

Vergaderjaar 2004–2005

29 871

Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING EN VOOR MILIEU¹

Vastgesteld: 6 september 2005

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de vaste commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Milieu hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De Interimwet stad-en-milieubenadering vormt het vervolg op de Experimentenwet Stad en Milieu zodat ook formeel de mogelijkheid bestaat om met de stad-en-milieubenadering door te gaan en biedt gemeenten de mogelijkheid onder strikte voorwaarden af te wijken van bepaalde milieueisen die de ruimtelijke ontwikkeling belemmeren. Het wetsvoorstel is een waardevolle aanvulling op de sectorale wetgeving en biedt tevens de mogelijkheid om sectorale lijnen met elkaar te verbinden. Uitgangspunt is dat door middel van een integrale en gebiedsgerichte aanpak zowel zuinig en doelmatig ruimtegebruik, als optimale leefomgevingkwaliteit wordt gerealiseerd.

Niettemin hebben de leden van de **PvdA**-fractie, mede namens de fracties van de SP en GroenLinks, en de fractie van het **CDA** nog wel enige vragen.

Verbreiding en versterking van de stad-en-milieubenadering

De Interimwet Stad en Milieu geldt niet enkel meer voor stedelijke gebieden, maar ook voor het landelijk gebied. De leden van de fractie van de **PvdA** achten dat van belang, omdat ook daar een belangrijke veranderingsopgave ligt als het gaat om ruimtelijke ordening en milieu. De ervaringen in het stedelijk gebied leren dat de integrale benadering van milieu, ruimtelijke ordening en leefkwaliteit de betrokkenen prikkelt om te zoeken naar oplossingen die een stap 3 besluit (afwijking van de milieunormen) niet nodig maakt. Is het volgens de staatssecretaris gerechtvaardigd om te verwachten dat dit ook voor het landelijk gebied op zal gaan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarop baseert hij die verwachting? Hoe groot acht de staatssecretaris de kans dat, onder meer

¹ Samenstelling:

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:
Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), (voorzitter), Van der Lans (GL), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Van Raak (SP), Putters (PvdA) en Engels (D66).

Milieu:

Ketting (VVD), Meindertsma (PvdA) (voorzitter), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Lans (GL), Van Middelkoop (CU), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Nap-Borger (CDA), Slagter-Roukema (SP), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Schouw (D66) en Putters (PvdA).

vanwege mestwetgeving, in het landelijk gebied vaker stap 3 besluiten voor zullen komen?

De evaluaties van de Experimentenwet benadrukten dat de knelpunten en oplossingen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu in de praktijk sterker aan bod kwamen dan rond de leefkwaliteit. Hoe oordeelt de staatssecretaris over de samenhang tussen ruimtelijke ordening, milieu en leefkwaliteit in de huidige uitvoeringspraktijk van stad-en-milieu? Op welke wijze biedt deze Interimwet stad-en-milieubenadering meer garanties voor de borging van leefkwaliteit? Waaruit blijkt dat?

De Interimwet stad-en-milieubenadering gaat uit van interactie en draagvlakverwerving tussen de belangrijkste betrokken partijen in een zogenaamde open plan procedure. Evaluaties lieten zien dat deze procesmatige aspecten nog maar beperkt aandacht kregen. Welke definitie van een open planproces hanteert de staatssecretaris? Zijn er goede voorbeelden uit de praktijk waarbij dit naar tevredenheid van de betrokkenen tot gewenste resultaten heeft geleid? Op welke wijze waarborgt de staatssecretaris dat de open planprocedure zorgvuldig wordt gevolgd, alsmede dat de goede voorbeelden navolging krijgen?

Verantwoordingsrelaties tussen gemeenten en provincies

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen voorts naar de wijze waarop gemeenten zich moeten verantwoorden over een stap 3 besluit richting de provincie. Volgens het wetsvoorstel moeten zij vijf jaar lang jaarlijks een verslag aan Gedeputeerde Staten sturen, nadat zij een goedgekeurd afwijkingsbesluit hebben gekregen. De jaarverslagen monitoren de voortgang van de uitvoering en de praktisch effecten van een stap 3 besluit. Hoe stelt de staatssecretaris zich dit precies voor? Welke gegevens moeten gemeenten verzamelen en registreren in de praktijk? Bestaan er verschillen tussen de provincies als het gaat om de eisen die daarbij aan gemeenten worden gesteld en is dit wenselijk? Tot welke administratieve last en regeldruk leidt dit vereiste?

Voorts hebben deze leden nog een vraag over de koppeling van het stap 3 besluit aan de goedkeuring van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten. Moeten gemeenten met een stap 3 besluit alsnog voor goedkeuring naar Gedeputeerde Staten indien met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening het goedkeuringsbesluit voor bestemmingsplannen door de provincie vervalt?

Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement De Krom en Spies beperkt de toetsing van stap 3 besluiten door de provincie tot een marginale toetsing. Wat verstaat de staatssecretaris onder marginale toetsing en op welke wijze gaat hij dit amendement uitvoeren? Is hij voorts van mening dat toetsing door de provincie een kwaliteitstoets moet zijn die rekening houdt met zowel inhoudelijke als procesmatige factoren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt marginale toetsing zich tot de regierol van de provincie bij de naleving en handhaving van milieuregels? De PvdA fractie zou graag zien dat de uitwerking van dit amendement onderdeel van de evaluatie van de wet wordt, zodat de uitkomsten daarvan betrokken kunnen worden bij de nieuwe wettelijke regeling. Kan de staatssecretaris dit toezeggen?

Relatie met andere (Europese) regelgeving

De leden van de fractie van de **PvdA** onderschrijven het uitgangspunt in de wet dat de toepassing van de stad-en-milieubenadering niet mag leiden tot overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit en schade aan

de volksgezondheid. Er zijn echter situaties waarin de milieu- of gezondheidseffecten, bijvoorbeeld door luchtkwaliteit, vermoedelijk wel aanwezig maar niet altijd hard te maken zijn. De leden van deze fractie vragen de staatssecretaris of hij hun opvatting deelt dat in dergelijke situaties gemeenten een nader advies omtrent mogelijke gezondheids- en milieueffecten zouden moeten vragen, bijvoorbeeld van een GGD of milieudienst, danwel door het gebruik van de gezondheidseffect-rapportage. Zo ja, acht hij het wenselijk gemeenten in dergelijke situaties hiertoe te verplichten? Zo nee, waarom niet?

De stad en milieubenadering moet daarnaast «europaproof» zijn en dus in overeenstemming met de normen voor onder meer de luchtkwaliteit en geluid. Een recent voorbeeld dat daaromtrent twijfels doet oproepen is het stap 3 besluit van de gemeente Vlaardingen. Deze gemeente mag mogelijk geen woningen bouwen op het schiereiland Koningin Wilhelminahaven Zuidwest waarvoor een stap 3 besluit voor overschrijding van geluidsnormen genomen is. De Raad van State oordeelde dat wel rekening gehouden was met geluidsnormen, maar niet voldoende met luchtkwaliteitsnormen. De gemeente en het Ministerie van VROM wilden dit later in de bestemmingsplanprocedures oplossen, maar de Raad van State meent dat de luchtkwaliteit vanaf de start van de planvorming en dus ook bij stap 3 besluiten moet worden meegenomen. Hoe houdbaar is de stad en milieubenadering, en meer specifiek de toepassing van het stap 3 besluit, in het licht van Europese regelgeving rond met name de luchtkwaliteit? Op welke wijze kan vertraging in de uitvoering van deze besluiten, of afstel in een relatief laat stadium, worden voorkomen? Deelt de staatssecretaris de opvatting van de leden van de voornoemde fractie dat reeds in stap 1 en 2 van de stad en milieubenadering het onderzoeken van eventuele schending van normen voor luchtkwaliteit de eerste prioriteit moet hebben? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze kan hij garanderen dat dit gebeurt?

In het recent gehouden geïntegreerde beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland heeft de Eerste Kamer de regering via de Motie Meindertsma cs opgeroepen «(...) om de kennis over EU beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in de beleidsconsequenties ten aanzien van onze ruimtelijke ordening, en deze beschikbaar te stellen aan het totale werkveld». Is dit inzake de gevolgen van de stad en milieubenadering voor milieu en gezondheid gebeurd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze?

Wijze van wettelijke verankering

Op basis van de evaluaties van de bestaande praktijken met stad en milieuprojecten is de conclusie getrokken dat het noodzakelijk is om een fundamentele keuze te maken tussen een generieke integrale wet Stad en Milieu of flexibilisering binnen specifieke wetgeving. Een voorbeeld van inpassing is de wijziging van de Wet Geluidhinder, waarin het stap 3 besluit is opgenomen. Uit de evaluaties van Stad en Milieu projecten komt naar voren dat het bij stap 3 besluiten nagenoeg altijd gaat om overschrijding van de geluidsnormen. In hoeverre regelt de wijziging van de Wet Geluidhinder daarmee de facto hetzelfde als de Interimwet Stad en Milieu? Hoe noodzakelijk maakt dit deze Interimwet? Waarom acht de regering – mede tegen de achtergrond van de vorige vraag – een definitieve wettelijke verankering meer gewenst dan wetgeving met een horizonbepaling? Op welke wijze wil de regering de 3 stappenbenadering en de compensatieregelingen in de nieuwe wettelijke regeling na de Interimwet verankeren? Tenslotte vragen de leden van de PvdA fractie nog hoe de staatssecretaris daarbij voorkomt dat de wettelijke regeling gaat leiden tot «overschrijding als norm» in plaats van als uitzondering?

De leden van de fractie van de **PvdA** wachten met belangstelling de antwoorden van de staatssecretaris af.

De leden van de **CDA**-fractie hadden nog enkele vragen c.q. opmerkingen.

- De ervaringen opgedaan tijdens de Experimenteerwet hebben uitgewezen dat sectorale wetgeving belemmerend kan werken bij het realiseren van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
De voorliggende Interimwet ondervangt deze gesignaleerde knelpunten en biedt een wettelijk kader om besluiten tot afwijking van bestaande wetgeving mogelijk te maken.
In zijn beantwoording tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris aan dat er naar gestreefd wordt de flexibiliteit en het afwegingskader in de sectorale wetgeving zelf op te nemen.
De leden van de CDA-fractie vragen, gezien het feit dat niet alle bij de stad en milieu-benadering relevante wetgeving valt onder verantwoordelijkheid van deze staatssecretaris, toch het doel, te komen tot optimale oplossingen van de gesignaleerde problemen via een integrale aanpak, gerealiseerd zal worden, en doet een dringend beroep op de staatssecretaris hier een intermediaire rol in te vervullen.
- In het ontwerpbesluit ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit en tot uitvoering van richtlijn nr.2000/69/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie wordt in meerdere artikelen gewezen op de mogelijkheid die bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheid hebben om de grenswaarden te overschrijden, mits de luchtkwaliteit ten gevolge van het uitoefenen van een bevoegdheid **per saldo** gelijk blijft of verbetert.
Kunnen deze leden hieruit concluderen dat dit besluit ook binnen de randvoorwaarden van de stad-en-milieubenadering toepasbaar is?
- De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de aanpassing van de Wijziging Wet geluidhinder ten gevolge van het aangenomen amendement van de fractie van de VVD en het CDA in de Tweede Kamer. Ten gevolge van dit amendement wordt de stad-en-milieubenadering ook toepasbaar gemaakt op vergunningen in het kader van hoofdstuk V (industrielawaai) van de Wet geluidhinder, door de desbetreffende bepalingen van de Interimwet stad-en-milieubenadering van overeenkomstige toepassing te verklaren.
- Uit eerdere reacties van provincies en gemeenten konden de leden van deze fractie opmaken dat zij het voorliggende wetsvoorstel geheel steunden en gezamenlijk gestart zijn met de, voor een adequate uitvoering noodzakelijke, voorbereiding van deze wet. De leden van de CDA-fractie scharen zich geheel achter de doelstellingen van deze wet die gemeenten de mogelijkheid biedt om belemmeringen die de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan, op te lossen.
De koppeling van het stap 3-besluit aan het bestemmingsplan, de integrale benadering en de open planprocedure die vereist is bij het toepassen van de stad-en-milieubenadering, vragen van de gemeenten en van de provincies, die de plannen moeten toetsen, naast goed inzicht in de mogelijkheden- en onmogelijkheden van de voorliggende wet, een andere werkwijze en een aangepaste procedure.
Ten behoeve van een goede implementatie van de voorliggende wet zouden de leden van de CDA-fractie de verantwoordelijke bewindspersoon willen verzoeken de gemeenten en de provincies, daar waar noodzakelijk, te ondersteunen, zodat de invoering en de toepassing van deze wet in de praktijk niet op belemmeringen stuit.
- Ten gevolge van het aangenomen amendement in de Tweede Kamer is

de termijn waarbinnen de provincie een besluit dient te nemen over een door de gemeente ter beoordeling voorgelegd stap 3-besluit, ingekort. Deze leden zouden graag van de staatssecretaris vernemen of zorgvuldige toetsing door de provincie, binnen de nu geldende termijn, op een verantwoorde wijze mogelijk is.

De voorzitter van de commissie voor Volkshuisvesting, en Ruimtelijke Ordening,
Bierman-Beukema toe Water

De voorzitter van de commissie voor Milieubeheer,
Meindertsma

De griffier van de commissies,
Kim van Dooren