

Vergaderjaar 2019–2020

33 118	Omgevingsrecht
34 864	Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)
34 985	Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)
34 986	Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)
35 054	Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

BA¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2020

In aanvulling op mijn brief van gisteren over het artikel van NRC d.d. 9 februari 2020 «Ministerie hield rapport over falen ruimtelijke ordening tegen» wil ik nog aantal zaken verduidelijken.

De toezichtsignalen over de borging van nationale ruimtelijke belangen zijn de afgelopen jaren door de ILT afgegeven. Het rapport dat gisteren door de ILT openbaar is gemaakt stelt *«dat de regelgeving vaak als ingewikkeld wordt ervaren of niet dan wel onvoldoende bekend blijkt te zijn, of dat er fouten worden gemaakt. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat verschillende belangen en rolopvattingen soms leiden tot een mindere doorwerking van rijksdoelen c.q. naleving van rijksregels»*.

Deze signalen hebben betrekking op problemen die in het huidige stelsel geconstateerd zijn. En voor een deel zijn het punten die onder elk wettelijk stelsel in de uitvoering om aandacht (blijven) vragen.

Omgevingswet

De Omgevingswet komt op een aantal punten via het stelsel aan ze zorgen tegemoet. De Omgevingswet draagt bij aan een betere naleving van de regels door een betere bekendheid van de regels, een duidelijker geometrische begrenzing, een eenduidiger formulering van de regels en soms door toevoeging van instructieregels. Zo worden de inhoudelijk regels voor omgevingsplannen bij elkaar gebracht in één hoofdstuk van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Nu zijn ze verspreid over verschillende wetten, AMvB's, ministeriele regelingen en bijvoorbeeld circulaire. Zo is de op dit moment buitenwettelijke Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik nu regelgeving geworden in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹ De letters BA hebben alleen betrekking op 33 118.

Daarnaast is de vuurwerkregelgeving op dit moment versnipperd over verschillende AMvB's (Vuurwerkbesluit, Bevi, Bevt, Bevb, Barro). Door het samenbrengen van deze regels in één hoofdstuk in het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt inzichtelijker wat van gemeenten wordt gevraagd.

Ook wordt de ontsluiting en de inzichtelijkheid van de regelgeving verder verbeterd. Een voorbeeld daarvan zijn de aandachtsgebieden voor het groepsrisico bij externe veiligheid. De aandachtsgebieden maken inzichtelijk in welk gebied er bij een incident nog levensbedreigende gevolgen zijn voor personen in gebouwen. Onder het huidige recht worden veel abstracte discussies gevoerd over de aanvaardbaarheid van een bepaalde oriëntatiewaarde. Onder de Omgevingswet wordt dit veranderd naar een benadering met concrete aandachtsgebieden. Dat maakt het omgaan met groepsrisico tastbaar en zorgt ervoor dat dit belang direct bij de planvorming wordt meegenomen. De berekende aandachtsgebieden worden opgenomen in het register externe veiligheid en zijn digitaal raadpleegbaar. In de uitbouwfase wordt het register ook via het DSO ontsloten.

Ook wordt de huidige wetgeving soms als ingewikkeld ervaren. De formuleringen in het nieuwe stelsel zijn eenvoudiger en uniformer. Bijvoorbeeld de betekenis van een formulering als «rekening houden met». In het huidige recht bestaan daar verschillende varianten van. Onder de Omgevingswet brengen we dat terug tot een helder omschreven begrip. Zo wordt duidelijk wat de nationale regelgeving vraagt van mede-overheden. In de bijlage bij deze brief heb ik inzichtelijk gemaakt welke verbeteringen er zijn aangebracht in relatie tot de constatering in het rapport.

Naast het wettelijk stelsel zijn de uitvoering, het toezicht en de handhaving van groot belang. Dat is en blijft een essentieel aandachtspunt bij alle wettelijke stelsels. Het toezicht bestaat uit het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van taken door de mede-overheden en de werking van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Interbestuurlijk toezicht

Het toezicht op provincies en gemeenten verloopt via het interbestuurlijk toezicht. De Wet revitalisering generiek toezicht is in 2017/2018 geëvalueerd. In goede samenspraak met provincies en gemeenten is gekomen tot een strategische agenda voor de toekomst van het toezicht. Deze agenda is eind 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden. Er zijn vijf actielijnen afgesproken:

- Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht,
- Beter voeren dialoog
- Beter leren via toezicht
- Uniformeren uitvoering toezicht en
- Toezicht richt zich op gedeelde risico's.

Zoals ik in mijn eerdere brief heb aangegeven zal ik uiteraard ook het rapport van de ILT dat gisteren openbaar is geworden bespreken met mede-overheden.

VTH

Elke twee jaar voer ik daarnaast onderzoek uit naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Het meest recente onderzoek heb ik op

29 november 2019² samen met de signaalrapportage van de ILT over het VTH-stelsel aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit onderzoek heb ik voor het eerst ook casussen en signalen uit de praktijk laten onderzoeken met het doel om daar lessen ter verbetering van het stelsel uit te trekken. Uit het onderzoek blijkt dat het stelsel staat en zich de afgelopen jaren verder heeft ontwikkeld. Wel geeft het onderzoek enkele aanbevelingen om de uitvoering verder te verbeteren en laten de onderzochte casussen zien dat er ruimte is voor versterking van het stelsel. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek en andere signalen stel ik samen met mijn bestuurlijke partners een concrete uitvoeringsagenda VTH op. In deze agenda geven we aan welke acties worden ingezet om de gesignaleerde verbetermogelijkheden te realiseren. Zo zullen bijvoorbeeld acties naar aanleiding van de aanbevelingen over het borgen van kennisdeling op bovenregionaal en landelijk niveau en om te zorgen voor een steviger kennisinfrastructuur en kennisuitwisseling als het gaat om nieuwe ontwikkelingen zoals ZZS en energietransitie terugkomen in de uitvoeringsagenda. Ik investeer bijvoorbeeld in informatie-uitwisseling tussen omgevingsdiensten zoals het recent opgerichte ZZS-kennisnetwerk. Andere belangrijke pijlers voor mij zijn betere samenwerking tussen diensten en een meer onafhankelijke uitvoering van VTH-taken. De concrete uitvoeringsagenda zal voor de zomer 2020 worden gedeeld met de Tweede Kamer.

Een goede uitvoering van de regels en de borging van de nationale belangen nu en in de komende jaren continue aandacht vraagt van alle partijen. Het ILT-rapport dat de periode 2012–2017 bestrijkt, laat nog eens in een samenhangend beeld zien, dat het geen vanzelfsprekendheid was, dat alle nationale belangen geborgd zijn en de burger afdoende beschermd is. Met de mede-overheden zal ik aan de hand van dit rapport bespreken of het stelsel goed werkt of dat er verbeteringen nodig zijn om een goede uitvoering te waarborgen.

Ik zal u over de resultaten van dit overleg informeren en met u zo nodig het gesprek aan gaan over mogelijke verbeteringen in de regelgeving en de feitelijke uitvoering.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

² Kamerstuk 33 118, nr. 122.

Overzicht bevindingen ILT-onderzoek en relevante wijzigingen onder de Omgevingswet

Onderwerp/jaar deel onderzoek	Waar nu geregeld?	Conclusie ILT-onderzoek	Waar te vinden in Bkl?	Relevante wijzigingen onder de Ow
Opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik (2012)	Barro en Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik	Veiligheid rond opslag ontplofbare stoffen onvoldoende geregeld. Realisatie kwetsbare objecten mogelijk.	Art. 5.26–5.30	Regels gebundeld, daarmee samenhang verbeterd
Externe veiligheid inrichtingen (2016)	Bevi (Besluit externe veiligheid inrichtingen)	Regels voor externe veiligheid werken onvoldoende door bij de planvorming.	Art. 5.3–5.15	Verbetering. Risico vertaald naar concrete contouren die bij planvorming moeten worden betrokken.
Buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (2017)	Barro	Niet in alle plannen is een doorwerking te vinden van de in de Barro aangewezen voorkeurstracés voor deze buisleidingen. Niet uitgesloten dat er belemmerende activiteiten zijn.	Art. 5.135–5.139	Via een wijzigingsspoor zal de geometrie van basisnet buisleidingen aan het stelsel worden toegevoegd.
Rijkswaerwegen (2015)	Barro	Regels voor veiligheid scheepvaart (vrijwaringszones langs de vaarwegen) zijn niet expliciet te vinden in de bestemmingsplannen.	Art. 5.160	Verbetering. De vrijwaringsgebieden worden onder de Ow beter kenbaar, omdat deze geometrisch worden begrensd.
Grote Rivieren (2013)	Barro	In strikt formele zin borgen de onderzochte bestemmingsplannen niet de Barro-regels voor de belangen «doorstroming en waterberging». Materieel zijn die belangen zelden in het geding.	Art. 5.41–5.47	Geen wijziging in systematiek.
Primaire waterkeringen buiten het kustfundament (2017)	Barro	Doorwerking is goed geregeld. Vertaling naar legger wordt ingewikkeld gevonden.	Art. 5.38	Geen materiele wijziging. Doorvertaling niet meer nodig: de met contouren worden in het DSO getoond (over de omgevingsplannen heen).
Defensie, militaire luchtvaartterrein en onderdeel ruimtelijke doorwerking dB(A) zones (2016)	Luchtvaartbesluiten, Wet luchtvaart	Doorvertaling van de contouren en de gebruiksbepalingen uit het aanwijzingsbesluit duurt jaren. Doorvertaling bouwbeperkingen in bestemmingsplannen niet altijd juist: soms gevoelige functies toegestaan binnen de contouren.	Wordt toegevoegd via wijzigingsspoor	Doorvertaling na wijzigingsspoor niet meer nodig: de contouren worden in de uitbouwfase van het DSO opgenomen. En worden dan direct over de omgevingsplannen heen getoond. Bouwbeperkingen zullen nog via een wijzigingsspoor als instructieregels aan het Bkl worden toegevoegd.
Parallele Kaagbaan (2016)	Barro	Alle bestemmingsplannen voldoen aan de instructieregel van het Barro.	Art. 5.147 en 5.148	Geen wijziging.
Regionale luchthavens (2013–2014)	Aanwijzingsbesluiten regionale luchthavens van nationaal belang.	Het opnemen van de van de contouren uit het aanwijzingsbesluit duurt jaren en de doorvertaling is niet altijd juist gebeurd.	Wordt nog toegevoegd via wijzigingsspoor	Systematiek wijzigt. Regels binnen beperkingengebieden komen onder de Ow (Bkl). Beperkingengebieden zelf blijven aangewezen in luchthavenbesluiten. Contouren worden zichtbaar via DSO (uitbouw).

Onderwerp/jaar deel onderzoek	Waar nu geregeld?	Conclusie ILT-onderzoek	Waar te vinden in Bkl?	Relevante wijzigingen onder de Ow
Grondwaterbeschermingsgebieden (2014)	Wet milieubeheer	Onderzoek suggereert ten onrechte dat er nu geen verplichting is voor provincies om gebieden aan te wijzen. In de praktijk wijzen provincies ook gewoon aan.	Art. 7.11	Aanwijzing gebeurt straks in de Omgevingsverordening i.p.v. provinciale milieuverordening. Verder geen aanpassingen
Elektriciteitsvoorziening (2017)	Barro	Onderzochte bestemmingsplan voldoen aan Barro-regels. Barro bevat onvoldoende waarborgen voor reserveringen, andere industriële activiteiten kunnen ook worden toegelaten.	Art. 5.156–5.159	Bkl artikelen laten geen misverstand bestaan en zorgen voor heldere borging van dit belang.
Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (2017)	Barro	Provinciale verordeningen bieden nog veel mogelijkheden voor «niet wenselijke» ontwikkelingen. Kernkwaliteiten niet goed uitgewerkt.	Art. 7.3 en 7.4 Art. 5:131	Extra instructieregel. Naast het omzetten van Barro-regels voor provincie, een extra instructieregel voor gemeenten: waarborg dat gemeente ook zelf rekening houdt met werelderfgoederen.
Waddenzee en waddengebied (2014 en 2015)	Barro, Mijnbouwwet	Niet alle Barro-regels goed nageleefd, maar desondanks nauwelijks sprake van aantasting van landschappelijke kwaliteiten. In het stedelijk gebied spelen wel horizonvervuiling en aantasting van de duisternis.	Art. 5.129a–5.1229g	Versnipperde regelgeving is nu geordend (inclusief mijnbouw). Duidelijker sturing op inhoudelijke eisen waar omgevingsplan aan moet voldoen.
Ecologische Hoofdstructuur (2014) (nu: Natuurnetwerk Nederland geheten)	Barro	Regels over de EHS correct opgenomen, EHS-gebieden aangewezen en begrensd.	Art. 7.5–7.8	Bescherming verstevigd: Ook gericht op verbetering (naast bescherming). Eis compensatienatuur is geconcretiseerd: dient <i>tijdig</i> te gebeuren.
Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2016)	Barro	Naleving is voldoende.	Art. 5.140– 5.146	Geen aanpassingen.