

Vergaderjaar 2015–2016

33 962

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

G

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

Vastgesteld 2 februari 2015

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.² De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk 12 februari 2016 te beantwoorden.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. Deze leden hebben nog enkele vervolgvragen die ze op dit moment graag aan de regering voorleggen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor de uitgebreide wijze van beantwoording. Zij hebben nog de volgende vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

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

² Wanneer in dit nader voorlopig verslag verwezen wordt naar een genummerde vraag wordt daarmee de nummering van vragen bedoeld zoals deze door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is gehanteerd in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E).

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

In de eerste plaats is voor de CDA-fractieleden de «dynamiek» van het gemeentelijk omgevingsplan nog niet geheel duidelijk. Naar zij hebben begrepen, zijn gemeenten verplicht een omgevingsplan te maken. Hoeveel tijd hebben de gemeenten om zo'n plan te maken en vast te stellen? Met andere woorden, wanneer moet elke gemeente beschikken over een vastgesteld omgevingsplan?

Zolang dat plan nog niet is vastgesteld, blijven, naar de leden van de CDA-fractie aannemen, ook bestemmingsplannen hun functie en juridische betekenis behouden. Is dat juist? Kan een bestemmingsplan na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog worden gewijzigd, met name in de periode tot het vaststellen van een omgevingsplan? Verliezen bestemmingsplannen hun (juridische) betekenis met het vaststellen van het omgevingsplan?

In veel gemeenten zal er vervolgens vaak zo niet voortdurend behoefte zijn om het omgevingsplan te herzien in verband met nieuwe ontwikkelingen. In de memorie van antwoord is de regering op vragen op dat punt ingegaan.³ Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat delen van het omgevingsplan, zowel locaties als thema's betreffend, regelmatig aangepast kunnen en zullen worden in verband met zich aandienende ontwikkelingen en mogelijkheden? Kan dat zonder dat de andere delen van het omgevingsplan ter discussie komen? In een gemeente van enige omvang zullen vermoedelijk bij voortdurend aanpassingen van het plan aan de orde zijn. Deelt de regering die inschatting? Wat betekent dat voor de transparantie (duidelijkheid, kenbaarheid) van het plan als geheel? Moet niet gevreesd worden dat een de gehele gemeente omvattend plan, dat voortdurend voor een aantal locaties en wellicht ook nog een of meer onderwerpen aangepast wordt, waarbij die aanpassingen zich ook nog eens in verschillende fasen van besluitvorming (van initieel tot beroep) kunnen bevinden, erg onoverzichtelijk wordt? Hoe beoordeelt de regering dit in relatie tot de verbeterdoelen, en met name inzichtelijkheid en integraliteit?

De regering spreekt in de stukken van een «gelijkwaardig» beschermingsniveau tegen verschillende risico's, bijvoorbeeld in de sfeer van het milieu, de waterveiligheid, tunnelveiligheid of mijnbouwactiviteiten.⁴ De leden van de CDA-fractie veronderstellen niet a priori dat met deze wet sommige risico's groter worden, zoals de regering kennelijk meent. Zij vragen wel of een «gelijkwaardig beschermingsniveau» betekent dat de kans dat iemand iets overkomt of schade lijdt als gevolg van het ene risico, ongeveer even groot is als de kans dat hem als gevolg van een ander risico iets overkomt. Anders gezegd, welk beschermingsniveau of risicoprofiel wordt de norm, en wat betekent dat voor de andere risicodomeinen?

Op vragen van de leden van de CDA-fractie antwoordt de regering dat de opsomming van mogelijke oogmerken in artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel niet uitputtend is en dat de regering heeft gekozen voor het opnemen van een selectie van de meest voorkomende oogmerken van de voorziene uitvoeringsregelgeving. Dit is gedaan «om de omvang van de lijst enigszins te beperken [...]».⁵ De leden van de CDA-fractie begrijpen niet waarom niet gepoogd wordt zoveel mogelijk oogmerken wettelijk te

³ Zie vraag 29.

⁴ Zie vraag 23.

⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 19.

veranderen, zonder overigens van een limitatieve opsomming te willen spreken. Waarom dient de omvang van de lijst beperkt te blijven?

Uit de antwoorden van de regering wordt duidelijk dat het realiseren van een ICT-infrastructuur die de Omgevingswet en alles wat daarmee samenhangt kan ondersteunen, een uitermate complexe operatie is. De regering onderkent dat op zich ook wel. Notoir lastige punten in het realiseren van een dergelijke infrastructuur zijn onder andere het overeenkomen van onderliggende standaarden, platforms et cetera voor het bewaren, bewerken, uitwisselen en tonen van gegevens. De regering meldt de instelling van een gezaghebbende werkgroep op dit punt. Hoe staat het hier thans mee: welke mogelijkheden zijn er om eventuele problemen op te lossen en conflicten te beslechten? Heeft een partij doorzettingsmacht?

De regering maakt er ook melding van dat op het gebied van de ICT meerdere bestuursorganen een taak hebben en moeten samenwerken. Ook is sprake van «informatiehuizen». Dat zijn ook bestuursorganen. Welke bestuursorganen worden in deze beide gevallen bedoeld? Zijn dat bestuursorganen van alle gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk? Of sommige onder hen? Of worden andere, taakgerichte organisaties in het leven geroepen? Welke sturing of regie is er op de uitvoering van de taken door deze organen?

Er is in dit opzicht ook sprake van «interbestuurlijke afspraken». Dergelijke afspraken zullen nodig zijn, maar vormen tegelijkertijd een risico voor de totstandkoming van een effectieve en werkende ICT-infrastructuur. Ook in dit opzicht is dus de vraag welke regie er wordt gevoerd, en door wie. Welke doorzettingsmacht is er in dit opzicht; bij wie berust die? De regering geeft aan dat het digitale stelsel niet één groot ICT-systeem is, maar een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen. De leden van de CDA-fractie vragen of het hele samenhangende ICT-stelsel in gevaar komt wanneer er één van de onderdelen niet functioneert zoals het zou moeten. Zijn er al go/no-go-momenten geweest die gepasseerd zijn met een no-go, kortom, die tot vertraging hebben geleid?

Ook hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen bij de verhoudingen tussen overheden. Er is bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer discussie geweest over de vraag of provinciale interventies niet beperkt moesten worden tot een «aanmerkelijk» provinciaal belang. Met een verwijzing naar de motiveringsplicht heeft de regering de toevoeging van dit bijvoeglijk naamwoord ontraden, en een amendement op dit punt is ook verworpen. Dit zo zijnde, vragen de leden van de CDA-fractie of de regering van mening is dat interventies van een provincie in het provinciaal belang gebaseerd moeten zijn op aanvaard provinciaal beleid. Interventies worden daarmee in zekere mate voorzienbaar, en de motiveringsplicht wordt als het ware ingekaderd. Graag vernemen zij de opvatting van de regering op dit punt.

Ook was er bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer discussies over planschade die ontstaat als gevolg van interventies of instructieregels door of van de provinciale overheid. De leden van de CDA-fractie vragen welke overheid de dan ontstane schade dient te vergoeden. Eenzelfde vraag stellen zij voor situaties waar de gemeente op grond van de adviezen van andere belanghebbende overheden een besluit moet nemen, dat zij zelf eigener beweging zo niet zou hebben genomen. Moeten gemeenten in zo'n geval ook de eventuele planschade vergoeden? Denkbaar is ook dat verschillen in gemeentelijk beleid, in het bijzonder tussen aangrenzende gemeenten, tot ongewenste effecten leiden. Het gaat dan niet om verschillen die bijvoorbeeld uit de fysieke omstandigheden voortvloeien, maar om beleid van de ene gemeente, dat in een andere, vaak aangrenzende gemeente, tot nadeel of problemen leidt. Men kan bijvoorbeeld denken aan concurrentie die leidt tot een te

groot aanbod van woningen of bedrijfsterreinen, of het verdringen of aan de gemeentegrens onderbrengen van ongewenste zaken. Kan een provinciebestuur in dergelijke gevallen niet alleen coördineren, maar ook, bijvoorbeeld met instructieregels, interveniëren? Ook hier vragen de leden van de CDA-fractie of dergelijke activiteiten gebaseerd moeten zijn op aanvaard provinciaal beleid. Is er ook een soort «noodinterventie» denkbaar, indien zich een onvoorziene, ongewenste ontwikkeling voordoet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving

In het antwoord op vraag 42 van de fractieleiden van D66 licht de regering de implementatiemonitor toe, die voor 2016–2018 de voortgang zal meten van de drie genoemde punten. Zou het niet verstandig zijn om elementen als «ondersteuning van de overheden» en «praktische knelpunten» ook na 2016–2018 te blijven monitoren via de (implementatie)monitor? Het is immers niet uitgesloten dat ook na 2018 nog tegen praktische knelpunten zal worden aangelopen, gezien de grootte van de wetgevingsoperatie; de praktische toepasbaarheid van de (dan nog steeds relatief nieuwe) regelgeving zal nog lang relevant blijken en dus nuttig om te monitoren en te evalueren.

Voorts horen de D66-fractieleiden graag van de regering wanneer in 2016 de eerste implementatiemonitor gereed is.

Na de beoogde inwerkingtreding in 2018 wordt in ieder geval de voortgang gemeten van de mate waarin de verbeterdoelen worden behaald, zo schrijft de regering. Wanneer en met welke frequentie zal dit gebeuren?

Gegevensautoriteit

Bij het antwoord op de vragen 44 en 71 geeft de regering een toelichting op de organisatie rondom de informatiehuizen. Deze informatiehuizen worden verantwoordelijk voor de juistheid en kwaliteit (inclusief actualiteit) van de informatie en inlichtingen, maar zijn niet verantwoordelijk voor de juistheid of actualiteit van de gegevens waarvan de informatie is afgeleid, zo lezen de leden van de fractie van D66. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze «gedeelde» verantwoordelijkheid niet in de weg zal staan aan de constante actualisatie van informatie door beide partijen, zodat de gebruiker zeker weet dat de informatie die hij tegenkomt, correct is? En op welke wijze blijft het voor de gebruikers duidelijk bij welke partij (de bronhouder, het bevoegd gezag of het informatiehuis) zij terecht kunnen indien de informatie in het digitale stelsel niet correct is?

Vroegtijdige participatie

In antwoord op de vragen 53, 65 en 66 van de leden van de D66-fractie schrijft de regering dat in de uitvoeringsregelgeving zal worden geregeld dat in omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen wordt aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is omgegaan. Heeft de regering al zicht op wanneer in een dergelijk geval de inbreng van de verschillende belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) *voldoende* zal zijn meegewogen?

Termijn schorsende werking

In antwoord op vraag 56 van de leden van de D66-fractie over de duur van de schorsende werking bij voorlopige voorzieningen, geeft de regering aan zich te realiseren dat de termijn van twee weken tamelijk kort is om een voorlopige voorziening in te dienen. Uit de achterban van natuur- en milieuorganisaties komen signalen dat men zich zorgen maakt over deze termijn van twee weken bij onomkeerbare activiteiten. Deelt de regering deze zorgen? Is de regering genegen om voor onomkeerbare activiteiten de termijn van inwerkingtreding van de omgevingsvergunning gelijk te stellen aan de beroepstermijn?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Algemene vragen

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het primaat voor ruimtelijke ordening bij gemeenten ligt, maar: «[...] soms blijkt het nodig om voor bepaalde deelonderwerpen op een hoger schaalniveau beleid te formuleren. Een actueel voorbeeld is het beleid rond vestiging van kantoren, gezien de grootschalige leegstand.»⁶ Als opvolger voor de huidige reactieve aanwijzing is in artikel 2.23 van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om als provincie in dit kader instructieregels toe te passen. Kan de regering nader verduidelijken wat de veranderingen zijn in de toepassing van instructieregels door provincies ten opzichte van de reactieve aanwijzing, en welk effect dit in de praktijk zal hebben op provinciaal ruimtelijk beleid ten aanzien van de aanpak van leegstand van kantoren?

Overheden moeten onder de Omgevingswet omgevingsvisies opstellen. Veel overheden hebben hiertoe al initiatieven ondernomen. Kan de regering verduidelijken in hoeverre het de bedoeling is om bij het opstellen van deze omgevingsvisies van «nul» af te beginnen, of dat het noodzakelijk zal zijn om rekening te houden met bestaande rechtsverhoudingen en verplichtingen, zoals lopende ruimtelijke ontwikkelingen, die zich baseren op de indirecte verticale doorwerking van de huidige structuurvisies?

Veel (decentrale) overheden starten nu ter voorbereiding van de nieuwe omgevingsvisies met tamelijk uiteenlopende initiatieven, zoals een publieksatelier van de provincie Flevoland, dat in twee maanden tijd slechts één bezoeker mocht ontvangen. Kan de regering aangeven of dit soort weinig productieve initiatieven werkelijk de intentie zijn van de Omgevingswet. En zo niet, kan de regering duiden welke concrete verwachtingen zij heeft bij de voorbereiding van omgevingsvisies?

Vragen naar aanleiding van memorie van antwoord

In beantwoording op vraag 80 stelt de regering dat bij slechts twee vergunningplichtige activiteiten zal worden getoetst aan de maatschappelijke doelen, namelijk de ontgrondingsactiviteit en de beperkingenactiviteit met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust. Laatstgenoemde activiteit zal veelal betrekking hebben op het bouwen van windparken op zee. Duurzame ontwikkeling is expliciet genoemd in de maatschappelijke doelen. Kan de regering aangeven of er geen sprake is van het juridisch bevoordelen van de bouw van windparken op zee, door het benoemen van duurzame ontwikkeling als maatschappelijk doel? Ziet de regering windparken op zee per definitie als een duurzame

⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76–77.

ontwikkeling? Bestaat door het opnemen van deze bepaling nog wel ruimte om te kunnen komen tot een andere afweging bij vergunningverlening?

In beantwoording op vraag 83 stelt de regering dat het de bedoeling is om «in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd»⁷. Omgevingsplannen moeten gegrond worden in omgevingsvisies, en voor deze omgevingsvisies is het juist de bedoeling om maatschappelijk breed na te denken, ook door burgers te betrekken. Hoe verhoudt dit zich tot het dichttimmeren van onderwerpen voor het omgevingsplan in consensus met de VNG?

In beantwoording op vraag 85 geeft de regering aan dat door initiatiefnemers van een projectbesluit een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden volgens het belanghebbende-begrip uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt betrokken. Uit artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en de jurisprudentie zijn voor dit belanghebbende-begrip criteria afgeleid, in essentie degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken op grond van eigen belang, objectieve bepaalbaarheid, actualiteit, persoonlijk belang en rechtstreeks belang. Kan de regering aangeven of door het verbreden van de doelgroep bij de participatie bij de voorbereiding van een projectbesluit, ook de kring van belanghebbenden zal worden verbreed in bezwaaren beroepsprocedures? In hoeverre zijn de hiervoor genoemde criteria nog van toepassing? Worden deze ook ruimer geïnterpreteerd?

In de nieuwe Omgevingswet komt de «afwijkactiviteit» terug als mogelijkheid voor een omgevingsvergunning.⁸ Kan de regering gedetailleerd aangeven of en op welke wijze de regeling uit artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vorm krijgt onder vigeur van de Omgevingswet, in het bijzonder of er verschillen zijn met de huidige regelingen rond kruimelgevallen en het buitenplans afwijken (gedoeld wordt op de regelingen zoals genoemd op de website van InfoMil)?⁹

In de beantwoording van vraag 90 stelt de regering dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning «moet worden aangegeven in hoeverre omwonenden zijn geïnformeerd en betrokken»¹⁰ en dat dit een indieningsvereiste is. Indien het bevoegd gezag een gedoogbeschikking heeft verleend, bijvoorbeeld voor een afwijkactiviteit, moet er zicht zijn op legalisatie. In hoeverre kan er sprake zijn van zicht op legalisatie, als nog niet duidelijk is hoe een initiatiefnemer aan dit indieningsvereiste zal voldoen? Ziet de regering hierin een reden om als bevoegd gezag, gelet op het belang van omwonenden, terughoudender met gedoogbeschikkingen om te gaan?

In omgevingsrechtelijke besluiten rond de vestiging van noodopvanglocaties en/of asielzoekerscentra gebruiken gemeenten het argument «humanitaire gronden» om medewerking te verlenen.¹¹ Kan de regering aangeven of het de intentie is dat onder vigeur van de nieuwe

⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 65.

⁸ Zie vraag 90.

⁹ www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/.

¹⁰ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 68.

¹¹ Zie vraag 91.

Omgevingswet dergelijke niet-ruimtelijke factoren een rol mogen spelen in omgevingsrechtelijke besluitvorming?

*Vragen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)*¹²

Het rapport stelt: «Politiek gezien kan elk nieuw kabinet de wens hebben een eigen visie op de leefomgeving te presenteren. Praktisch gezien is dit echter onwerkbaar.»¹³ Hoe ziet de regering in dit kader de speelruimte om, gelet op democratische afwegingen, voor nieuwe kabinetten de langetermijnomgevingsvisie te kunnen wijzigen? Is gelet hierop de regering voornemens te voorkomen dat in deze langetermijnomgevingsvisie politiek controversiële keuzes gemaakt zullen worden?

Het rapport noemt ook klimaatverandering als een langetermijnpoging.¹⁴ Ziet de regering in dat rond klimaatverandering veel politieke en maatschappelijke discussies spelen, en het daarom onwenselijk zou zijn om aannames over klimaatverandering te verankeren in een langetermijnomgevingsvisie van het Rijk?

Kan de regering aangeven in hoeverre het de bedoeling is om sectorale nota's in de nieuwe Rijksomgevingsvisie te integreren?

De Rli adviseert om mogelijk te heronderhandelen met de EU over de (implementatie) van EU-richtlijnen.¹⁵ Is de regering voornemens om te heronderhandelen met de EU over verplichtingen voor niet-afweegbare normen die strenger zijn dan de intenties van de EU-richtlijn en hierdoor Nederland onnodig benadelen? Indien dat het geval is, op welke wijze komt dit terug binnen de kaders van de herziening van het omgevingsrecht?

Het rapport gaat tevens in op aan het Rijk voorbehouden onderwerpen.¹⁶ Kan de regering duiden indien decentrale overheden zich in hun omgevingsvisie en omgevingsplan windturbinevrij of schaliegasvrij verklaren, hoe zich dit verhoudt tot het subsidiariteitsbeginsel in artikel 2.3 van het wetsvoorstel? Is de werking hiervan versterkt ten opzichte van de huidige wetgeving wat betreft de doorzettingsmacht van het Rijk? Dient bij gebruik van de doorzettingsmacht het noodzakelijkheidsvereiste zwaarder gemotiveerd te worden dan thans het geval is?

De Rli adviseert dat ten aanzien van functies aan locaties, in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking moet komen dat het niet noodzakelijk moet zijn om per locatie onvoorwaardelijk toegestane activiteiten vast te stellen.¹⁷ Indien de regering dit advies opvolgt, hoe kan dan, mede gelet op planschade, de rechtszekerheid van omwonenden nog geborgd worden?

¹² Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015).

¹³ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015), p. 23.

¹⁴ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. (advies van december 2015), p. 23.

¹⁵ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 36.

¹⁶ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 36–37.

¹⁷ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 48.

De Rli stelt dat uit de Omgevingswet nog niet blijkt wat de mogelijkheid is om voorwaarden te stellen bij uitnodigingsplanologie.¹⁸ Kan de regering hierover meer duidelijkheid verschaffen?

De Rli stelt over de onuitvoerbaarheidstoets dat weliswaar in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet de uitvoerbaarheidseis neerkomt op een onderzoeksplicht naar evidente belemmeringen, maar in de Omgevingswet zelf is hierover niets opgenomen.¹⁹ Kan de regering aangeven of het de bedoeling is om in het Omgevingsbesluit nader te duiden wat de uitvoerbaarheidseis precies inhoudt?

De Rli stelt dat de maatschappelijke doelen in de Omgevingswet nevenschikt zijn, en er geen objectieve maatstaf is om deze af te kunnen wegen.²⁰ Kan de regering aangeven welke verwachtingen zij heeft hoe hier in de praktijk mee om zal worden gegaan? Gaat dit in voorkomende gevallen niet leiden tot rechterlijke willekeur (in het bijzonder bij kwesties waar direct getoetst kan worden aan de maatschappelijke doelen, zoals bij beperkingenactiviteiten met betrekking tot de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust)? Ziet de regering noodzaak om alsnog een objectieve maatstaf hiertoe te duiden?

Vragen naar aanleiding van de VVM-bundel van het netwerk van milieuprofessionals over de Omgevingswet²¹

De Omgevingswet biedt meer lokale afwegingsruimte, terwijl het nieuwe VTH-stelsel zich juist richt op meer uniformiteit.²² Ziet de regering hierin geen tegenstrijdigheid en hoe dient hier in de uitvoering mee te worden omgegaan?

Door het verdwijnen van het begrip «inrichting» in de Omgevingswet en het enkel focussen op «activiteiten» zou ook de mogelijkheid voor een «complexvergunning», zoals toegepast bij de High Tech Campus in Eindhoven, verdwijnen.²³ Kan de regering aangegeven welke mogelijkheden er zijn om een dergelijk concept (dat anders is dan de koepelvergunning) onder het nieuwe omgevingsrecht wettelijk gezien toch nog mogelijk te maken?

Volgens de VVM-bundel zou de rechtsbescherming onder het omgevingsplan haaks staan op de Awb, omdat algemeen verbindende voorschriften zijn uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter.²⁴ Kan de regering deze stellingname onderschrijven? Welke effecten voorziet de regering voor rechtsbescherming onder het omgevingsplan?

¹⁸ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 49.

¹⁹ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 53.

²⁰ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 56.

²¹ Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015). Deze bundel is te vinden op:
<http://www.vvm.info/file.php?id=3062>.

²² Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 26.

²³ Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 29.

²⁴ Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), p. 48.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Duidelijkheid kosten

Uit de beantwoording van de regering blijkt dat er nog een aantal (belangrijke) rapporten opgeleverd moeten worden. Is zij bereid de rapporten, inclusief een appreciatie, over het financieel onderzoek naar de kosten en baten en de verdiepte businesscase «Digitaal Stelsel» ook naar de Kamers te sturen?

Watertoets²⁵

De regering geeft in haar beantwoording aan dat in de meeste omgevingsvisies de gevolgen van het beleid voor het watersysteem wel aan de orde zullen komen, omdat omgevingsvisies de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid dienen te bevatten.

Maar artikel 3.2 van het wetsvoorstel, dat bepalingen bevat over de inhoud van een omgevingsvisie, spreekt niet over de gevolgen van het beleid voor het watersysteem. Is de regering bereid om hiervoor een instructieregel op te nemen? Zo nee, welke zekerheid is er dan dat de effecten op het watersysteem in de omgevingsvisie aan de orde komen?

Borging omgevingskwaliteit²⁶

Kan de regering voorbeelden geven van de beleidsdoelstellingen of concrete aspecten op het gebied van milieu, natuur en gezondheid die (naast de wettelijke monitoringstaken) via beleidsevaluaties en monitoringsstudies in de gaten worden gehouden? Op welke wijze kunnen burgers deze informatie inzien en zo nodig aansturen op een aanscherping van het beleid?

Als er in een omgevingsplan geen omgevingswaarde is vastgesteld voor een bepaald aspect en na twee jaar blijkt dat de kwaliteit van dat aspect achteruit gaat, welke rechte mogelijkheden hebben burgers dan richting het bevoegd gezag? Immers, alleen tegen de gewijzigde onderdelen van een omgevingsplan staat beroep open. Moeten burgers dan via de volksvertegenwoordiging de opname van een decentrale omgevingswaarde in het omgevingsplan afdwingen?

De regering meldt: «systematische monitoring is van cruciaal belang voor «onzichtbare» parameters».²⁷ Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van lucht en water. Mogen de SP-fractieleden hieruit begrijpen dat het Rijk wel voor monitoring zorgt? Zo ja, hoe dan?

ICT²⁸

De Omgevingswet wordt het grootste ICT-project ooit. Het verleden heeft ons laten zien dat ICT-Rijk nog geen goede match zijn gebleken. Er is nog maar heel weinig bekend over het ICT-deel, en evenmin over wat de regering gaat doen wanneer het project qua tijd en/of kosten uit de hand gaat lopen. Logischerwijs maken lagere overheden zich hier zorgen over; staan hen nu potentieel onbeheersbare kosten te wachten? Op welke termijn kan de regering meer duidelijkheid scheppen richting de lagere overheden, en welke garanties kan zij bieden dat overschrijdingen niet op

²⁵ Zie vraag 12.

²⁶ Zie vraag 100.

²⁷ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 73.

²⁸ Zie vraag 101.

hun bord zullen landen? Welke maatregelen neemt de regering om te voorkomen dat het project uit de hand loopt? Welke lessen heeft deze regering meegenomen uit eerdere digitaliseringsprojecten?

De regering geeft aan dat er nog geen duidelijkheid is en dat het Rijk en de lagere overheden nog in gesprek zijn.²⁹ Kan de regering hier meer duidelijkheid over geven alvorens de Eerste Kamer hierover debatteert en besluit?

In antwoord op vraag 104 zegt de regering dat er nog onderzoek wordt gedaan en geen antwoord gegeven kan worden op de vraag of er extra middelen zullen worden ingezet om te voorkomen dat er sprake is van een verslechtering of achteruitgang. Met andere woorden: de regering kan niet garanderen dat er geen sprake zal zijn van een verslechtering of achteruitgang? Deze vraag kan toch gewoon beantwoord worden met een «ja» of een «nee»?

Voldoen aan omgevingswaarden³⁰

De regering geeft aan dat ten aanzien van het afwijken van milieunormen voor specifieke situaties (uitwerking van een amendement³¹), de afwegingsruimte voor bestuursorganen wordt ingebouwd in de normstelling zelf. Voor zover daarbij ruimte wordt gegeven voor tijdelijke overschrijdingen van een vereist kwaliteitsniveau, wordt daarbij ook de termijn van die overschrijding bepaald. Klopt de veronderstelling dat dit dus allemaal in de AMvB wordt geregeld? Zo nee, hoe zit het dan? Wie houdt er dan in de gaten of het vereiste kwaliteitsniveau uiteindelijk wel behaald wordt? Op welke wijze wordt of is de initiatiefnemer verplicht om maatregelen te nemen om dit kwaliteitsniveau (alsnog) te behalen?

De regering geeft aan dat het wetsvoorstel geen vaste termijn kent om te voldoen aan een omgevingswaarde als er bij een programmatische aanpak sprake is van een overschrijding. Het wetsvoorstel kent alleen de verplichting om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Maar die omgevingswaarde moet dan toch wel zo snel mogelijk behaald worden? Op welke wijze worden bestuursorganen hiertoe verplicht?

Beroepsmogelijkheden bestuursorganen³²

Kan de regering weergeven welke aanpassingen men overweegt van Bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb, via de Invoeringswet? Is de gelijkwaardige rechtsbescherming hier ook een uitgangspunt voor?

Programma bij (dreigende) overschrijding³³

Hebben decentrale overheden alle vrijheid om te bepalen op welke wijze en termijn gemonitord wordt om te bezien of er sprake is van een (dreigende) overschrijding? Geeft het Rijk hiervoor een handreiking of kan een overheid hiervoor terecht bij bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)? Hoe is het Rijk voornemens om dit te gaan doen voor de nationale omgevingswaarden? Wie bepaalt op basis van welke informatie of een nationale omgevingswaarde bijna wordt overschreden?

²⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 74.

³⁰ Zie vraag 111.

³¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

³² Zie vraag 114.

³³ Zie vraag 115.

Deze programmaplicht ligt bij de gemeente, ook voor omgevingswaarden die door Rijk of provincie zijn vastgesteld. Er is alleen een bevoegdheid om deze programmaplicht, bij het vaststellen van de betreffende omgevingswaarden, bij Rijk of provincie te leggen als deze ook de omgevingswaarde vaststellen. Waarom geldt hier geen verplichting? Dan worden omgevingswaarde en uitvoeringsverplichtingen aan elkaar gekoppeld.

Implementatieprogramma³⁴

Kan de regering aangeven of er in het kader van het implementatieprogramma ook producten, zoals handleidingen, worden ontwikkeld om bestuursorganen te ondersteunen met het integraal afwegen van verschillende belangen en het omgaan met de bestuurlijke afwegingsruimte, zodat een veilige en gezonde leefomgeving gewaarborgd is?

Dreigende overschrijdingen

Volgens artikel 3.10 van het wetsvoorstel moet een college van burgemeester en wethouders bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, wanneer dus aannemelijk is dat niet aan de omgevingswaarde voldaan kan worden, een programma vaststellen dat gericht is op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van programma's, ook wanneer zij zelf slechts geringe invloed kunnen uitoefenen op het behalen van de omgevingswaarde of wanneer de verantwoordelijkheid voor de (dreigende) overschrijding niet bij de gemeente ligt. In haar beantwoording maakt de regering melding van het principe «decentraal, tenzij». Als er een overschrijding is van een omgevingswaarde, dan is het in eerste instantie aan de gemeente om een samenhangend pakket maatregelen te ontwikkelen. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding ligt daarom in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders (art. 3.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Dat wil echter niet zeggen dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere bestuursorganen. Als een gemeente het niet in zijn macht heeft maatregelen te nemen, zal samenwerking moeten worden gezocht met bestuursorganen die dat wel hebben.

Gemeenten worden hiermee verantwoordelijk gemaakt voor een (dreigende) overschrijding van nationale en provinciale omgevingswaarden. In de eerste plaats zullen gemeenten de monitoringskosten moeten dragen voor de uitvoering van provinciale en nationale omgevingswaarden. In de tweede plaats moeten de betreffende gemeenten bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde, een maatregelenpakket vaststellen en uitvoeren waarvoor deze gemeenten de volledige bestuurlijke en financiële lasten moeten dragen. De suggestie bovendien dat bij diffuse bronnen zo nodig de samenwerking met andere bestuursorganen moet worden gezocht, is eenvoudig opgeschreven, maar lastig en complex om uit te voeren. Het ligt voor de hand dat gemeenten zich zorgen maken over deze regels. Kan de regering uitleggen of de regels daadwerkelijk op deze manier uitgelegd moeten worden? Kan de regering de gemeenten tegemoet komen waardoor zij niet, buiten hun schuld om, opgezadeld worden met extra inzet en kosten op dit gebied?

³⁴ Zie vraag 116.

Bescherming en verbetering leefmilieu

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is op grond van het amendement-De Vries/Van Veldhoven³⁵ opgenomen, dat het doel van de Omgevingswet is om, conform artikel 21 van de Grondwet, naast duurzame ontwikkeling en bewoonbaarheid van het land, het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Desondanks heeft de regering aangegeven dat zij in de nog vast te stellen AMvB's, regels wil opnemen die leiden tot verslechtering van het leefmilieu. Uit de brief van de Minister van 7 oktober 2015³⁶ blijkt dat het de bedoeling is de normen die bescherming bieden tegen geluidhinder, verder te versoepelen. Hogere geluidwaarden op de gevel en in de woning worden de nieuwe standaard. De hogere waarde procedure, waarin moet worden afgewogen of isolatie een oplossing biedt, vervalt. Het wordt mogelijk ook van hogere, maximale waarden definitief af te wijken op grond van het belang van woningbouw en (niet nader gespecificeerde) economische belangen. Kan de regering verzekeren dat aan het doel van de Omgevingswet, zoals gegeven in artikel 1.3, namelijk de bescherming en verbetering van het leefmilieu, wordt voldaan bij vaststelling van de AMvB's en dat wordt afgezien van voorgenomen regelgeving die leidt tot een verslechtering van het leefmilieu, onder meer door het verder oprekken van geluidsnormen?

Het gebruik van AMvB's

Wat betreft Europese milieunormen heeft de regering als motivering gegeven om deze bij AMvB te regelen, dat dat het eenvoudiger maakt om deze normen tijdig in Nederlandse regels te integreren. Deze redenering gaat niet op voor zaken als waterveiligheid en andere milieunormen, voor zover daarvoor geen Europese normen zijn. Zaken als waterveiligheid zijn voor alle inwoners van Nederland vanouds van groot belang en staan juist nu voortdurend onder druk door de klimaatproblematiek en de hoge kosten die er aan een toereikende bescherming zijn verbonden. In de komende jaren zullen ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt. Betrokkenheid van het parlement bij dergelijke onderwerpen lijkt essentieel voor een goede werking van het democratisch systeem. Waarom is de keuze gemaakt om alle milieunormen te regelen in een AMvB? Waarom wordt geen onderscheid gemaakt aan de hand van het belang van de betreffende normen?

De hoogte van (bouw)leges

Het is bekend dat de (bouw)leges per gemeente enorm verschillen, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging is. In sommige gemeenten worden tegenwoordig leges van 12 procent in rekening gebracht.³⁷ De huidige wetgeving en de door de gemeenten voorgenomen toepassing van de «Leidraad legestarieven Wabo», blijken in de praktijk niet toereikend. Waarom worden geen duidelijke, landelijke normen voor de hoogte van (bouw)leges gesteld in de vorm van een te heffen percentage over de bouwsom of een bedrag betreffende een activiteit?

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 159.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, p. 4.

³⁷ Zie een uitspraak van de Rb. Noord-Holland 20 december 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:12711.

De eindrapportage «Pilots omgevingsvisie»³⁸ van de BNSP is op maandag 25 januari gepresenteerd. In de bijbehorende Kamerbrief³⁹ stelt de regering dat er weinig optimisme is dat de noodzakelijke cultuurverandering zal lukken binnen enkele jaren. In het rapport van de BNSP staat vermeld dat het vaak voorkomt dat de interne betrokkenheid bij de omgevingsvisie matig is.⁴⁰ De leden van de SP-fractie vragen de regering welke consequenties zij aan deze constatering verbindt. Daarnaast horen zij graag wat de regering gaat doen om de cultuurverandering te bevorderen.

In het rapport van de BNSP staat tevens vermeld dat er meer afstemming met andere bestuurslagen, partners en gebruikers zou moeten plaatsvinden.⁴¹ Wat is volgens de regering een goede manier om afstemming tussen de verschillende bestuurslagen te bevorderen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Ten aanzien van de visie van de regering om de inhoudelijke normering vast te leggen in AMvB's verwijst zij naar de ontwikkeling van het omgevingsrecht en de daarmee samenhangende behoefte aan delegatiebepalingen in de afgelopen decennia. Tegelijkertijd onderkent zij de behoefte aan inschakeling van de Raad van State en toepassing van de «voorhangprocedure» om tegemoet te komen aan de wens van parlementaire betrokkenheid. De vraag doet zich voor of deze behoefte niet evenzeer op lokaal en regionaal niveau moet worden gekoesterd en dat gemeenten, provincies en waterschappen projectbesluiten, projectplannen en waterbeheerplannen – die nu in de wet qua bevoegdheid worden toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en dagelijks bestuur – dienen voor te leggen aan hun raden, staten, en algemene besturen, zodanig dat op het aangewezen niveau delegatiebepalingen kunnen worden besproken en vastgelegd.

In relatie tot de wijze van doorwerking van de Europese rechtsbeginselen zegt de regering toe dat bij de opstelling van de AMvB's wordt gemotiveerd hoe deze beginselen worden gehanteerd bij de formulering van de voorschriften. Zij spreekt daarbij over het voorzorgprincipe, preventief handelen, bestrijding aan de bron, de vervuiler betaalt en de burgerparticipatie. Kan de regering ook duidelijk maken hoe zij om zal gaan met de codificatie van het standstill-principe?

Bij de beantwoording van vragen van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 1 juli 2015 (het Weser-arrest)⁴² refereert de regering aan de zogenaamde programmatische aanpak ten behoeve van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze aanpak noemt zij niet bij beantwoording van de vragen van de PvdA-fractieleiden,⁴³ waar slechts verwezen wordt naar het

³⁸ Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016).

³⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, F.

⁴⁰ Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016), p. 19.

⁴¹ Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP), *Pilots omgevingsvisie*. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!» (rapportage van 4 januari 2016), p. 26.

⁴² Zie vraag 209.

⁴³ Zie vraag 147.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Is er naar de opvatting van de regering onderscheid tussen de KRW-aanpak en de wijze van programmering van het NSL en de PAS? En zo ja, waarop is die gebaseerd?

De programma-afspraken binnen de KRW-beheerplancyclus betreffen vooral de waterbeheerders. De gemeenten kennen geen verplicht planfiguur als het gemeentelijk rioleringsplan vervalt vanaf 2020. Is de regering van opvatting dat de noodzakelijke maatregelen voor de gemeenten om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijn stedelijk afvalwater, moeten worden geborgd binnen het omgevingsplan en stelt de regering hiervoor instructieregels conform de implementatiewet KRW⁴⁴? Dienen de gemeenten hiertoe ook de omgevingswaarden ten behoeve van de kwaliteit van het stedelijk water in hun verordening vast te leggen in verband met overstorten en dergelijke? Op welke wijze zal hierbij de monitoring worden vastgelegd ten behoeve van het standstill- en niet-achteruitgang-principe?

Ten aanzien van de inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet⁴⁵ wordt in de visie van de regering de gemeente aangewezen als bevoegd gezag voor de bodem. De PvdA-fractieleden constateren dat de huidige verantwoordelijkheid van de provincies ten aanzien van handhaving en verbetering kwaliteit grondwaterlichamen, blijft gehandhaafd. Kan de regering opheldering verschaffen op welke wijze de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitspoeling van meststoffen, prioritairere stoffen en terugdringing van de diffuse verontreiniging hiermee wordt gecompliceerd? En tot welke taakvelden de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies zich hier beperkt?

Is de regering het met de PvdA-fractieleden eens dat voor een effectieve, juridisch houdbare toepassing van het thema «gezondheid», dit onderwerp niet alleen in een omgevingsvisie maar ook in omgevingsplan en verordening opgenomen dient te worden?

Onlosmakelijke samenhang⁴⁶

Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang, kan het toch voorkomen dat er op een locatie een bouwwerk wordt toegestaan, maar de vergunningplichtige activiteit of het gebruik van het perceel in afwijking van het omgevingsplan, moet worden aangepast vanwege milieueisen of bescherming van de omgeving, terwijl dit op een andere locatie mogelijk niet nodig was geweest. Als gevolg hiervan kunnen extra bestuurlijke en juridische complicaties ontstaan, met extra druk op de betreffende overheid om de nog ontbrekende vergunningen te verlenen indien er al in het project is geïnvesteerd (bijvoorbeeld in de bouw). En deze situatie kan juist leiden tot frustraties en kapitaalverlies indien een investering moet worden teruggedraaid, zoals het PBL ook al heeft aangegeven in haar rapport «Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet».⁴⁷ Kan de regering aangeven op welke wijze zij in de uitvoeringsregelgeving hierop een gepaste oplossing kan bieden?

⁴⁴ Kamerstukken 28 808.

⁴⁵ Zie vraag 148.

⁴⁶ Zie vraag 152.

⁴⁷ Notitie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet*.

Kansen en risico's voor milieu en natuurbescherming. (notitie van mei 2013, PBL-publicatienummer: 1058), p. 18.

Volgens de regering is het bevoegd gezag primair verantwoordelijk ervoor te zorgen dat zijn besluiten en de informatie die daaraan ten grondslag ligt, zoals het MER, volledig en juist zijn. In die gevallen dat een overheid ook initiatiefnemer is, is onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r. belangrijk om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Een verplichte onafhankelijke toetsing doet ook recht aan de eis van de herziene MER-richtlijn om functies te scheiden, zodat belangenverstrengeling voorkomen wordt. Onderschrijft de regering dat verplichte onafhankelijke toetsing hieraan recht doet en het dus wenselijk is dat dit behouden blijft?

*Aanvullende vragen naar aanleiding van het advies van de Rli*⁴⁹

Is de regering voornemens met een reactie te komen op het advies van de Rli richting de Staten-Generaal en zal deze reactie nog vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer toegezonden worden?

Bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractieleden⁵⁰ heeft de regering aangegeven geen ambities te hebben dan wel met nieuwe initiatieven te komen, naast de bestaande programma's voor verbetering van luchtkwaliteit. Zij verwijzen naar de advisering van de Rli om in ieder geval ten behoeve van de noodzakelijke energietransitie de nationale omgevingsvisie te hanteren als richtinggevend beleidsdocument.⁵¹ Gelet op de Urgenda-uitspraak en de recente klimaatafspraken in Parijs veronderstellen de leden van de PvdA-fractie dat extra inspanningen op alle (overheids)niveaus noodzakelijk zijn om het beleidstekort ten aanzien van de doelstelling «duurzame energie» te behalen. Hierin zou een programmatische aanpak uitstekend passen en voorbereid kunnen worden in het perspectief van de vaststelling van de Nationale Omgevingsvisie 2018. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hier een prima mogelijkheid ligt in overeenstemming met de processtructuur van de Omgevingswet? De aanbevelingen van de Rli ter zake van het doorbreken van de verkokering op Rijksniveau⁵² zouden hierbij betrokken kunnen worden ten behoeve van interdepartementale aansturing van de bedoelde energietransitie tussen de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Is de regering het eens met deze conclusie en wil zij daar gevolg aan geven bij de uitwerking van de Omgevingswet en de nationale omgevingsvisie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Vragen naar aanleiding van vragen 158 en 159

De fractieleden van GroenLinks vinden de beantwoording ten aanzien van de keuze van de regering om inhoudelijke normstelling bij AMvB, en niet in de wet, te regelen, niet overtuigend. De regering gaat in feite niet in op de stelling dat de gekozen werkwijze via AMvB's weinig recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of het de kritische kanttekening van de

⁴⁸ Zie vraag 154.

⁴⁹ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015).

⁵⁰ Zie onder andere vraag 147.

⁵¹ Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 31.

⁵² Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), p. 25.

Groningse rechtsgeleerden deelt, die stellen: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen»⁵³. Graag een reactie. Deze auteurs stellen ook: «Van het opnemen van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. [...] Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften»⁵⁴. De fractieleden van GroenLinks delen dit en zijn van mening dat het AMvB-niveau niet het juiste niveau is voor principiële materiele keuzes, omdat medebeslissingsrecht ontbreekt voor de Tweede Kamer, er geen mogelijkheid is om amendementen in te dienen en de besluitvorming minder uitvoerig en beperkter in (denk)tijd is. Graag nogmaals een reactie van de regering op dit punt. Deze sterkere parlementaire betrokkenheid en uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet zorgt er bijvoorbeeld beter voor dat een wet niet in strijd is met hogere wetgeving of internationale verdragen. En is het niet zo dat de kenbaarheid en overzichtelijkheid ermee gediend is wanneer essentiële normen in de wet zelf zijn opgenomen? Doorverwijzingen bevorderen de kenbaarheid immers niet. Graag hierop een reactie van de regering.

*Omgevingswaarden*⁵⁵

De regering geeft aan dat het een bewuste keuze is om op wetsniveau niet voor alle aspecten van omgevingskwaliteit omgevingswaarden te verplichten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering hoe de gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving geborgd wordt met alleen nationale omgevingswaarden voor water, lucht, externe veiligheid en primaire waterkeringen. Waarom worden niet voor alle aspecten die van belang zijn voor de leefomgeving, omgevingswaarden verplicht? Is de regering het met de GroenLinks-fractieleden eens dat een basiskwaliteitsniveau voor de leefomgeving in heel Nederland geborgd dient te zijn? Zo nee, waarom niet?

Naast omgevingswaarden op nationaal niveau met kwantitatieve doelstellingen, kan de regering, voor bijvoorbeeld het aspect «landschap», in de wet verplichten dat er een omgevingswaarde op provinciaal niveau wordt vastgesteld. Is de regering daartoe bereid? En zo niet, waarom niet? Sturing via omgevingsvisies of programma's is immers niet juridisch bindend. Of verwacht de regering dat in de omgevingsplannen wel bindende waarborgen worden opgenomen, die voldoende bescherming bieden voor de burger? De leden van de GroenLinks-fractie verwachten eerder dat omgevingsplannen globaal zullen zijn en veel ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte zullen bieden. Deelt de regering dit? Zo nee, waarom niet, en wat verwacht de regering dan wel?

De fractieleden van GroenLinks vragen de regering specifiek naar een omgevingswaarde voor CO₂. Waarom ziet de regering geen aanleiding een omgevingswaarde, als nationaal plafond, voor CO₂ vast te stellen? Het klimaatakkoord van Parijs geeft hier toch alle aanleiding toe? En als de regering dat niet wil, op welke wijze zal zij dan wel borgen dat Nederland zijn bijdrage levert aan het beperken van de opwarming tot 1,5 graad Celsius? In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de regering: «Juist in de omgevingsvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Op nationaal niveau zullen bijvoorbeeld de

⁵³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 105.

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 14, bijlage, p. 24.

⁵⁵ Zie onder andere de beantwoording van vraag 161.

energietransitie en klimaatverandering aan de orde komen»⁵⁶. Aan welke soort passende instrumenten denkt de regering?

De regering geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders of een ander aangewezen bestuursorgaan de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die erop gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen in het geval een kwaliteitsdoel in een omgevingswaarde niet gehaald wordt. De regering schrijft dat dit in veel gevallen regels zijn gericht op het voorkomen van belasting aan de bron. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering of zij het eens is met de leden dat dit niet automatisch de leefomgeving zal beschermen in een gebied dat veel dezelfde bronnen kent, zoals in een gebied met veel intensieve landbouw of een groot bedrijventerrein. Graag een onderbouwde reactie van de regering.

Welke wettelijke waarborg is er dat ook in die gebieden een gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving beschermd zal worden wanneer de decentrale overheden geen decentrale omgevingswaarden vaststellen?

De recente commotie rond het voornemen van de Minister van Infrastructuur en Milieu om bouwen in duingebieden mogelijk te maken wijst er volgens de fractieleden van GroenLinks op dat burgers het belangrijk vinden dat de rijksoverheid de kwaliteit van de leefomgeving bewaakt en dat er geen draagvlak is voor het streven van de rijksoverheid om haar handen daarvan af te trekken. Graag horen deze leden hoe de regering dit beoordeelt.

Beantwoording vraag 163

De GroenLinks-fractieleden hebben gevraagd of de regering bereid is de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuurslagen zodanig wettelijk te regelen dat de doorwerking helder is. De regering wijst in de beantwoording op artikel 2.11 van het wetsvoorstel, waarin is geregeld dat het gemeenten in beginsel vrijstaat hun beleidsambities vast te leggen in omgevingswaarden, tenzij het gaan om een aanvulling op of afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of bij AMvB zijn vastgesteld. Ten aanzien van de doorwerking van omgevingswaarden tussen bestuursorganen, zegt de regering dat in beginsel omgevingswaarden niet doorwerken naar besluiten. Indirect, zo meldt de regering, werkt de omgevingswaarde echter wel door in besluiten, bijvoorbeeld als de waarde tot een norm is uitgewerkt die een maximum stelt aan de belasting van de fysieke leefomgeving door bepaalde activiteiten op bepaalde locaties. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering dit nader toe te lichten aan de hand van het volgende voorbeeld. Stel dat een gemeente een decentrale omgevingswaarde voor fijnstof vaststelt, en binnen de gemeentegrenzen een milieuzone instelt. Het Rijk wil echter de maximumsnelheid verhogen op een Rijksweg die langs de gemeente loopt, waardoor de decentrale omgevingswaarde overschreden dreigt te worden. Hoe zal het Rijk in dit geval met de gemeente omgaan?

Beantwoording vraag 167

De GroenLinks-fractieleden hebben de regering gevraagd waarom het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijk verbonden activiteiten niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen. De regering geeft aan dat door het afschaffen van het vereiste van gelijktijdige indiening niet langer de wetgever, maar de initiatiefnemer de volgorde van behandeling bepaalt, en dat die volgorde van project tot project verschilt. Ook is

⁵⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 35.

volgens de regering niet langer een ingewikkeld systeem van procedurele fasering noodzakelijk. Hierdoor is het systeem eenvoudiger en worden onnodige kosten voor de initiatiefnemer voorkomen. Tevens, zo stelt de regering, kent het wetsvoorstel de integrale afweging van alle betrokken belangen in de fysieke leefomgeving via het instrument van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De leden van de GroenLinks-fractie betwijfelen dit en zien niet in hoe een integrale afweging in een omgevingsplan of omgevingsvisie kan doorwerken wanneer de initiatiefnemer zijn vergunningen apart aanvraagt. Stel dat een initiatiefnemer een vergunning verkrijgt voor een bouwwerk op een bepaalde locatie, terwijl vanuit het oogpunt van het belang van natuur en milieu dit bouwwerk veel beter en goedkoper op een andere locatie past? Dan is de integrale afweging toch onmogelijk geworden? Graag een reactie van de regering. En stel dat eerst een vergunning voor een bouwwerk is afgegeven, en het gebouw neergezet wordt. In de volgende fase wordt een vergunning voor de activiteit in en rond dat bouwwerk aangevraagd, maar dan blijkt dat op die locatie die activiteit van de leefomgeving te zwaar aantast. Zal in de praktijk de gemeente niet toch de vergunning afgeven, omdat het bouwwerk er al staat, en er een voldongen feit is gecreëerd? Graag een reactie.

De fractieleden van GroenLinks trekken de conclusie dat door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang er geen integrale beoordeling van een initiatief plaatsvindt. Deelt de regering deze conclusie? De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens een toelichting aan de hand van een paar concrete voorbeelden. Is het juist dat de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurregelgeving veehouderij in haar eerste advies van 16 juli 2015⁵⁷ juist één toetsingskader voor bouw- en milieuprocedures wenselijk achtte? Op welke wijze werd aan dit signaal gehoor gegeven met het loslaten van de onlosmakelijke samenhang? Graag een toelichting van de regering.

Een tweede voorbeeld gaat over mijnbouwactiviteiten. Ontbreekt straks de koppeling tussen de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning respectievelijk winningsvergunning? Hoe verhoudt zich dit tot het advies van de Europese Commissie⁵⁸ dat een lidstaat juist moet zorgen voor afstemming van deze vergunningen? Graag een toelichting.

Ten slotte merken de GroenLinks-fractieleden op dat een integrale beoordeling juist een belangrijk doel van deze Omgevingswet is. Zij vinden het onbegrijpelijk dat de regering het integrale instrument uit de Wabo, de onlosmakelijke samenhang, afschaft. Hiermee neemt de regering haar eigen doel, integrale beoordeling, niet langer serieus. Graag een reactie van de regering.

Beantwoording vraag 170

De regering geeft aan dat er diverse waarborgen in het wetsvoorstel zijn opgenomen bij het afwijken van specifieke normen met gebruik van de experimenteerbepaling. Maar is het niet zo dat door het amendement-Veldman⁵⁹ ook van milieunormen kan worden afgeweken als er geen sprake is van een experiment? En wordt deze bevoegdheid ook ingekaderd, net zoals de experimenteerbepaling, zodat deze bevoegdheid alleen kan worden gebruikt wanneer een bijdrage wordt geleverd aan het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving en waarbij tevens

⁵⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 383/28 973, nr. 244.

⁵⁸ 2014/70/EU, OJ 2014, L39/72.

⁵⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

niet van internationaalrechtelijke verplichtingen wordt afgeweken? Als dit niet zo is, waarom dan niet?

*Gebruiksruimte*⁶⁰

Ziet de regering de gebruiksruimte als juridische ruimte binnen een gebied voor activiteiten, die geheel opgevuld kan worden? Of is de regering het met de GroenLinks-fractieleden eens, dat altijd gestreefd moet worden naar vermindering van belasting van de leefomgeving en dus gestuurd moet worden op vermindering van de ruimte voor vervuiling en andere belasting?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

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

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

⁶⁰ Zie onder andere vraag 14.