsinstrumentarium om ervoor te zorgen dat Nederland voldoet aan de EU-regelgeving, ook als decentrale overheden primair aan zet zijn.

[38] De leden van de PvdA-fractie vragen of, gezien het voornemen om via bestuurlijke afspraken de verantwoordelijkheid voor luchtkwaliteit van gemeenten, provincies en het Rijk te verankeren, verduidelijkt kan worden wat de rol van het Rijk zou moeten zijn, omdat provincies en gemeenten hun bijdrage in essentie leveren vanuit medebewind.

Aan de rol van het Rijk en die van provincies en gemeenten zal in de bestuurlijke afspraken nadere invulling worden gegeven. De invulling van de bestuurlijke afspraken zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvinden, wanneer meer duidelijkheid bestaat over eventuele resterende knelpunten.

[39] In reactie op de eerdere beantwoording van vragen van uw Kamer (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 80) stellen de leden van de PvdA-fractie dat algemene regels of vergunningplichten geen inwisselbare alternatieven zijn voor programma's. Zij vragen vervolgens of het kabinet het ermee eens is dat vergunningverlening en algemene regels onderdeel zijn van een programmatische aanpak. Met de recente evaluatie van de Meststoffenwet van het PBL (Kamerstukken I 2016/17, 33 037, D) als voorbeeld vragen deze leden of er gelet op verplichtingen uit de kaderrichtlijn water en de nitraatrichtlijn een primaire verantwoordelijkheid ligt voor het Rijk. Ook vragen zij of bijdragen aan het doelbereik voor lagere overheden pas een verplichtend karakter krijgen als het Rijk daartoe een programmatische aanpak heeft opgesteld en overeenstemming heeft bereikt met de lagere overheden met betrekking tot hun bijdrage door middel van een bestuursakkoord.

Het kabinet is het eens met deze leden dat algemene regels of vergunningen geen inwisselbaar alternatief zijn voor een programma. Beide instrumenten hebben hun toepassingsbereik en doelgroep. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is hier uitgebreid op ingegaan. Een algemene regel of vergunningplicht is er om te waarborgen dat individuele activiteiten niet leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Een programma is vooral geschikt als de som van individuele activiteiten leidt tot onaanvaardbare gevolgen en daarom gerichte actie vanuit de overheid nodig is. In een programma kunnen maatregelen opgenomen worden, waaronder het aanscherpen van algemene regels of vergunningplichten. Als er sprake is van een programma met programmatische aanpak kan het programma ook sturen op de besluitvorming over individuele activiteiten.

Een kabinetsreactie op het PBL-rapport volgt later dit jaar, zoals aangekondigd bij het aanbieden van dit rapport aan uw Kamer door de Staatssecretaris van Economische Zaken in maart van dit jaar. De nadere vragen kunnen in algemene zin wel beantwoord worden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de implementatie van de EU-richtlijnen in de nationale wet- en regelgeving. Daarbij worden de bestuursorganen aangewezen die uitvoering van de richtlijnen op zich nemen, in aansluiting op hun bestaande taken en bevoegdheden. Voor de uitvoering door die bestuursorganen geldt hetgeen is beschreven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [37]. Als het onderwerp erom vraagt dat de bestuursorganen actief maatregelen nemen, ligt het voor de hand om

een programma voor te schrijven. Voor enkele onderwerpen zoals waterkwaliteit en omgevingslawaaï zijn dergelijke programma's wettelijk verplicht. Een bestuursakkoord of een gezamenlijk programma van meerdere bestuursorganen kan aangewezen zijn als het nodig is dat uitvoering door de bestuursorganen gecoördineerd verloopt. Als het nodig is dat met een programma regie wordt gevoerd op het toelaten van nieuwe activiteiten, kan daarbij gebruik worden gemaakt van de speciale voorzieningen voor een programma met programmatische aanpak als bedoeld in paragraaf 3.2.4 van de Omgevingswet (voorbeelden zijn het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de Programmatische Aanpak Stikstof). Een programma, al of niet met programmatische aanpak, of een bestuursakkoord is geen voorwaarde voor het verplichten van decentrale overheden tot het bijdragen aan het doelbereik van Europese verplichtingen. Het kan wel bijdragen aan de effectiviteit daarvan.

[40] De leden van de PvdA-fractie vragen of er naast de provincies ook niet een rol voor het Rijk is bij de uitwerking van de aanbevelingen van het Planbureau voor de Leefomgeving over het doelbereik Natura 2000.

De taakverdeling tussen het Rijk en provincies maakt onderdeel uit van het overleg dat de Staatssecretaris van Economische Zaken op dit moment met de provincies voert over de uitwerking van de aanbevelingen. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid met de provincies de afspraak gemaakt om gezamenlijk een uitwerking te maken van de aanbevelingen van het Planbureau voor de Leefomgeving. Omdat het gaat over de uitvoering van het Natuurpact – waarin decentralisatieafspraken tussen het Rijk en provincies zijn vastgelegd – ligt het voor de hand dat provincies het voortouw nemen voor het proces om te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak.

[41] De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de actuele stand van zaken over het bestuurlijk en financieel «op orde» zijn van de omgevingsdiensten in Nederland, naar aanleiding van de aankondiging van de regering dat het wetsvoorstel VTH beleidsneutraal zal worden opgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.

Op dit moment wordt er een evaluatie van de Wet VTH uitgevoerd. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt deze evaluatie eerder dan binnen de gebruikelijke vijf jaar na inwerkingtreding van de wet VTH uitgevoerd en wel vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De planning is dat de rapportage van de evaluatie medio dit jaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden samen met een met IPO en VNG afgestemde reactie. Bestuurlijke en financiële stabiliteit van de omgevingsdiensten zijn onderwerp van de evaluatie.

[42] In de aanbevelingen van de Raad van State in de Vierde periodieke beschouwing IBV (oktober 2016) wordt aandacht gevraagd voor een gezonde financiële verhouding als wezenlijke randvoorwaarde voor constructieve interbestuurlijke verhoudingen. In dit kader is de initiële en structurele financiering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) onder de Omgevingswet in de visie van de fractieleden van de PvdA een noodzakelijk vereiste. De leden vragen om een toelichting en vragen hoe hiertoe de noodzakelijke middelen worden opgenomen in de begroting voor 2018, en wel zo dat het stelsel inderdaad op 1 januari 2019 van kracht kan worden.

In de begroting van 2017 is invulling gegeven aan het Hoofdpijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (Kamerstukken I

2016/17, 33 118, G, bijlage) door dekking voor de periode 2016–2024 van in totaal € 218,1 miljoen op te nemen. Het gaat om de eenmalige uitgaven. Ook is deels al rekening gehouden met structurele exploitatiekosten (zie begroting 2017 HXII art. 13.05 overzicht pagina 54). De hierboven genoemde middelen zijn behalve voor de eerste fase van het ontwikkelen van het DSO binnen het implementatieprogramma ook bestemd voor de verdere ontwikkeling in de fase na inwerkingtreding, investeringskosten voor invoeringsbegeleiding en het oprichten van een centraal informatiepunt en zijn inclusief apparaats- en inhuurkosten.

Bij de ontwikkeling van het DSO wordt prioriteit gelegd bij de ontwikkeling van de eerste fase tot inwerkingtreding. Hiervoor is dus voorzien in de noodzakelijke financiële middelen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de kosten van het DSO [13].

[43] De leden van de fractie van de PvdA willen weten of de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit niet in werking treedt tot de afwijking van het omgevingsplan is goedgekeurd, en wat dit betekent voor de handhaafbaarheid van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

De omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit treedt wel in werking. Maar net als nu mag een bedrijf pas starten met zijn activiteiten nadat omgevingsvergunning is verleend voor alle activiteiten waarvoor vergunning is vereist. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bedrijf. Net als nu is het starten van de activiteit zonder vergunning handhaafbaar door het bevoegd gezag. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

Stel bijvoorbeeld dat een initiatiefnemer een hal wil bouwen waarin hij een milieubelastende activiteit wil ontplooiën. Hij wil de hal bouwen op een locatie waar dat in strijd is met het omgevingsplan of waar daarvoor op grond van het omgevingsplan een vergunning nodig is. In dat geval moet de initiatiefnemer ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aanvragen. Hij kan ervoor kiezen dit tegelijkertijd met zijn aanvraag om een vergunning voor de milieubelastende activiteit te doen, maar mag de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit ook los aanvragen. De omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit treedt dan in werking, maar de initiatiefnemer mag niet met bouwen beginnen voordat hij ook de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit heeft gekregen. Begint hij toch met bouwen, dan handelt hij in strijd met het omgevingsplan en kan de gemeente handhavend optreden. Het feit dat al wel een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is verleend die de initiatiefnemer in de nieuw te bouwen hal wil verrichten, doet hier verder niets aan af. Pas wanneer ook de benodigde omgevingsvergunning voor het afwijken is verleend, kan hij de hal bouwen en de beoogde milieubelastende activiteit verrichten. Ook wanneer hij zich niet houdt aan de eisen die in beide vergunningen zijn gesteld, bijvoorbeeld door een hogere hal te bouwen dan de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit toestaat of door meer fijnstof uit te stoten dan het maximum dat in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is gesteld, kan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning handhavend optreden.

[44] De leden van de fractie van de PvdA willen weten wat de rol van de provincie is bij complexe bedrijven, wanneer gemeente en provincie het niet eens kunnen worden over de ruimtelijke inpassing van de uitbreiding van een complex bedrijf met nieuwe gebouwen. Zij vragen of de provincie

de gewenste aanpassingen kan waarmaken met een provinciaal omgevingsplan en zo nee, op welke wijze dan wel.

De verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving ligt primair bij het decentrale bestuursorgaan. De gemeente is in eerste instantie het bestuursorgaan dat beoordeelt of een complex bedrijf bijvoorbeeld nieuwe gebouwen mag bouwen. Dat doet zij door regels te stellen in het omgevingsplan. En bij het beoordelen van omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan, ook als daarvoor een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is en de gemeente instemmingsrecht heeft. De provincies hebben tot taak om het ruimtelijk beleid op regionaal niveau te coördineren, net als onder het huidige omgevingsrecht het geval is. Hierbij maakt het geen verschil of de bedrijven waarom het gaat al dan niet onder de regel «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag» voor complexe bedrijven vallen en gedeputeerde staten daarom bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor het bedrijf.

De leden van de PvdA-fractie refereren in hun vraag aan het ruimtelijk mogelijk maken van een complex bedrijf door middel van een provinciaal omgevingsplan. De Omgevingswet voorziet niet in een omgevingsplan dat wordt gemaakt door de provincie. De provincie kan op grond van de Omgevingswet instructieregels opnemen in de provinciale omgevingsverordening, waar gemeenten zich aan moeten houden bij het vaststellen van hun omgevingsplan. Dit instrument kan ook worden ingezet voor beleid op het gebied van de vestiging en uitbreiding van bedrijven, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat risicovolle of sterk verontreinigende bedrijven geclusterd worden op een beperkt aantal locaties binnen de provincie. Een ander voorbeeld kan zijn het regionaal spreiden en verdelen van outletcentra of kantoorlocaties. Het «sturen aan de voorkant» door middel van instructieregels, is hét instrument voor het uitvoeren van de sturende en coördinerende taken van de provincie en voor het laten doorwerken van provinciaal beleid op grond van de Omgevingswet. Daarnaast kan de provincie in individuele gevallen een instructie geven op grond van artikel 2.33 van de Omgevingswet. Het gebruik van deze instructiebevoegdheid is passend als het stellen van instructieregels wegens het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van uitvoering minder voor de hand liggend is. Een instructie van de provincie moet door de gemeente worden opgevolgd bij het vaststellen van een omgevingsplan.

[45] De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de inperking van het instemmingsrecht van gemeenten bij het afwijken van het omgevingsplan door complexe bedrijven precies gaat werken. Zij willen weten of door het kabinet overwogen is te regelen dat door de provincie eerst moet worden gekeken naar mogelijkheden om binnen de voorschriften van het omgevingsplan te voldoen aan de eisen van de richtlijn industriële emissies of de Seveso-richtlijn voordat zij gebruik maken van dit instrument.

Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag voor alle omgevingsvergunningen voor complexe bedrijven, ook voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. De provincie gaat bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten net zo te werk als de gemeente zou doen: het omgevingsplan is uitgangspunt, en bij de vraag of er al dan niet reden is om de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit te verlenen, kan ook belang toekomen aan de vraag of het mogelijk is de desbetreffende activiteit binnen de grenzen van het omgevingsplan te verrichten. Soms ligt het voor de hand om af te wijken van het omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan zullen niet altijd kunnen anticiperen op alle maatregelen die bij een specifieke complexe activiteit nodig kunnen zijn

ter voorkoming en beperking van de verontreiniging veroorzaakt door milieubelastende activiteiten. Zo kan voor het toepassen van een aanvullende emissiebeperkende techniek een uitbreiding van het bouwblok nodig zijn, of kan vanwege de beperking van de immissie een hogere schoorsteen nodig zijn dan het omgevingsplan op die locatie voorziet. Omdat de exacte invulling van de benodigde maatregelen pas tijdens vergunningverlening van de milieubelastende activiteit kan blijken, zal het niet mogelijk zijn er bij het opstellen van het omgevingsplan altijd op voorhand rekening mee te houden. Het is niet zo dat de maatregelen die wel binnen het omgevingsplan zouden passen per definitie de voorkeur verdienen boven maatregelen die een afwijking daarvan vergen. De provincie moet als integraal bevoegd gezag voor complexe bedrijven namelijk niet alleen de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving en de doelen van de wet betrekken bij het beslissen op een vergunningaanvraag, maar moet ook kijken naar de proportionaliteit van de eisen die worden opgelegd aan het bedrijf in kwestie. Dit is in het huidige omgevingsrecht ook het geval. Wanneer in het voorbeeld van de leden van de PvdA-fractie het nemen van andere maatregelen dan een hogere schoorsteen disproportioneel belastend is voor het bedrijf, dan kan de provincie tot de conclusie komen dat het alles in overweging nemende toch beter is de route van het afwijken van het omgevingsplan te kiezen. Het kabinet heeft daarom niet overwogen om een dergelijke regel in de ontwerpAMvB's op te nemen.

De inperking van het instemmingsrecht is alleen aan de orde als het afwijken verband houdt met een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn of de richtlijn industriële emissies. Het is dus geen aanvullend sturingsinstrument voor de provincie: voor zover de provincie haar eigen beleid wil laten doorwerken op gemeentelijk niveau, dient zij dat te doen door middel van instructieregels of instructies, zoals beschreven in het antwoord op vorige vraag [44].

[46] De leden van de fractie van de PvdA vragen een nadere toelichting op de stelling dat decentrale regels positief kunnen doorwerken naar het verbeteren van de handhaafbaarheid van regels en daarmee ook naar de handhavingsinspanning. Dit ook gelet op de verwachting van deze leden dat de handhavende instanties straks te maken (kunnen) hebben met per gemeente en provincie verschillende na te leven regels, en ook nog eens met een eigen beoordelingsruimte voor de initiatiefnemer, over de invulling van de specifieke zorgplicht. Deze leden vragen daarom of maatwerk niet onvermijdelijk tot meerwerk leidt.

De positieve doorwerking die het kabinet verwacht voor de handhaafbaarheid heeft er mee te maken dat decentrale regels concreter en meer toegespitst op de locatie kunnen zijn dan een landelijke regel, en daarmee dus ook duidelijker kunnen zijn voor de initiatiefnemer, de omgeving en ook de handhavende instantie. Duidelijke regels dragen bij aan de naleving daarvan. En als ze niet worden nageleefd, is het constateren van een overtreding voor de handhavende instantie eenvoudiger dan bij een meer algemeen geformuleerde landelijke regel. Het voorgaande is bij de eerdere beantwoording van vragen van uw Kamer geïllustreerd met het voorbeeld van regels over lozen van hemelwater op een vuilwaterriool (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 75). In dat voorbeeld kan de gemeente gegeven de kennis van de lokale situatie een meer toegespitst en dus concretere en duidelijkere regel stellen dan het Rijk in algemene rijksregels kan doen. De handhavende instantie heeft hier vervolgens profijt van. Als de regel door degene die de regels stelt op de lokale situatie is toegespitst en dus concreet en duidelijk is, maakt het voor de handhavingsinspanning op zich niet uit, dat de regel over hetzelfde onderwerp op een andere locatie anders kan luiden. Het enige wat telt is

of de regel voor degene die de activiteit verricht en de handhavende instantie voldoende kenbaar is. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet voorziet daarin.

Deze leden noemen in relatie tot de handhavingsinspanning ook de eigen beoordelingsruimte voor de initiatiefnemer in de specifieke zorgplicht. Een specifieke zorgplicht laat inderdaad ruimte voor de wijze waarop deze zorgplicht op een juiste en passende wijze wordt ingevuld. Het doel en de verplichting voor de initiatiefnemer zijn echter eenduidig. Het bevoegd gezag handhaaft dus eenduidige doelregels en heeft dus geen «meerwerk». Ten opzichte van het huidige recht zijn de specifieke zorgplichten in het ontwerpBal bovendien verder verduidelijkt. Bij iedere specifieke zorgplicht is aangegeven wat er voor de desbetreffende activiteit in ieder geval tot die zorg wordt gerekend. Dat biedt, meer dan in het huidige recht, duidelijkheid over de maatregelen die in ieder geval van de initiatiefnemer worden verwacht en aspecten waarmee diegene in ieder geval rekening moet houden. Ook dat draagt bij aan de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplicht. Decentrale regels kunnen ook een positieve rol spelen bij het verduidelijken wat van de initiatiefnemer wordt verwacht in relatie tot de specifieke zorgplicht. Ook dit vergroot de handhaafbaarheid van regels. Een voorbeeld is het lozen van hemelwater. De specifieke zorgplicht in het Bal heeft ook betrekking op het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater. Die doelmatige werking kan worden belemmerd als te veel hemelwater wordt geloosd waardoor capaciteit van het rioolstelsel wordt overschreden. Dat kan uiteindelijk leiden tot rioolwater op straat, met naast wateroverlast ook mogelijke risico's voor de volksgezondheid. Een maatwerkregel in het omgevingsplan kan dan concreter aangeven wat op een locatie van de initiatiefnemer wordt verwacht om overschrijding van de capaciteit van het riool door cumulatie van meerdere lozingen te voorkomen.

[47] De leden van de PvdA-fractie vragen of inderdaad verondersteld mag worden dat «*good housekeeping* maatregelen» op grond van de specifieke zorgplichten in het Bal op iedere initiatiefnemer rusten. Zij wijzen daarbij op de inbreng van het bedrijfsleven bij de deskundigenbijeenkomst, waarin werd gesteld dat in het Bal moet worden opgenomen dat aan specifieke zorgplichten in ieder geval is voldaan voor zover de specifieke bepalingen in het Bal worden nageleefd. Deze leden vragen of het kabinet bereid is om voor de juridische zekerheid en handhaafbaarheid wel algemene regels over *good housekeeping* op te nemen in het Bal.

Maatregelen die onder *good housekeeping* vallen, mogen inderdaad van alle initiatiefnemers worden verwacht. Een voorbeeld: ieder die een activiteit verricht waarbij een lekbak is voorgeschreven, begrijpt dat een lekbak gekozen moet worden die bestand is tegen de stoffen die worden opgevangen, dat regelmatig gekeken moet worden of er vloeistoffen in de lekbak staan en dat de lekbak steeds moet worden geleegd. Het kabinet houdt vast aan het voornemen om dergelijke maatregelen niet uit te schrijven in de artikelen van het Bal, maar over te laten aan de specifieke zorgplicht. Het getuigt niet van vertrouwen in de kundigheid van het bedrijfsleven als dit soort voorschriften wel wordt uitgeschreven. Het is bovendien een illusie dat alle *good housekeeping* maatregelen volledig kunnen worden opgesomd. Uitschrijven zou zelfs tot vervelende a-contrario redeneringen kunnen leiden: een maatregel die duidelijk tot *good housekeeping* behoort maar niet is opgenomen in het Bal, zou dan niet meer genomen hoeven te worden. Dat soort redeneringen wil het kabinet voorkomen.

De vrees die het bedrijfsleven heeft geuit in de deskundigenbijeenkomst heeft geen betrekking op *good housekeeping* maatregelen die niet expliciet in het Bal worden opgenomen, maar juist op de verhouding tussen de specifieke zorgplicht en de andere, meer uitgewerkte regels die wél in het Bal zijn opgenomen. Op dit punt kan het kabinet het bedrijfsleven geruststellen. De specifieke zorgplicht blijft van toepassing naast de andere regels in het Bal, maar als een bedrijf die meer uitgewerkte regels opvolgt zal het in de meeste gevallen ook voldoen aan de specifieke zorgplicht. Desondanks houdt de specifieke zorgplicht wel betekenis en kan deze niet teruggredan. Het voldoen aan een meer uitgewerkte regel, bijvoorbeeld een emissiegrenswaarde voor stof X, betekent immers niet dat daarmee alle aspecten zijn afgedekt. Naast het voldoen aan die emissiegrenswaarde moet bijvoorbeeld ook voldoende zorg worden betracht voor het beperken van de emissie van andere stoffen die ook worden geloosd. De maatregelen om de emissie van deze andere stoffen te beperken vallen onder de specifieke zorgplicht. Dit is niet anders dan in het huidige recht.

[48] De leden van de PvdA-fractie geven aan dat een stelselmatige verbetering van het leefmilieu in strijd is met de invulling van gebruiksruimte door lokaal bevoegd gezag. Ze vragen waarom de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsraad en de Gezondheidsraad om strengere grenswaarden te stellen niet wordt gevolgd in plaats van te verwijzen naar een nog op te stellen luchtkwaliteitsplan. Daarnaast wil zij weten wat verwacht wordt van het advies van de Gezondheidsraad over luchtkwaliteit.

De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, enerzijds gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en anderzijds op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Het gaat kortom om het vinden van de juiste balans tussen bescherming van de gezondheid en het benutten van de fysieke leefomgeving. Dit is een gezamenlijke opgave van alle bestuurlagen. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat decentrale overheden verantwoorde keuzes maken. Het stelsel biedt hiervoor ruimte, maar bevat ook heldere kaders. Zo mogen de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit wel strenger, maar niet soepeler gemaakt worden door decentrale overheden. Op wetsniveau is al bepaald dat een bestuursorgaan moet onderbouwen welke taken en bevoegdheden worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Naar aanleiding van de motie-Veldman (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57) zal in het Bkl zoals dat wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden bepaald dat de economische effecten worden betrokken bij de vaststelling van decentrale omgevingswaarden. Het is niet verder toegestaan dat een gemeente decentrale regels, zoals omgevingswaarden, stelt die het gebruik en beheer van een rijksweg of hoofdspoorweg belemmeren.

De Gezondheidsraad heeft geadviseerd in het Bkl aanvullende/strengere inspanningsverplichtingen op te nemen. De keuze van het kabinet is echter om op dit moment alleen de Europees verplichte gestelde waarden in het ontwerpBkl op te nemen. Overigens komen de WGO-advieswaarden voor NO₂ en SO₂ overeen met de omgevingswaarden in het ontwerpBkl. Het kabinet heeft wel toegezegd het advies van de Gezondheidsraad «Meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid» te bestuderen en medio 2017 met een reactie te komen op dit rapport.

Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu advies gevraagd aan de Gezondheidsraad over hoe gezondheid in het gehele luchtkwaliteitsbeleid centraal kan worden gesteld. Van de Gezondheidsraad wordt advies verwacht over de stoffen en sectoren waarop het beleid moet worden gericht om gezondheidswinst te kunnen realiseren.

Een stelselmatige verbetering van de luchtkwaliteit wordt niet alleen bereikt door het stellen van normen. Er lopen verschillende projecten om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waaronder luchtkwaliteit, te verbeteren, zoals toegelicht in het antwoord op een vraag van de D66-fractie [18].

[49] De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kennis heeft genomen van het verzoek van het IPO om meer interventieinstrumenten om zo scherper te kunnen sturen in overbelaste situaties tegen te gaan. Hierbij worden de aspecten geur en geluid concreet genoemd.

Het kabinet heeft kennisgenomen van de kennelijke wens van provincies om meer interventiemogelijkheden te krijgen om in overbelaste situaties te kunnen sturen op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het kabinet begrijpt de wens om sterker dan nu het geval is te kunnen sturen. Het nieuwe stelsel voorziet hier in. Zo kunnen provincies aangescherpte of aanvullende omgevingswaarden stellen. Zij kunnen deze via beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit laten doorwerken naar de vergunningverlening en via instructieregels laten doorwerken naar de omgevingsplannen van gemeenten en de verordeningen van de waterschappen. Ook zijn de mogelijkheden voor (gebiedsgericht) maatwerk vergroot. Een omgevingswaarde voor geurhinder van veehouderijen kan een centrale rol vervullen in een gebiedsgerichte aanpak waar bijvoorbeeld consequente toepassing van best beschikbare technieken, het weren van nieuwe stallen op overbelaste locaties, het bevorderen van innovatieve stalconcepten en het terugnemen van onbenutte gebruiksruimte ook onderdeel van zijn.

Het is hierbij wel van belang dat de provincie niet op de stoel van de gemeenten gaat zitten. Artikel 2.18 van de wet geeft provincies de taak tot gebiedsgerichte coördinatie, maar hierbij moet wel sprake zijn van een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende manier door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Voor gebiedsontwikkelingen die niet gemeentee overstijgend zijn en ook geen betrekking hebben op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft, blijft het gemeentebestuur bevoegd. In het kader van de implementatie zal aandacht worden besteed aan het gebruik van de interventiemogelijkheden van de provincies in overbelaste gebieden.

[50] De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer meldingen van activiteiten op grond van regels van decentrale overheden wel of niet als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten worden beschouwd, nu daar in de rechtspraak verschillend mee lijkt te worden omgegaan.

In de uitspraak waar de leden van de PvdA-fractie aan refereren (ECLI:NL:RBOBR:2016:4913) concludeerde de rechtbank dat, gelet op de tekst van de Verordening Ontgrondingen provincie Noord-Brabant 2008, rechtsgevolg verbonden is aan de reactie op een melding van een ontgroning. Pas na acceptatie van de melding mocht worden gestart met de ontgroning. Daarom vloeiende het rechtsgevolg, namelijk het mogen ontgronden zonder ontgrondingsvergunning, niet voort uit de verordening zelf, maar uit de acceptatie van de melding. Een dergelijke reactie op een melding is een besluit in de zin van de Awb.

De meldplicht die op grond van artikel 4.4 van de Omgevingswet opgenomen kan worden in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingverordening of de algemene rijksregels heeft een ander karakter dan de melding waarover de genoemde uitspraak gaat. Een meldplicht waarop een besluit in de zin van de Awb volgt maakt geen onderdeel uit van het instrumentenpakket in paragraaf 4.1.2 van de wet. Een eventuele reactie op een melding is onder de Omgevingswet dus geen besluit in de zin van de Awb. Het rechtsgevolg, namelijk het mogen starten van de activiteit na de standstilltermijn, vloeit rechtstreeks voort uit de algemene regels. Een rechtsgevolg zoals in de genoemde uitspraak is genoemd, is in de regels op grond van de Omgevingswet daarom niet aan de orde. Voor een uitgebreidere beschouwing over de systematiek van meldingen en het rechtsgevolg van reacties op een melding wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 31–33).

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

[51] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de vier voorliggende AMvB's nog zullen worden aangepast voordat zij aan de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden aangeboden. Ook wijzen zij erop dat er nog aanpassingen zullen worden doorgevoerd met de aanvullingsbesluiten (bodem, geluid, natuur en grondeigendom). Daarnaast stellen deze fractieleden dat het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerpInvoeringsbesluit tegelijk met de vier ontwerpbesluiten voor advisering worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij geven aan dat zij het gewenst achten om over de aangepaste AMvB's te besluiten, met kennis van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij vragen wanneer een advies verwacht wordt.

Het streven is om de ontwerpAMvB's en het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet nog voor het zomerreces 2017 aan te bieden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet hoopt uiteraard op een spoedige advisering van de Afdeling advisering, maar kan geen uitspraken doen over de verwachte datum. Dat is aan de Afdeling advisering.

Over de procedure van de behandeling van de ontwerpAMvB's heeft in het najaar van 2016 mondeling en schriftelijk overleg plaatsgevonden met de leden van de Commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, I en J). De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft een aantal toezeggingen gedaan die het kabinet graag in herinnering roept. Allereerst betreft dat de toezegging dat er na verwerking van de wijzigingen die aan de orde zijn geweest tijdens de mondelinge en schriftelijke behandeling in het parlement, geen ingrijpende wijzigingen meer worden aangebracht in de ontwerpAMvB's zoals die voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Ten tweede is toegezegd dat het parlement, na verwerking van het advies van de Afdeling advisering en publicatie van de AMvB's in het Staatsblad, daarvan in kennis zal worden gesteld. Het advies van de Afdeling advisering en het uitgebrachte nader rapport zullen ook gepubliceerd worden. Dat vloeit ook voort uit artikel 23.5, vierde lid, van de Omgevingswet. Bovendien zal het ontwerpInvoeringsbesluit Omgevingswet nog bij uw Kamer worden voorgehangen. Mochten er nieuwe ontwikkelingen zijn die maken dat uw Kamer wijzigingen zou willen aanbrengen in de dan gepubliceerde AMvB's dan kunnen die besproken worden bij de voorhangprocedure van het Invoeringsbesluit.

Die voorhangprocedure zal gelet op het voorgaande plaatsvinden na publicatie van de AMvB's in het Staatsblad.

Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen wordt het ontwerpInvoeringsbesluit niet gelijktijdig met de vier ontwerpAMvB's en het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. De parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet bepaalt het moment waarop het Invoeringsbesluit voorgehangen zal worden bij beide Kamers. De aanbieding aan de Afdeling advisering van het ontwerpInvoeringsbesluit zal plaatsvinden na afronding van de voorhangprocedure.

[52] De fractieleden van GroenLinks hebben een aantal vragen over het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau bij de decentralisatie van het omgevingsrecht. Zij vragen hoe een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gegarandeerd als normen niet terugkomen, zoals sommige normen op het gebied van geluid. Zij vragen verder of het kabinet kan garanderen dat grenswaarden niet in heel veel gevallen overschreden gaan worden en aan welke kwaliteitscriteria een «deugdelijke motivering» moet voldoen.

Het uitgangspunt van een «gelijkwaardig beschermingsniveau» betekent niet dat elke norm op hetzelfde niveau terugkomt in het nieuwe stelsel, maar dat over het geheel gezien hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden als het huidige stelsel biedt. Dat beschermingsniveau ontstaat net als nu door een samenspel van keuzen op lokaal, regionaal, landelijk en Europees niveau. De stelselherziening maakt de landelijke bijdrage aan het beschermingsniveau iets kleiner en de lokale/regionale groter. Inderdaad komen enkele specifieke geluidnormen niet terug, maar er komen ook talrijke landelijke uitzonderingen voor bedrijven niet expliciet terug. Gemeenten krijgen op dit terrein een grotere verantwoordelijkheid voor het zoeken van een balans tussen beschermen en benutten. Het kabinet vertrouwt erop dat ze daarmee prudent omgaan, net als ze nu omgaan met de onderwerpen waarbij zij van oudsher al veel discretionaire ruimte hebben en met de maatwerk mogelijkheden van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Voor diverse onderwerpen, waaronder geluid (binnenwaarden), externe veiligheid, waterkwaliteit en luchtkwaliteit zijn de grenswaarden ook echt grenzen. Daar kan niet in algemene zin van worden afwijken; wel noemt het ontwerpBkl de nauw omschreven uitzonderingsmogelijkheden die er zijn bij die onderwerpen. Alleen voor de grenswaarden voor geur van veehouderijen en zuiveringstechnische werken en trillingen is afwijken in bepaalde gevallen mogelijk als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. Het spreekt vanzelf dat het gebruik van die mogelijkheid een extra motivering vergt. In lijn met de motie-Çegerek (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73) zal in de nota van toelichting bij het Bkl verhelderd worden wat dit toepassingscriterium inhoudt. Niet alleen moet worden gemotiveerd dat er sprake is van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen, maar ook dat die een langdurende hogere belasting rechtvaardigen. Daarbij zal expliciet ingegaan worden op de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en algemene rechtsbeginselen met zich brengen bij het rechtvaardigen van zwaarwegende belangen:

- is het doel legitiem,
- is het middel geschikt om het doel mee te bereiken,
- staat het middel in redelijke verhouding tot het doel, en
- is het echt noodzakelijk: kan het doel niet op een andere, minder ver gaande manier worden bereikt, bijvoorbeeld door een beperking in de tijd.

Omdat die rechtvaardiging moet plaats vinden in de lokale context zal die niet voorbij kunnen gaan aan het lokale maatschappelijk draagvlak voor het te nemen besluit.

Het vereiste van een «deugdelijke motivering» waaraan de leden refereren is overigens niet alleen van toepassing op deze bijzondere afwijkingsmogelijkheid, maar bijvoorbeeld ook bij het afwijken van de standaardwaarden voor geur, geluid of trillingen tot aan grenswaarden die hiervoor zijn opgenomen in het ontwerpBkl. Elk besluit vereist een deugdelijke motivering op grond van artikel 3:46 Awb. Het motiveringsbeginsel was al in de jurisprudentie ontwikkeld en is sinds de jaren negentig gecodificeerd in de Awb. Rechters toetsen de motivering van een besluit en vernietigen het als het onvoldoende deugdelijk gemotiveerd is. Hier zijn geen vaste kwaliteitscriteria voor ontwikkeld, gegeven de grote variatie aan onderwerpen binnen het bestuursrecht en grote variatie in concrete zaken en de daarbij te betrekken belangen. Het motiveringsbeginsel hangt ook samen met andere in de Awb vastgelegde beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel. Een kwaliteitselement waaraan rechters veelvuldig toetsen is dat uit de motivering af te leiden moet zijn dat het bevoegd gezag op zorgvuldige wijze onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van het besluit en de betrokken belangen heeft meegenomen bij de besluitvorming. Een ander kwaliteitselement is een consistent en doordacht beleid voor individuele vergelijkbare gevallen. Dit volgt uit het gelijkheidsbeginsel. Bestuursorganen kunnen bij hun motivering dan verwijzen naar een beleidsregel of gebruik maken van een vaste gedragslijn.

[53] De GroenLinks-fractieleden vragen aan welke grenzen de ruimte voor ontwikkeling is gebonden en specifiek hoever het niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving mag verslechteren ten gunste van ontwikkeling.

Bij de toepassing van de Omgevingswet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het stelsel stelt hiervoor minimumgrenzen en biedt ruimte voor een eigen afweging waar dat kan. Op de ene plek wordt deze ruimte benut voor activiteiten, zoals productie van duurzame energie, op de andere plek ligt er een accent op andere kwaliteiten van de fysieke leefomgeving, zoals stilte, extra schone lucht of een mooi uitzicht. Het is primair aan gemeenten om hier, gebiedsgericht, keuzes in te maken. Voor projecten van provinciaal of nationaal belang ligt de afweging bij de provincie respectievelijk de verantwoordelijke Minister.

De grenzen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op een specifieke locatie worden in ultimo bepaald door de kwalitatieve en kwantitatieve grenzen in de AMvB's en de Omgevingswet. Zo moeten de omgevingswaarden voor lucht en water steeds behaald worden. Van de grenswaarden voor immissies kan alleen voor bepaalde onderwerpen en in nauw omschreven gevallen worden afgeweken. Verder moeten individuele milieubelastende activiteiten voldoen aan de specifieke zorgplicht van het Bal en moeten omgevingsvergunningen voldoen aan de beoordelingsregels en regels over voorschriften die zijn opgenomen in het Bkl. Daarmee wordt gewaarborgd dat geen van deze activiteiten significante milieuverontreiniging veroorzaakt.

In dit verband moet de functie van de wettelijke criteria niet vergeten worden. Een omgevingsplan waarin louter eenzijdige keuzes zouden worden gemaakt ten koste van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit zal niet voldoen aan de wettelijke eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De wet vereist immers een evenwicht tussen het beschermen en benutten

van de fysieke leefomgeving, met het oog met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De gemeente moet haar keuzes zorgvuldig maken en haar besluit motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Bovenzien kent het wettelijk stelsel diverse waarborgen voor een deugdelijke besluitvorming over omgevingsplannen, waaronder participatie, toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, vaststelling door de gemeenteraad en beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden.

[54] De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het kabinet niet bereid is om de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) in het Bkl op te nemen.

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie [18] en de PvdA-fractie [48].

[55] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of, gezien de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie, een aanscherping van de afstandseisen en luchtkwaliteitsnormen niet meer voor de hand ligt dan intrekking van het Besluit gevoelige bestemmingen. Daarnaast wijzen zij op de problemen met luchtkwaliteit genoemd in het rapport van de Europese Commissie.

Door onder andere de maatregelen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht is de luchtkwaliteit zo verbeterd dat in gebieden langs rijkswegen en provinciale wegen geen (dreigende) overschrijdingen meer worden verwacht van de gestelde rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Door deze positieve ontwikkeling kan het Besluit gevoelige bestemmingen worden ingetrokken, dat immers ziet op locaties in een zone langs die wegen.

De opmerking in het rapport van de Europese Commissie waar de leden van de GroenLinks-fractie op wijzen ziet op verkeerskundige kwaliteit en files en niet op het behalen van de luchtkwaliteitsnormen. Het rapport doet aan de positieve ontwikkeling dan ook niet af. In de brief aan de Tweede Kamer van 15 februari 2017 is het rapport nader geduid (Kamerstukken II 2016/17, 30 175, nr. 249). Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie [18] en de PvdA-fractie [48] is aangegeven, heeft het kabinet er niet voor gekozen om in het ontwerpBkl verder te gaan dan de Europees verplichte gestelde waarden.

Het Rijk blijft zich echter, samen met decentrale overheden, inzetten om de luchtkwaliteit verder te verbeteren. Zo wordt in het ontwerpBkl de mogelijkheid geboden om aanvullende decentrale omgevingswaarden te stellen. Daarbij gelden wel enkele voorwaarden, zoals toegelicht in het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [48]. Gemeenten kunnen desgewenst, in hun omgevingsplan, soortgelijke afstanden tussen rijkswegen en provinciale wegen als in het Besluit gevoelige bestemmingen aanhouden, ook voor die locaties waar niet aan de eigen omgevingswaarde wordt voldaan.

[56] De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een reactie over de zorg van het IPO over normopvulling en sluipende verslechtering bij cumulatie.

Zoals aangegeven in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [53] gaat het bij de Omgevingswet om de balans tussen beschermen en benutten. Ter bescherming van de fysieke leefomgeving worden in het ontwerpBkl door het Rijk grenzen gesteld aan de bevoegdheidsuitoe-

fening door bestuursorganen. Die grenzen variëren per aspect. Zo biedt het besluit voor luchtkwaliteit de mogelijkheid om strengere decentrale omgevingswaarden te stellen, zoals toegelicht in het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [48]. Met het stellen van een strengere omgevingswaarde kan normopvulling onder de rijksomgevingswaarde tegengegaan worden. Dat kan bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit het geval zijn. Zo zou een provincie voor gebieden waar een goede luchtkwaliteit aanwezig is omgevingswaarden kunnen vastleggen die het behoud daarvan waarborgen. Ook als decentrale overheden geen scherpere omgevingswaarden voor lucht stellen bevat het stelsel waarborgen die normopvulling afremmen. Genoemd kunnen worden de specifieke zorgplichten van het Bal, de algemene regels in dat besluit en de beoordelingsregels voor de vergunning voor een milieubelastende activiteit. Door middel van monitoring wordt voor luchtkwaliteit in het hele land een vinger aan de pols gehouden.

Ook voor geluid kunnen decentrale overheden voor een strengere norm kiezen. Het Rijk stelt een standaardwaarde voor de belasting van geluid van een activiteit op een gevoelig gebouw of gevoelige locatie. Die standaardwaarde is net als de norm in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer geen cumulatieve norm. Het ontwerpBkl vraagt daarom ook van gemeenten om rekening te houden met het geluid van activiteiten, in meervoud. Wanneer de gemeente van mening is dat gelet op andere activiteiten in de buurt een strengere geluidnorm meer passend is, dan kan de gemeente deze voorschrijven. Zie verder het antwoord op twee vragen van de SP-fractie [30, 31] over de invloed van de algemene regels op het tegengaan van normopvulling.

[57] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat het RIVM er niet van overtuigd is dat sprake zal zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Termen als «duurzame ontwikkeling», «gezondheid», en «goede kwaliteit van leefomgeving» zijn abstract en het flankerend beleid van het Rijk wordt onvoldoende bevonden. De leden vragen om een reactie hierop. Ook vragen zij of de bereidheid bestaat om, zoals door het RIVM is voorgesteld, in samenwerkingsprogramma's van het Rijk en andere overheden te komen tot een invulling van abstracte termen als «duurzame ontwikkeling», «gezondheid» en «goede kwaliteit van de leefomgeving».

Zoals aangegeven in het antwoord op een vraag van deze leden over de AMvB's bij de Omgevingswet (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 89) is bij de vormgeving van de Omgevingswet en de AMvB's het uitgangspunt steeds geweest dat het niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Realisatie van de ambities op het gebied van milieu en gezondheid vraagt actie op verschillende niveaus. De invulling van termen als «duurzame ontwikkeling», «gezondheid» en een «goede kwaliteit van leefomgeving» hangt mede af van lokale en regionale afwegingen.

Het nieuwe stelsel geeft op een aantal punten meer ruimte aan het stellen en bereiken van lokale ambities. Die flexibiliteit is er altijd op gericht om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het is niet mogelijk of wenselijk om vanuit het Rijk voor alle gevallen voor te schrijven hoe een belangenafweging tussen milieudoelstellingen en economische belangen in een individueel geval moet uitpakken. Het op die wijze nader inkaderen van de genoemde termen verhoudt zich niet tot het uitgangspunt «decentraal, tenzij» en het locatiespecifieke karakter van de afweging die moet worden gemaakt. Zo zal het bevorderen van de gezondheid in de ene gemeente vorm kunnen krijgen door het verbeteren van de luchtkwaliteit, terwijl in de andere

gemeente het aanhouden van afstand tot geluidsbronnen of een slimme en gezonde inrichting van de stad aan dat doel bijdraagt. De precieze invulling van de begrippen hangt dus af van de omstandigheden van het geval die per gemeente kunnen verschillen. Het past daarmee niet om deze begrippen centraal in te vullen via een samenwerkingsprogramma. Wel is het zinvol decentrale bestuursorganen nader te informeren over de toepassing van de wet, zie in dit verband ook de antwoorden op de volgende vragen van deze leden [58, 59].

Het voorgaande neemt niet weg dat het Rijk het beschermingsniveau voor bepaalde aspecten ook onafhankelijk van de locatie waarborgt via instructieregels. Dat geldt bijvoorbeeld voor geluid, externe veiligheid en trillingen. Met die instructieregels wordt mede invulling gegeven aan «gezondheid» en een «goede kwaliteit van leefomgeving». Overigens hebben overheden ook onder het huidige recht te maken met normen die op lokaal niveau om een nadere invulling vragen. Dat betreft bijvoorbeeld het begrip «goede ruimtelijke ordening», zoals opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening.

[58] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet hun visie deelt dat kennis en informatie over de relatie ruimte, gezondheid, leefomgeving en milieu, en de effecten van cumulatie cruciaal zijn voor beleid en uitvoering door gemeenten. Ook vragen de leden of hiervoor extra inspanningen worden verricht en of dit wordt ondersteund met voldoende middelen.

Het kabinet deelt deze visie met de GroenLinks fractieleden. In het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is kennisontwikkeling een belangrijk onderdeel. Het implementatieprogramma is juist opgezet om te zorgen dat iedereen goed voorbereid kan zijn op de inwerkingtreding van de wet. De kennisontwikkeling kent vele vormen en praktische middelen als handreikingen, routeplanners, leersessies en *best practices*. Het implementatieprogramma besteedt aandacht aan de kennisbehoefte bij toekomstige gebruikers. De onderwerpen waarover vragen bestaan en die de Omgevingswet raken, kunnen daarmee aan bod komen. Ook worden er in het hele land praktijkbijeenkomsten, *pilots* en experimenten georganiseerd. De financiering van de invoeringsondersteuning met daarbinnen aandacht voor kennisontwikkeling maakt deel uit van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

In het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [33] is ingegaan op het belang van kennis bij het maken van afwegingen.

[59] De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet bereid is mee te werken aan ontwikkeling van geïntegreerde indicatoren en procesmatige en inhoudelijke afwegingsmethodieken. Daarnaast vragen zij of de financiering van de monitoring van de leefomgeving toekomstbestendig is.

Ja. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van integrale indicatoren, zoals de milieugezondheidsindicator van het RIVM en andere instrumenten, onder andere in opdracht van het kabinet. Ook worden er pilots uitgevoerd. Daarnaast wordt in het programma Aan de slag met Omgevingswet gewerkt aan een interactieve handreiking over gezondheid met zowel procesmatige als inhoudelijke adviezen.

De opdracht tot monitoring en gegevensverzameling over de fysieke leefomgeving staat in het ontwerpBkl. De manier waarop de monitoring en gegevensverzameling plaatsvindt en wordt beheerd wordt bij ministeriële regeling geregeld. Net als in de huidige situatie monitoren en meten zowel het Rijk, de provincies, de waterschappen, de gemeenten als

het bedrijfsleven. Ook de financiering van de monitoring ligt bij verschillende partijen.

In het eindbeeld van het Digitale Stelsel Omgevingswet zal een groot deel van de gegevens digitaal worden ontsloten. Omdat bestanden worden gekoppeld zullen er minder handmatige handelingen nodig zijn en kunnen gegevens vaker worden hergebruikt. Hierdoor dalen de kosten. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat op deze manier de financiering van de monitoring van de fysieke leefomgeving toekomstbestendig blijft.

[60] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het voornemen van het kabinet om de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit in het Bkl te verduidelijken. In het Bkl zal worden bepaald dat rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Deze leden vragen of al preciezer kan worden aangegeven hoe deze aanpassing in het Bkl zal worden geformuleerd.

Het kabinet is voornemens om deze aanpassing toe te voegen aan de algemene beoordelingsgronden voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zoals opgenomen in artikel 8.7 van het ontwerpBkl. In het Bkl zoals dat wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal bepaald worden waar in ieder geval rekening mee moet worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit. Hier zal het omgevingsplan expliciet worden benoemd.

[61] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de beantwoording van eerdere vragen over de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Hierbij gaf het kabinet aan dat ook bij het verlenen van die vergunning wel strijdigheid kan zijn met de regels van het omgevingsplan en dat er dan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit moet worden aangevraagd. Deze leden vragen of er in dit geval strengere vereisten voor de verlening van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit gelden.

In het ontwerpBkl wordt verduidelijkt dat het omgevingsplan een belangrijke bron van informatie kan zijn bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit. Daarom wordt bepaald dat bij die beoordeling rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan. Niettemin moet bij verlening van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit onverminderd worden voldaan aan de regels uit het omgevingsplan. Zo kan zijn gewaarborgd dat de milieubelastende activiteit geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt, maar kan de activiteit wel strijdig zijn met regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen ter bescherming van het cultureel erfgoed (zie voor een ander voorbeeld het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [43]). Als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan kan daarvoor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning mag niet worden afgeweken van het omgevingsplan. Er is geen reden om in dat geval strengere of andere vereisten te stellen aan de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit dan de eisen die gelden voor de beoordeling van andere aanvragen om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De beoordelingsgronden voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de beoordelingsgronden voor de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit staan

immers op zichzelf. Overigens zullen de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit via het voorziene Invoeringsbesluit Omgevingswet worden opgenomen in het Bkl. Deze regels zullen er in ieder geval toe strekken dat van het omgevingsplan kan worden afgeweken als dit valt te rechtvaardigen vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

[62] De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder wat het kabinet bedoelt met onrealistische omgevingswaarden, in de beantwoording van een eerdere vraag van deze leden (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 108).

Een omgevingswaarde kan als «onrealistisch» worden beschouwd wanneer het bestuursorgaan dat deze stelt niet bij machte is deze te realiseren. Voorbeelden van onrealistische omgevingswaarden voor een gemeente zijn eigen omgevingswaarden voor ozon, omdat een gemeente nauwelijks invloed heeft op de concentraties op het eigen grondgebied. Of bijvoorbeeld voor benzeen, terwijl de fabriek die deze stof uitstoot op het grondgebied van de buurgemeente staat.

Of decentrale omgevingswaarden voor NO₂ of fijnstof realistisch zijn, hangt af van lokale factoren, de termijn waarbinnen deze moet worden gehaald en de vraag of er sprake is van een resultaats- of een inspanningsverplichting. Decentrale overheden die de rijksomgevingswaarden voor NO₂ of fijnstof zouden willen aanscherpen, bijvoorbeeld tot het niveau van de advieswaarden van de WGO, doen er ook goed aan de locaties voor deze omgevingswaarden zo te kiezen dat ze betrekking hebben op de emissies van lokale bronnen waarvoor decentrale regels kunnen worden gesteld. Deze regels kunnen erop zijn gericht om de emissies of de uitbreiding van deze lokale bronnen te beperken en een rem te zetten op nieuwe bronnen. Het is niet toegestaan dat een gemeente decentrale regels, zoals omgevingswaarden, stelt die het gebruik en beheer van een rijksweg of hoofdspoorweg belemmeren.

Voor het terugdringen van de overbelasting van een gebied als gevolg van intensieve veehouderij in een gemeente lijkt de figuur van de omgevingswaarde realistisch toepasbaar. Hierbij is wel van belang dat de regels voor activiteiten die op basis van deze omgevingswaarden worden gesteld voldoen aan de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit.

[63] De leden van de GroenLinks-fractie vragen in reactie op de eerdere beantwoording van vragen van uw Kamer (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 109) waarom er is gekozen voor een inhoudelijke inkadering van de afwegingsruimte in plaats van de waarborgen van de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad-en-milieubenadering. Ook vragen zij of de mogelijkheid tot afwijken van de grenswaarden voor de geurbelasting door zuiveringstechnische werken en veehouderijen permanent of tijdelijk is, en hoe deze begrensd is.

Vanuit de verbeterdoelen van de stelselherziening is steeds gezocht naar werkwijzen die eenvoudiger toe te passen zijn. Ook zijn voor de stelselherziening vaste uitgangspunten gehanteerd, waaronder vertrouwen en «één loket, één bevoegd gezag en één besluit». Met het oog op die verbeterdoelen en uitgangspunten is waar mogelijk gekozen voor een materiële inkadering van het bevoegd gezag waar nu nog (deels) een procedurele inkadering geldt. Ter vervanging van de complexe en deels procedurele inkadering van afwegingsruimte die nu is opgenomen in de Crisis- en herstelwet en de interim-wet stad-en-milieubenadering bleek het mogelijk te komen tot een relatief eenvoudige materiële inkadering in het ontwerpBkl. De opvatting van deze leden dat de materiële inkadering

onduidelijker en zwakker zou zijn deelt het kabinet niet. De materiële inkadering door «als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen» is stevig. Hierop is ook ingegaan in het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [52]. Of er sprake is van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen, zal moeten worden gemotiveerd. Ook moet worden gemotiveerd of die belangen de afwijking rechtvaardigen. Daarom brengen het in het ontwerpBkl opgenomen toepassingscriterium en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met zich dat gemotiveerd moet worden dat de belangen niet op een andere, minder vergaande manier kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld via een beperking in de tijd. De uitkomst daarvan zal per geval verschillen. In sommige gevallen is een afwijking voor een lange periode gerechtvaardigd, in andere gevallen slechts een tijdelijke. De duur waarvoor de afwijking is toegestaan hangt dus af van de lokale situatie en de betrokken belangen.

[64] Uit het antwoord op een eerdere schriftelijke vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de AMvB's bij de Omgevingswet (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 111) leiden deze leden af dat het kabinet niet bereid is een omgevingswaarde voor CO₂ vast te stellen, zoals voorgesteld in de aangenomen motie-Van Tongeren (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142). De leden missen een onderbouwing daarvoor en achten het gegeven antwoord onbevredigend.

Het kabinet heeft met het antwoord niet het standpunt ingenomen dat geen omgevingswaarde voor CO₂ zal worden opgenomen in het Bkl. Het kabinet heeft nog geen keuze gemaakt. Een omgevingswaarde voor CO₂ kan op een later moment in het Bkl worden opgenomen als dat instrument een geschikte manier blijkt te zijn om de doelstellingen voor de langere termijn te halen. Dat is afhankelijk van de beleidsmix die zal worden gekozen om de reductiedoelstellingen te halen. Die beleidsmix is mede afhankelijk van de verdere uitwerking van de Energieagenda en van de vertaling van de afspraken van Parijs naar de individuele lidstaten. De beleidsmix, daaronder begrepen de nodige maatregelen, de financiering en de daarvoor verantwoordelijke partijen, is niet los te zien van het stellen van een omgevingswaarde en de daaraan gekoppelde programmaplicht.

[65] De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat het bevorderen en realiseren van duurzaamheid een belangrijk doel is van de Omgevingswet en vragen waarom in het Bkl niets is geregeld om dat doel te behalen. De leden achten dit een gemiste kans, vragen of die mening wordt gedeeld en of de bereidheid bestaat om, zoals het RIVM voorstelde, in een samenwerkingsprogramma hier nader invulling aan te geven.

De stelselherziening biedt meer waarborgen voor duurzame ontwikkeling dan het huidige omgevingsrecht. Het huidige systeem geeft overheden onvoldoende mogelijkheden om actief te werken aan de transitie naar duurzame ontwikkeling en om, rekening houdend met regionale verschillen, ruimte te bieden voor op duurzaamheid gerichte initiatieven.

Het kabinet deelt niet de mening dat in het Bkl niets is geregeld over duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is geen op zichzelf staand begrip, maar komt tot uiting in verschillende aspecten, waaronder bijvoorbeeld efficiënt gebruik van energie. Daarover zijn in hoofdstuk 8 van het Bkl beoordelingsregels opgenomen. Verder zijn in het Bkl omgevingswaarden opgenomen voor lucht- en waterkwaliteit. Deze omgevingswaarden en de regels die zien op de doorwerking van die omgevingswaarden dragen ook bij aan een duurzame ontwikkeling. Hoewel er geen specifieke instructieregel over duurzame ontwikkeling is

opgenomen in het besluit, blijkt uit deze voorbeelden dat de regels in het Bkl betrekking hebben op en bijdragen aan een duurzame ontwikkeling.

Een actueel aspect van duurzame ontwikkeling is de energietransitie. De AMvB's geven nu al op allerlei manieren ruimte aan de energietransitie. Zo worden private initiatieven voor bijvoorbeeld zonnepanelen en warmte-koude opslag eenvoudiger gemaakt door kortere vergunningsprocedures en meer mogelijkheden voor maatwerk. Met de gelijkwaardigheidsbepaling krijgen bedrijven de ruimte om nieuwe effectieve technieken voor duurzame energievoorziening toe te passen. De experimenteerbepaling biedt ruimte om veelbelovende technieken te beproeven. Gemeenten kunnen bovendien met het omgevingsplan beter sturen op onder meer de energieprestaties van nieuwbouw of met een aansluitplicht op restwarmte. Provincies en het Rijk hebben met het projectbesluit straks één uniforme procedure voor de realisatie van complexe projecten op het gebied van duurzame energievoorziening, zoals windparken, met extra waarborgen voor participatie.

In de eind vorig jaar verschenen Energieagenda (Kamerstukken II 2016/17, 31 510, nr. 64) heeft het kabinet de hoofdlijnen van het beleid aangegeven. Dat beleid wordt in overleg met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden uitgewerkt. Op basis van die uitwerking zouden nadere regels in het Bkl of in de andere AMvB's kunnen worden opgenomen.

Voor wat betreft de mogelijkheid om een term als «duurzaamheid» nader in te vullen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van deze leden [57].

[66] In het antwoord op een eerdere vraag van de leden van GroenLinks-fractie over de AMvB's bij de Omgevingswet (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 116) is opgemerkt dat een omgevingswaarde voor landschap niet goed denkbaar is, omdat geen objectieve waarde is te bepalen die kan worden gemonitord. Deze leden zijn van mening dat er wel degelijk kwalitatieve normen te formuleren zijn voor landschap op basis van bestaande studies, waarmee meer sturingsmogelijkheid op het gebied van landschap gecreëerd worden. Gevraagd wordt of de bereidheid bestaat om te verkennen welke kwalitatieve normen mogelijk te formuleren zijn.

Zoals toegelicht in de Nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 42), is het niet zo dat elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving de vorm moet krijgen van een omgevingswaarde. Voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten is dat ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten, die van plek tot plek uiteen lopen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het Bkl is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden.

Dat het in het Bkl opnemen van een omgevingswaarde voor landschap naar de mening van het kabinet niet voor de hand ligt, betekent niet dat geen kwalitatieve normen voor landschap zouden zijn te formuleren. Dat laatste is het kabinet met de leden van de GroenLinks-fractie eens. Gelet op de afspraken hetgeen het Rijk en de provincies hebben afgesproken in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107) ligt het voor de hand dat de provincies zelf

beoordelen of het formuleren van normen gewenst is. Zij kunnen onder meer de bescherming van het landschap borgen door met instructieregels in de omgevingsverordening te sturen op de afweging die de gemeente moet maken in het omgevingsplan.

[67] De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het continueren van het behoud en herstel van biodiversiteit ook buiten Natura 2000-gebieden wordt geborgd.

In het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact (Kamerstukken II 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 45 en 46) heeft het Rijk met de provincies afspraken gemaakt over het behoud van de biodiversiteit, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Het natuurnetwerk Nederland – dat ook veel andere waardevolle natuurgebieden dan Natura 2000-gebieden omvat – is daarvoor een centraal instrument. Maar ook buiten het natuurnetwerk worden actieve maatregelen getroffen met het oog op het behoud en herstel van de biodiversiteit, nog los van de passieve bescherming die wordt geboden door de verboden van de Wet natuurbescherming. Te denken valt bijvoorbeeld aan agrarisch natuurbeheer. In artikel 1.12 van de huidige Wet natuurbescherming zijn nadrukkelijk de taak en verantwoordelijkheid voor de provincies op dit punt vastgelegd, waarop de provincies overeenkomstig de afspraken in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact ook aanspreekbaar zijn. Het gaat dan concreet om:

- de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn die extra bescherming behoeven, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten;
- het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, natuurlijke habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen bij de habitatrichtlijn, en
- het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten die voorkomen op de door de Minister van Economische Zaken gepubliceerde «rode lijsten».

Met de Aanvullingswet natuur en het Aanvullingsbesluit natuur zal worden verzekerd dat deze bepaling beleidsneutraal zal worden overgezet naar de Omgevingswet en het Bkl.

[68] De leden van de GroenLinks-fractie vragen in reactie op de eerdere beantwoording van vragen van uw Kamer (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vragen 61 en 120) waarom er geen volstrekte duidelijkheid wordt geboden dat mijnbouwactiviteiten uitgesloten zijn in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, boringsvrije zones en gebieden met strategische en nationale grondwatervoorraden.

De gevraagde duidelijkheid wordt geboden in de Structuurvisie Ondergrond (Kamerstukken I 2016/17, 33 136, A). Daarin is vermeld: «Het Rijk sluit daarom alle toekomstige mijnbouwactiviteiten uit in de huidige waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande winputten. Dat betekent dat voor deze activiteiten geen omgevingsvergunning kan worden afgegeven. Boringen die van buiten de begrenzing van deze beschermingsgebieden tot onder deze voorraden komen zijn in beginsel wel mogelijk.» Omdat de gerichte bescherming van gebieden met het oog op waterwinning een verantwoordelijkheid van provincies is, is ten aanzien van strategische grondwater-

voorraden in de realisatieparagraaf van de Structuurvisie Ondergrond (actiepunt 1) aangegeven dat provincies in overleg met de drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen uitwerking zullen geven aan het aanwijzen van Aanvullende Strategische Voorraden met bijbehorend beschermingsregime. Vastlegging daarvan vindt plaats in provinciale verordeningen. Het Rijk en de provincies bespreken het resultaat van deze uitwerking. Bij overeenstemming neemt het Rijk de aangewezen gebieden en de bepalingen met betrekking tot mijnbouwactiviteiten over. De Minister voor Economische Zaken zal als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning rekening houden met het in die structuurvisie vastgelegde beleid. Zoals in de realisatieparagraaf van de Structuurvisie Ondergrond (actiepunt 12) is aangegeven zal het Rijk daar waar dit nodig is uitwerking geven aan de juridische doorwerking van de in de Structuurvisie Ondergrond opgenomen ruimtelijke besluiten. Dat kan gebeuren door wijziging van het Bkl en het Mijnbouwbesluit.

[69] De leden van de GroenLinks-fractie vinden de specifieke zorgplicht, vanwege de termen «redelijkerwijs» en «zo veel mogelijk», een zwakke borging van de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening en vragen om nogmaals te beargumenteren waarom voor deze open formulering is gekozen.

Primair wordt de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening tegen de nadelige gevolgen van (bedrijfsmatige) activiteiten in de fysieke leefomgeving geborgd via andere regels dan de specifieke zorgplicht. De grootste gevolgen van milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten worden gereguleerd met algemene regels en vergunningplichten, die zijn opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bal. Deze algemene regels en vergunningplichten zorgen er voor dat de beste beschikbare technieken worden toegepast, zodat de nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu (waaronder de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater) aanzienlijk worden beperkt. De algemene regels zorgen er ook voor dat bedrijven waar zeer zorgwekkende stoffen kunnen vrijkomen, de «continu verbeteren aanpak» moeten toepassen. Bij vergunningplichtige lozingen in oppervlaktewater wordt bovendien een immissietoets uitgevoerd voor de vergunningverlening, die waarborgt dat door de desbetreffende lozing niet de normen voor de waterkwaliteit ter plaatse van innamepunten voor drinkwater worden overschreden.

Ook via het Bkl wordt de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening geborgd. Zo zijn omgevingwaarden voor de kwaliteit voor het oppervlaktewater vastgesteld en worden opkomende stoffen die een risico inhouden voor de drinkwatervoorziening gemonitord. Verder dienen de waterbeheerders de maatschappelijke functie drinkwater op te nemen als dat water wordt gebruikt voor drinkwater. Dit houdt in dat bij toetsing van een lozing in dergelijk water het bestuursorgaan ook rekening moet houden met het drinkwaterbelang. Ook de watertoets kan helpen om het drinkwaterbelang vroegtijdig bij de belangenafweging mee te nemen.

Daarenboven blijft de specifieke zorgplicht als sluitstuk van toepassing. Bedrijven moeten op grond hiervan steeds blijven nagaan of de nadelige gevolgen van hun activiteiten nog acceptabel zijn en het bevoegd gezag kan hen hier zo nodig op aanspreken. De specifieke zorgplicht geeft aan waar bedrijven dan op moeten letten: het nemen van alle passende preventieve maatregelen, het voorkomen van significante verontreiniging, enzovoort.

De specifieke zorgplicht is geen absolute norm, zoals een emissiegrenswaarde. Dit is ook niet wenselijk. De zorgplicht, als basisnorm, moet immers gelden in verschillende omstandigheden en bij nieuwe ontwikke-

lingen. Wat redelijk is, hangt af van de situatie. Het voert bijvoorbeeld te ver om van bedrijven alle technische maatregelen te vergen die, koste wat het kost, mogelijk zijn om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken, als deze slechts marginaal bijdragen aan de verdere reductie van die nadelige gevolgen. In de specifieke zorgplicht zit daarom een afweging in kosten en baten van maatregelen besloten. Wat redelijkerwijs gevegd kan worden, hangt daarnaast af van het te beschermen belang. Zoals het kabinet ook in de eerdere antwoorden heeft aangegeven, is de aanwezigheid van innamepunten voor drinkwater een reden om van de bedrijven in de omgeving verdergaande maatregelen te verwachten dan van bedrijven die geen invloed kunnen hebben op dergelijke innamepunten. De term «redelijkerwijs» in de specifieke zorgplicht laat dus juist ook zien dat bedrijven, afhankelijk van de lokale omstandigheden, soms meer moeten doen dan van vergelijkbare bedrijven op een andere locatie wordt gevegd. De toelichting bij het besluit zal op dit punt worden aangevuld.

[70] De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een reactie op de stelling dat de tijdswinst bij de reguliere procedure relatief is, omdat een uitgebreide procedure er vaak voor zou zorgen dat mensen niet naar de rechter stappen.

In het geval dat rechtzoekenden zich met bedenkingen (in de vorm van bezwaren of zienswijzen) in de procedure mengen, geeft de reguliere procedure inderdaad niet of nauwelijks tijdswinst ten opzichte van de uitgebreide procedure. Zoals in de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie [22] al vermeld is, worden bij het merendeel van de besluiten echter geen bezwaren of zienswijzen ingediend. Zonder bezwaren verloopt de reguliere procedure aanmerkelijk sneller dan de uitgebreide procedure en levert daadwerkelijk tijdswinst op (8 weken tegenover 6 maanden).

Waar het gaat om de gang naar de rechter, beschikt het kabinet niet over gegevens waaruit zou blijken dat de uitgebreide procedure beter dan de reguliere procedure voorkomt dat mensen naar een rechter stappen. Juist de reguliere voorbereidingsprocedure bevat met een verplichte hoorzitting in het kader van de bezwaarschriftprocedure, een volledige heroverweging van het besluit naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift en veelal de behandeling en advisering door een onafhankelijke commissie, goede waarborgen voor een dialoog met betrokkenen over de inhoud van het besluit. Voorstelbaar is om die reden dat in de reguliere procedure bezwaarmakers zich serieus gehoord voelen en dat juist daar de gang naar de rechter beperkt is door een betere zeefwerking. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat er minder zienswijzen of bezwaren worden ingediend, als initiatiefnemers belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrekken bij hun initiatieven. Daarom zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden over participatie van en overleg met derden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 16.55, zesde lid, van de Omgevingswet, dat met amendement-Albert de Vries is toegevoegd (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 39).

[71] De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een reactie op de stelling van de VNG dat de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken een ongewenste beperking vormt om de doelen van de Omgevingswet te behalen. Zij vragen of de gemeente meer ruimte krijgt voor het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

De VNG veronderstelt dat vanwege de reguliere procedure gemeenten minder geneigd zijn gebruik te maken van flexibele normstelling in een

omgevingsplan, wat ten koste gaat van het verbeterdoel van flexibiliteit en lokale afwegingsruimte. In de Omgevingswet is juist vanwege de roep uit de gemeentelijke praktijk het werken met open en flexibele normstelling in een omgevingsplan mogelijk gemaakt. Het kabinet vindt de veronderstelling van de VNG niet overtuigend omdat, zoals al toegelicht bij het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [22], de uitgebreide procedure het bevoegd gezag nauwelijks meer tijd geeft voor het nemen van een initiële beslissing. Dat staat los van de procedure waarmee een aanvraag om een vergunning wordt voorbereid. Het kabinet is daarom voornemens om vast te houden aan de reguliere voorbereidingsprocedure als uitgangspunt.

Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening is snellere besluitvorming. Met de reguliere procedure worden aanvragen om een omgevingsvergunning in het algemeen snel afgewikkeld. Als er geen zienswijzen of bezwaren worden ingediend verloopt de reguliere procedure namelijk aanmerkelijk sneller dan de uitgebreide procedure en levert daadwerkelijk tijdwinst op (8 weken tegenover 6 maanden). Het hanteren van deze procedure als hoofdregel is dan ook een belangrijk winstpunt.

[72] De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een reactie op de zorgen die natuur- en milieuorganisaties hebben over de daadwerkelijke invulling van participatie. Deze organisaties pleiten voor het opstellen van randvoorwaarden aan participatie. Ook wijzen zij erop dat participatie waarbij burgers het idee krijgen dat er niets met hun inbreng wordt gedaan, juist leidt tot frustratie.

Kortheidshalve wordt hier voor de invulling van participatie en het stellen van randvoorwaarden verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie [24]. Ook het kabinet hecht veel waarde aan het meenemen van de inbreng van partijen aan de voorkant van het proces omdat het dan gemakkelijker is om wensen mee te nemen in de belangenafweging en te komen tot een besluit met draagvlak. Participatie wordt in het omgevingsrecht dan ook bij alle instrumenten voorzien en gestimuleerd.

Ten tweede wordt in de vraag aangegeven dat burgers het idee kunnen krijgen dat er niets met hun inbreng gedaan wordt. Het is goed om op te merken dat de inbreng niet altijd naar volledige tevredenheid van de participant kan worden meegenomen, bijvoorbeeld omdat een voorgestelde oplossing te kostbaar is of effecten heeft waarvan anderen hinder vinden. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om een integraal besluit te nemen waarin alle belangen worden gewogen. Ook dient het bij de motivering van een besluit aan te geven hoe participatie heeft plaatsgevonden en daarover verantwoording af te leggen. Uit deze motivering kan de burger dan opmaken hoe het bestuursorgaan tot zijn besluit is gekomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

[73] De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het kabinet alsnog bereid is om voor bijvoorbeeld de normen over water en luchtkwaliteit een basis(beschermings)niveau in de wet vast te leggen en de uitwerking op het niveau van de AMvB te regelen. Zij menen dat zo de meest fundamentele onderdelen van de normen op wetsniveau worden geregeld, terwijl tegelijkertijd de samenhang, inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de normen geborgd blijft. Zij refereren daarbij aan een eerdere vraag over het verankeren van uitgangspunten onder de waterveiligheidsnorm op wetsniveau.

Het kabinet vindt het niet wenselijk om de normen over bijvoorbeeld water en luchtkwaliteit te verspreiden over meerdere niveaus. Dit geldt ook voor het verankeren van de uitgangspunten onder de waterveiligheidsnormen op wetsniveau. Het kabinet maakt daarbij een andere inschatting dan de leden van de ChristenUnie-fractie voor wat betreft de samenhang, inzichtelijkheid en toegankelijkheid. Met de Omgevingswet is juist vanwege die samenhang uitdrukkelijk gekozen voor een bundeling van de inhoudelijke normstelling op één niveau, namelijk op het niveau van de AMvB's.

De Omgevingswet biedt in artikel 2.15, eerste lid, onder a, b en c, al garanties voor een goede borging van de waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Daar wordt aangegeven dat de omgevingswaarden moeten worden gesteld ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritaire stoffen en de zwemwaterrichtlijn. Zo wordt gegarandeerd dat het beschermingsniveau uit de genoemde richtlijnen moet worden vastgelegd op AMvB-niveau, in dit geval het Bkl.

Artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet biedt ook de garantie dat het Rijk normstelling zal opnemen voor de borging van de waterveiligheid van de primaire waterkeringen. Deze zullen een directe doorvertaling zijn van het afgesproken beschermingsniveau in het gebied achter het betreffende dijktraject. Het basisbeschermingsniveau is het belangrijkste uitgangspunt van het waterveiligheidsbeleid: iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, kan uiterlijk in 2050 rekenen op een beschermingsniveau van ten minste 10^{-5} per jaar. Extra bescherming wordt geboden in gebieden waar een grotere kans is op grote groepen slachtoffers, veel economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. Deze extra bescherming boven het basisbeschermingsniveau geldt voor grote delen van Nederland.

Het opnemen van de inhoudelijke normstelling in zowel de wet als de AMvB's komt naar de mening van het kabinet de samenhang en inzichtelijkheid niet ten goede, ook niet als alleen het basis(beschermings)niveau op wetsniveau wordt vastgelegd. Zoals aangegeven in antwoord op de eerdere vragen van de leden van de fractie van het CDA (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 11) is het opnemen van de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau niet nieuw. Ook in het huidige recht is een omvangrijke hoeveelheid normen op AMvB-niveau geregeld. Denk daarbij aan het Besluit omgevingsrecht, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Bouwbesluit 2012. Overigens zullen het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet en de ontwerpAMvB's tegelijkertijd aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Zo kunnen ze in samenhang beoordeeld worden, met inbegrip van de wijze waarop de onderwerpen water en lucht zijn gereguleerd.

[74] De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een vervolgvraag over het terugdringen van plancapaciteit van kantoren. Zij verwijzen daarbij naar de eerste oefensessie over de kantorenaanpak. Deze leden krijgen graag de bevestiging dat de conclusie van de oefensessie over het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet, teneinde plancapaciteit weg te bestemmen, ook eensluidend is getrokken door het IPO en de VNG. Zij vragen verder om toezending van het verslag van deze oefensessie. Ook vragen deze leden hoe straks onder het regime van de Omgevingswet net zo goed als nu onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) plancapaciteit kan worden weggenomen en willen zij graag nadere informatie over het

verschil in tijdspanne voor het wegnemen van plancapaciteit onder de huidige Wro en de Omgevingswet.

Naar aanleiding van de vraag of in het verslag van de oefensessie, IPO en VNG eensluidend het standpunt van het kabinet delen dat onder de Omgevingswet net zo goed als nu plancapaciteit voor kantoren kan worden weggenomen merkt het kabinet het volgende op. Het kabinet kan op basis van het verslag alleen conclusies trekken die expliciet in dit verslag zijn vastgelegd. Een eensluidende conclusie van VNG en IPO over het nieuwe stelsel is in het verslag niet opgenomen. Dat was ook niet de insteek van de oefensessie. De oefensessie was bedoeld om de werking van instrumenten in de praktijk te beproeven. Daarbij zijn zowel voor kantoren als voor detailhandel ervaringen gedeeld hoe het huidige Wro-instrumentarium en het toekomstige Omgevingswet-instrumentarium in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en provincies ingezet kan worden. Een eensluidende conclusie over deze oefensessie is wel getrokken in het bestuurlijk overleg daarna. Naar aanleiding van deze bijeenkomst is tijdens een bestuurlijk overleg door VNG en IPO geconcludeerd dat de goede stappen zijn gezet. Het verslag van de oefensessie¹⁰ is meegezonden als bijlage bij deze antwoorden.

Vervolgens vragen deze leden hoe straks onder de Omgevingswet plancapaciteit voortvarend kan worden weggenomen. Provincies kunnen, net als onder de huidige Wro, ook in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet met instructieregels of een instructie gemeenten de opdracht geven om bouwmogelijkheden voor kantoren of kantoorfuncties op bepaalde locaties uit het omgevingsplan te schrappen en hiermee plancapaciteit te reduceren. Ook onder de huidige Wro is de inzet van instructieregels en instructies (nu: aanwijzingen) een gebruikelijke methode die zijn effectiviteit heeft bewezen als het gaat om het wegnemen van ruimtelijke mogelijkheden vanwege rijks- en provinciale belangen. Zo heeft het Rijk met instructieregels destijds op effectieve wijze niet gerealiseerde ruimtelijke mogelijkheden voor geluidgevoelige gebouwen en locaties rondom de Luchthaven Schiphol in bestemmingsplannen geschrapt. De provincie Zuid-Holland heeft instructieregels gesteld om de regie te nemen op het terugdringen van plancapaciteit voor kantoren. Dit instrument van instructieregels keert terug in het stelsel van de Omgevingswet. De instructieregels of de instructies moeten door de gemeenten verplicht binnen een daarbij aan te geven termijn worden verwerkt in de desbetreffende omgevingsplannen. In de tussentijd voorkomt een eventueel te nemen voorbereidingsbesluit dat tussentijds nog gebruik wordt gemaakt van ruimtelijke mogelijkheden die in het omgevingsplan definitief moeten worden weggenomen. Zo kan het voorbereidingsbesluit bijvoorbeeld voorkomen dat vergunning wordt verleend voor de bouw van kantoren die door het omgevingsplan nog zijn toegelaten.

Deze leden vragen tot slot om het verschil in tijdsduur van de instrumenten toe te lichten. Vanwege de verwijzing naar de oefensessie neemt het kabinet aan dat deze leden doelen op het verschil in tijdspanne tussen de inzet van een inpassingsplan en de inzet van instructieregels die doorvertaald moeten worden in een omgevingsplan. Onder het stelsel van de Omgevingswet kunnen bestaande bouwmogelijkheden even voortvarend en snel worden weggenomen als met de inzet van een inpassingsplan. Zowel provinciale instructieregels als een inpassingsplan worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het tijdsverloop van deze instrumenten is dus gelijk. Voor het buiten werking stellen van de onbenutte bouwmogelijkheden voor

¹⁰ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159524.10.

kantoren in het omgevingsplan, hoeft de provincie echter niet te wachten tot de instructieregels in werking zijn getreden. Ook hoeft de provincie niet te wachten tot de gemeente de instructieregels of het instructiebesluit heeft doorvertaald in het omgevingsplan. In voorbereiding op de instructieregels zorgt de in afdeling 4.2 van de Omgevingswet opgenomen regeling voor voorbereidingsbescherming er voor dat ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden in een omgevingsplan per direct buiten toepassing kunnen worden gesteld met een voorbereidingsbesluit. Dat vervalt zodra het omgevingsplan overeenkomstig de instructieregels of de instructie is aangepast. Een voorbereidingsbesluit kent geen voorbereidingsprocedure en kan al de dag na het nemen ervan in werking treden.

[75] De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar aanleiding van de eerdere beantwoording van hun vraag over het adviesrecht van waterschappen bij indirecte lozingen (Kamerstukken I 2016/17, 33 118, N, vraag 131) of het niet meer beleidsneutraal was geweest de waterschappen advies met instemmingsrecht toe te bedelen.

Zoals aangeven in het antwoord op deze eerdere vraag hebben de waterschappen in het huidige recht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in de meeste gevallen een regulier adviesrecht op vergunningen voor indirecte lozingen. Zij kunnen zelf dit advies bindend verklaren als het gaat om lozingen die de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie of het bereiken van de doelen van de kaderrichtlijn water voor het oppervlaktewater in gevaar kunnen brengen. In veruit de meeste gevallen van omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen is geen sprake van gevaar voor de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie of het bereiken van de doelen van de kaderrichtlijn water, en hebben de waterschappen naar huidig recht dus ook geen bindend adviesrecht. Bij het beleidsneutraal omzetten van adviesrechten ligt het voor de hand uit te gaan van de hoofdregel of de situatie die het meeste voorkomt, en niet een uitzonderingssituatie tot nieuwe hoofdregel te verheffen. Daarom is ervoor gekozen de waterschappen adviesrecht te geven met betrekking tot indirecte lozingen, en geen adviesrecht met instemming. Bovendien gaat de Omgevingswet zoals het kabinet al eerder aangaf uit van vertrouwen en goede samenwerking tussen bestuursorganen. Het toekennen van zwaardere adviesrechten dan in het huidige omgevingsrecht vindt het kabinet ongewenst. Dit zou bovendien leiden tot verzwaring van bestuurlijke lasten en daarmee niet in lijn zijn met de verbeterdoelen van de stelselherziening.