

Vergaderjaar 2014–2015

33 962

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

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 18 februari 2015

Inhoudsopgave		blz.
1	Inleiding en samenvatting	6
	1.1 Algemeen	6
	1.2 Leeswijzer	7
	1.3 Nota van wijziging	8
	1.4 Samenvatting hoofdpunten	8
	1.5 Vervolg	12
2	Verbeterdoelen en effecten	12
	2.1 Aanleiding wetsvoorstel en achterliggende analyse	12
	2.2 Verbeterdoelen stelselherziening	16
	2.3 Paradigmawisseling	17
	2.4 Flexibel sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving	20
	2.4.1 De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving	20
	2.4.2 Sturingsmodel	22
	2.4.3 Flexibiliteit	24
	2.4.4 Flexibiliteit en rechtszekerheid	28
3	Sturing op kwaliteit	30
	3.1 Algemene beschouwing	30
	3.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	31
	3.3 Duurzame ontwikkeling	34
	3.4 Beginselen	37
	3.4.1 Codificeren van beginselen	37
	3.4.2 Specifieke beginselen in het wetsvoorstel	38
	3.4.3 Reikwijdte en doorwerking van beginselen	40
	3.5 De sturing van het Rijk op kwaliteit	40
	3.6 Omgevingskwaliteit	43
	3.6.1 Het begrip «omgevingskwaliteit»	43
	3.6.2 De bescherming van «zachte waarden»	45
	3.7 Sturen op kwaliteit met omgevingswaarden	48
	3.7.1 De kern van omgevingswaarden	48

	3.7.2	Verplichte en onverplichte omgevingswaarden op rijksniveau	49
	3.7.3	Omgevingswaarden op decentraal niveau	53
	3.7.4	De doorwerking van omgevingswaarden	57
	3.7.5	De monitoring en borging van omgevingswaarden	58
	3.7.6	Verskil in gewicht tussen omgevingswaarden en instructieregels	60
3.8		Sturen op kwaliteit met instructieregels en beoordelingsregels	63
3.9		Sturen op kwaliteit: enkele bijzondere onderwerpen	64
	3.9.1	Algemeen	64
	3.9.2	Water en watertoets	64
	3.9.3	Drinkwater	67
	3.9.4	Gezondheid en gezondheidstoets	72
	3.9.5	Externe veiligheid en veiligheidstoets	77
	3.9.6	Ladder duurzame verstedelijking	79
	3.9.7	Cultureel erfgoed en archeologische toevalsvondsten	80
	3.9.8	Recreatieve infrastructuur	86
3.10		Gelijkwaardig beschermingsniveau	87
	3.10.1	Algemeen	87
	3.10.2	Specifieke vragen over de gelijkwaardige bescherming en de inhoud van de uitvoeringsregelgeving	92
4		Balans flexibiliteit en rechtszekerheid	93
	4.1	Algemeen	93
	4.2	Flexibiliteit bij regels voor bestuursorganen	95
	4.2.1	Meer ruimte in de instructieregels	95
	4.2.2	Saldering en compensatie	96
	4.2.3	Tijdelijke afwijking van instructieregels	97
	4.2.4	Bestuurlijke afwegingsruimte en het «appels-en-peren-vraagstuk»	97
	4.2.5	Het begrip «gelijk speelveld»	98
	4.2.6	Gebiedsgerichte instructieregels op maat	100
	4.2.7	Individueel afwijken via de ontheffing	101
	4.3	Flexibiliteit bij regels over activiteiten	102
	4.3.1	De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij regels over activiteiten	102
	4.3.2	Wettelijke sturing op de inhoud van de rijksregels over activiteiten	103
	4.3.3	Meer ruimte in de regels door de regeling voor gelijkwaardigheid	105
	4.3.4	Gebiedsgericht en individueel maatwerk via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	106
	4.4	Nadere instrumentenkeuze bij regels over activiteiten	109
	4.5	Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid	110
	4.6	Experimenteerbepaling	115
5		Verhouding wet en algemene maatregelen van bestuur	117
	5.1	Algemeen	117
	5.1.1	Betrokkenheid van parlement en publiek	117
	5.1.2	Positie van parlement en publiek in de huidige regelgeving	117
	5.1.3	Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening	118
	5.2	Waarborgen in de wet	122
	5.3	Regeling van specifieke onderwerpen	125

6	Burgers en bedrijven	129
6.1	Algemeen	129
6.2	Positie burgers en bedrijven binnen de stelselherziening	129
6.3	Maatschappelijke participatie en inspraak	131
6.3.1	Juridische borging maatschappelijke participatie	131
6.3.2	Inspraakproces	133
6.3.3	Maatschappelijke initiatieven	134
6.3.4	Participatie bij decentraal bestuur	134
6.3.5	Uitvoering Verdrag van Aarhus	135
6.4	Minder en beter inzichtelijke algemene regels	136
6.4.1	Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels	136
6.4.2	Naleving van algemene regels	138
6.4.3	Borgen van milieueffecten bij algemene rijksregels	139
6.5	Hoofdstuk bedrijven in de Omgevingswet	139
6.6	Samenhangende regels voor milieubelastende activiteiten	140
6.6.1	Inleiding	140
6.6.2	Het inrichtingenbegrip in de huidige regelgeving	141
6.6.3	Milieubelastende activiteiten in het wetsvoorstel	142
6.6.4	Milieubelastende activiteiten in de uitvoeringsregelgeving	143
6.7	Complexe bedrijven	145
7	Bestuursorganen	146
7.1	Taak- en bevoegdheidsverdeling	146
7.1.1	Toepassing subsidiariteitsbeginsel	146
7.1.2	Takenpakket provincies	147
7.2	Instructieregels en instructies	148
7.2.1	Inkadering bevoegdheid tot geven instructieregels en instructies	148
7.2.2	Afstemming, samenwerking en instructieregels	151
7.2.3	Vorbereiding van instructieregels	152
7.2.4	Meerwaarde instructiebevoegdheid	153
7.3	Bevoegd gezag	156
7.4	Advies en provinciale interventie	157
7.4.1	Instemmings- en handhavingsbevoegdheid	157
7.4.2	Provinciale interventie	157
7.4.3	Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkactiviteit	157
7.5	Bestuurlijke samenwerking	158
7.6	Interbestuurlijk toezicht	158
8	Instrumenten	158
8.1	Omgevingsplan	158
8.1.1	Totstandkomingsprocedure omgevingsplan	160
8.1.2	Overgang van meer bestemmingsplannen naar één omgevingsplan	161
8.1.3	Tienjaarstermijn en actualisering	163
8.1.4	Uitvoerbaarheid en planologisch overgangsrecht	166
8.1.5	Vorbereidingsbescherming	167
8.1.6	Overige vragen over het omgevingsplan	168
8.1.7	Het begrip «goede ruimtelijke ordening»	169
8.1.8	Geen belemmering meest doelmatige gebruik van gronden	170

8.2	Waterschapsverordening	170
8.3	Omgevingsvisie	170
	8.3.1 Reikwijdte en inkadering omgevingsvisie	170
	8.3.2 Inhoud en karakter omgevingsvisie	172
	8.3.3 Totstandkoming omgevingsvisie	173
	8.3.4 Actualisering omgevingsvisie	173
	8.3.5 Omgevingsvisie voor gemeenten	174
	8.3.6 Nationale omgevingsvisie	175
8.4	Programma's inclusief programmatische aanpak	175
	8.4.1 Gemeentelijk rioleringsprogramma	175
	8.4.2 Programma's met een programmatische aanpak	176
8.5	Zorgplichten	181
	8.5.1 Betekenis van de algemene zorgplicht	181
	8.5.2 Handhaving van de zorgplicht	183
	8.5.3 Reikwijdte van de algemene zorgplicht	184
	8.5.4 Specifieke zorgplichten	185
8.6	Meldingen	188
8.7	Omgevingsvergunning	188
	8.7.1 Aanwijzen vergunningplicht	188
	8.7.2 Bevoegd gezag omgevingsvergunning	189
	8.7.3 Beoordelingsregels omgevingsvergunning	191
	8.7.4 Samenhangende beoordeling van activiteiten	192
	8.7.5 Bevoegdheid intrekken omgevingsvergunning	195
8.8	Projectbesluit	196
	8.8.1 Toepassing van het projectbesluit	196
	8.8.2 Procedure	197
	8.8.3 Verhouding met huidige en voormalige wetgeving	199
	8.8.4 Gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang	199
8.9	Gedoogplicht	200
8.10	Grondexploitatie	201
8.11	Financiële bepalingen	204
8.12	Schade	205
8.13	Monitoring en informatie	206
9	Procedures en rechtsbescherming	207
	9.1 Milieueffectrapportage	207
	9.1.1 Implementatie mer-richtlijn	207
	9.1.2 Betrokkenheid bij de totstandkoming mer	207
	9.1.3 Aanwijzing mer-plicht	208
	9.1.4 Mer-beoordeling	210
	9.1.5 Commissie voor de milieueffectrapportage	211
	9.1.6 Inhoud van de milieueffectrapportage	213
	9.1.7 Mer-evaluatie	215
9.2	Monumentencommissie, redelijke eisen van welstand en ruimtelijke kwaliteit	216
9.3	Onderzoekslasten	220
9.4	Functiescheiding	223
9.5	Vrijwillige beoordeling / rechtsoordeel (voorstel Actal)	224
9.6	Vorbereidingsprocedures	225
	9.6.1 Uitgebreide of reguliere procedure	225
	9.6.2 Lex silencio positivo	226
	9.6.3 Inspraakprocedures	226
	9.6.4 Inwerkingstredingstermijnen	227
	9.6.5 Schorsing bij beroep	227
9.7	Rechtsbescherming	229

	9.7.1	Algemeen	229
	9.7.2	Beroep in de projectprocedure	229
	9.7.3	Geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften	230
10		Verhouding tot bestaande en andere wetgeving en andere beleidsthema's	230
	10.1	Inzicht in procedure en planning onderdelen stelselherziening	230
	10.2	Reikwijdte van het wetsvoorstel	232
	10.2.1	Verhouding tot bestaande wetgeving	232
	10.2.2	Criteria voor integratie	234
	10.2.3	Uiteindelijke reikwijdte van de Omgevingswet	236
	10.2.4	Toepassing beperkt tot Europees Nederland	237
	10.2.5	Toepassing in de exclusieve economische zone	238
	10.2.6	Mobiel erfgoed	238
	10.3	Invoeringswet Omgevingswet	239
	10.4	Overgangsrecht	239
	10.5	Verhouding met de Crisis- en herstelwet	241
	10.6	Verhouding met de Wet geurhinder en veehouderij	242
	10.7	Aanvullingswet grondeigendom	243
	10.8	Aanvullingswet natuur	245
	10.8.1	Doelen en uitgangspunten	245
	10.8.2	Bevoegdheid tot aanwijzen gebieden door provincies	248
	10.8.3	Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	249
	10.8.4	Verhouding omgevingsvergunning en flora- en fauna-ontheffing	250
	10.9	Voorstel Wet windenergie op zee	251
	10.10	Mijnbouw	252
	10.11	Herbestemmen leegstaande gebouwen	253
	10.12	Duurzame energie	253
11		Omzetting EU-richtlijnen en verdragen	256
	11.1	Subsidiariteitsbeginsel	256
	11.2	Lastenluwe implementatie	257
	11.3	Relatie met internationale regelgeving en uitvoeringsregelgeving	258
12		Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving	259
	12.1	Inleiding	259
	12.2	Invoering	259
	12.3	VTH – Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	261
	12.3.1	Algemeen	261
	12.3.2	Toeziethouders en toezichtdruk	262
	12.3.3	Capaciteit en financiering van toezicht en handhaving	263
	12.3.4	Toezicht en handhaving door private partijen	264
	12.3.5	Bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving	265
	12.4	Digitalisering / Laan van de Leefomgeving	266
13		Effecten	270
	13.1	Financiële effecten	270
	13.2	Effecten rechterlijke macht	273
	13.3	Onderzoeken en evaluatie	274
14		Artikelsgewijs	275
	14.1	Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	275
	14.1.1	Artikel 1.2	275
	14.1.2	Artikel 1.3	277

	14.1.3	Artikel 1.6	278
14.2		Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	278
	14.2.1	Artikel 2.1	278
	14.2.2	Artikel 2.4	281
	14.2.3	Artikel 2.8	282
	14.2.4	Artikel 2.9	283
	14.2.5	Artikelen 2.11, 2.12 en 2.15	283
	14.2.6	Artikel 2.17	283
	14.2.7	Artikel 2.18	284
	14.2.8	Artikelen 2.23 en 2.25	284
	14.2.9	Artikel 2.24	285
	14.2.10	Artikel 2.25	285
	14.2.11	Artikel 2.39	286
14.3		Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving	287
	14.3.1	Artikel 4.21	287
	14.3.2	Artikel 4.24	287
14.4		Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunningen en het projectbesluit	288
	14.4.1	Artikel 5.17	288
	14.4.2	Artikel 5.26	288
	14.4.3	Artikel 5.34	288
	14.4.4	Artikel 5.41	289
	14.4.5	Artikel 5.48	289
14.5		Hoofdstuk 16: Procedures	289
	14.5.1	Artikel 16.5	289
	14.5.2	Artikel 16.6	290
	14.5.3	Artikel 16.34	290
	14.5.4	Artikel 16.36	290
14.6		Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs	291
	14.6.1	Artikel 17.8	291
	14.6.2	Artikel 17.10	291
14.7		Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie	292
	14.7.1	Artikelen 20.2 en 20.3	292
	14.7.2	Artikel 20.8	292
	14.7.3	Artikel 20.12	293
	14.7.4	Artikel 20.14	293
	14.7.5	Artikel 20.18	293
14.8		Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen	294
	14.8.1	Artikel 23.5	294
	14.8.2	Artikel 23.6	294
14.9		Redactionele opmerkingen	294
14.10		Bijlage	294
		Bijlage 1 Tabellen met overzicht van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet	296
		Bijlage 2 Wetten die door de invoering van de Omgevingswet worden ingetrokken of aangepast	331
		Bijlage 3 Begrippenlijst	334
		Bijlage 4 – De vindplaatsen van de antwoorden op vragen	337

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Algemeen

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De regering dankt de partijen voor de gestelde vragen en de uitgesproken waardering.

Met de stelselherziening wordt het omgevingsrecht integraal herzien. Dit is een omvangrijke operatie waarbij uiteindelijk 26 wetten opgaan in één nieuw wettelijk stelsel. Een operatie die gefaseerd wordt ingevoerd en

waarbij actief geïnvesteerd is in draagvlak van andere overheden, bedrijven en belangenorganisaties. De verwachting van de regering is dat door de stelselherziening het omgevingsrecht logischer en toegankelijker wordt en vooral meer wordt toegespitst op de gebruikers van het recht. De meeste fracties ondersteunen de stelselherziening van het omgevingsrecht en de daarin opgenomen (kern)instrumenten. Het nieuwe stelsel heeft daarmee een stevig fundament. Uiteraard verschilt de insteek en de waardering per onderwerp en per fractie. De regering is echter verheugd dat het streven naar een meer samenhangende benadering van het beleid en de regelgeving over de fysieke leefomgeving breed wordt gesteund. In het verslag is een groot aantal vragen gesteld over de beoogde werking en de verdere uitwerking van het stelsel. Veel van deze vragen gaan over drie thema's:

- sturing op kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid,
- de verhouding tussen wet en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).

Een groot deel van de vragen gaat over het tweede deel van het motto van de stelselherziening «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». In de doelen van de wet en deze nota komt tot uitdrukking dat beide onderdelen in onderlinge samenhang gericht zijn op duurzame ontwikkeling. Het stelsel legt de wettelijke basis voor een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland, voor nu en in de toekomst. Dit krijgt verder uitwerking in uitvoeringsregelgeving en de uitvoeringspraktijk. Het biedt het kader voor burgers, bedrijven en overheden om hieraan in de praktijk daadwerkelijk invulling te geven. Het kabinet werkt, samen met bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties, aan het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor een samenhangende, efficiënte en dienstverlenende uitvoering. Belangrijk daarvoor zijn het delen van kennis en *best practices* en de totstandkoming van een samenhangende digitale infrastructuur. Met onderdelen van de nieuwe aanpak wordt op dit moment geëxperimenteerd bij concrete projecten. Op die manier wordt nu al ervaring opgedaan, die bij de verdere uitwerking en uitvoering van het nieuwe stelsel zal worden betrokken. Vanzelfsprekend zal het parlement ook over deze uitkomsten en ervaringen worden geïnformeerd.

1.2 Leeswijzer

De regering heeft er voor gekozen om de vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden. Met deze indeling wil de regering een goede uitleg bieden van de verschillende onderwerpen uit het wetsvoorstel. Dit is van belang voor de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en de wetsgeschiedenis.

De reactie van de regering op de thema's sturing op kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en de verhouding tussen wet en AMvB's wordt hieronder samengevat en verder toegelicht in de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5. Daarna worden in hoofdstuk 6 en 7 per doelgroep (burgers, bedrijven en bestuursorganen) een aantal thema's toegelicht en worden in hoofdstuk 8 de vragen over de instrumenten beantwoord. Vanaf hoofdstuk 9 worden vragen over overige thema's beantwoord, waarbij de hoofdstukindeling van het verslag zoveel mogelijk is gevolgd.

In paragraaf 2.4 van deze nota zijn de hoofdlijnen van het stelsel en de verschillende sturingsmogelijkheden kort toegelicht. De regering wil hiermee, voordat de vragen over specifieke onderdelen beantwoord worden, op hoofdlijnen inzicht bieden in de werking van de verschillende instrumenten en bepalingen elk een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Met deze opzet is niet de volgorde van het verslag aangehouden. Om te voorkomen dat onduidelijk is waar een vraag is beantwoord, is in bijlage 4 een tabel opgenomen waarin voor alle vragen is aangegeven in welke paragraaf van het verslag het antwoord is te vinden en zijn in het verslag tussen haakjes de nummers van de vragen vermeld.

Er is gevraagd naar een overzicht van de bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet. In bijlage 1 wordt per wet wordt inzichtelijk gemaakt welke onderdelen zullen opgaan in het voorliggende voorstel voor de Omgevingswet.

Brief over de uitvoeringsregelgeving

Veel vragen in het verslag gaan over de uitvoeringsregelgeving. Uw Kamer vraagt daar meer inzicht in. De regering geeft graag gehoor aan die oproep door tegelijkertijd met deze nota de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving met beleidskeuzes over die uitvoeringsregelgeving aan uw Kamer aan te bieden. In deze brief wordt de inhoud geschetst van de vier AMvB's die voorzien zijn. De voorgestelde beleidskeuzes worden daar toegelicht. De brief raakt daarmee in veel gevallen de vragen die in het verslag gesteld zijn. Alle vragen die in het verslag gesteld zijn, ook die over de AMvB's, komen in deze nota aan de orde. Daar waar mogelijk wordt in deze nota al concreet aangegeven in welke AMvB een onderwerp geregeld zal worden. Het betreft:

- a. het Omgevingsbesluit;
- b. het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- c. het Besluit activiteiten leefomgeving;
- d. het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Waar nodig zal voor een uitgebreidere toelichting verwezen worden naar de brief.

1.3 Nota van wijziging

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Deze bevat een aantal beperkte wijzigingen, het merendeel naar aanleiding van de vragen die uw Kamer heeft gesteld. Ook wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische verbeteringen in het wetsvoorstel door te voeren.

1.4 Samenvatting hoofdpunten

Sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de waarborgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving binnen het nieuwe stelsel. Deze vragen gaan onder meer over de werking en inhoud van omgevingswaarden en instructieregels, de verankering van beginselen, het doel van het wetsvoorstel en de normering via algemene regels en vergunningen. Daarnaast zijn vragen gesteld over de borging van verschillende onderwerpen en belangen, zoals gezondheid en waterveiligheid. Ook zijn vragen gesteld over de relatie tussen de nieuwe regels en duurzame ontwikkeling.

In deze nota wordt beschreven hoe het stelsel als geheel, met de daaraan ten grondslag liggende beleidscyclus, de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt. Het biedt de instrumenten, taakopdrachten, bevoegdheden en verplichtingen om te zorgen dat de doelen van de wet voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Het bevat bijvoorbeeld verplichtingen tot het stellen van omgevingswaarden of algemene regels over concrete onderdelen van de fysieke leefomgeving of activiteiten. Daarbij gaat het wetsvoorstel uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen

(ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Dit biedt kansen voor kwaliteit, slimme combinaties en duurzame oplossingen. Het biedt ook meer waarborgen voor veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit.

Het wetsvoorstel bevat opdrachten om omgevingswaarden of regels te stellen voor een groot aantal onderwerpen, onder meer op het gebied van (water)veiligheid en gezondheid, maar ook met het oog op de bescherming en het behoud van milieu, natuur en cultureel erfgoed. In deze nota en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving wordt de verdere uitwerking daarvan beschreven. Het nieuwe stelsel voorziet verder in de instrumenten om, daar waar de kwaliteit niet gehaald wordt of dreigt te worden, maatregelen te treffen. Waar sprake is van een overtreding van regels of vergunningvoorschriften zal handhavend worden opgetreden. Het stelsel stuurt er actief op dat gestelde doelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bereikt worden.

Het nieuwe stelsel gaat uit van ieders verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving en legt concrete taken en bevoegdheden bij diverse overheden neer. Uitgangspunt is «decentraal, tenzij». Dit betekent dat de lokale zorg voor de fysieke leefomgeving berust bij gemeenten en voor het waterbeheer bij waterschappen. Taken of bevoegdheden die niet doelmatig of doeltreffend door gemeenten of waterschappen kunnen worden verricht, worden aan de provincie of, ingeval van nationale belangen, aan het Rijk toegedeeld. In deze nota en de kabinetsbrief wordt beschreven hoe dit uitpakt voor de verdeling van bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening, maar ook bij advies of andere vormen van betrokkenheid. De regering geeft vorm aan de stelselherziening vanuit het besef dat voor de zorg voor de fysieke leefomgeving dikwijls samenwerking en een samenhangende aanpak nodig is om tot goede resultaten te komen. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in een opdracht om uit te gaan van de samenhang van belangen binnen de fysieke leefomgeving en rekening te houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Het nieuwe stelsel stimuleert een cultuur waarin overheden werk maken van die samenwerking daarop ook aanspreekbaar zijn.

Daarnaast bevordert de regering met het nieuwe stelsel dat burgers en bedrijven aan de voorkant van het proces worden betrokken en kunnen meedenken. Vroegtijdige participatie vergroot de kwaliteit en het draagvlak van het beleid en belangrijke besluitvorming voor de fysieke leefomgeving. Ook dat geeft uitdrukking aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving.

Balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid

Veel vragen in het verslag gaan over de werking en betekenis van flexibiliteit, in het bijzonder in relatie tot rechtszekerheid. Diverse fracties vragen om te verduidelijken wanneer flexibiliteit aan de orde kan zijn en op welke manier de voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en rechtsbescherming is geborgd, zowel voor burgers, bedrijven als overheden. In de beantwoording wordt ingegaan op de betekenis van het (verzamel)begrip flexibiliteit. Er zijn verschillende vormen van flexibiliteit die elk aan een specifiek instrument van de Omgevingswet zijn gekoppeld. Er zijn flexibiliteitsmogelijkheden bij regels die zijn gericht tot overheden en bij regels over activiteiten (meestal bedrijven). Dit zorgt ervoor dat de toepassing op maat is en de wettelijk geborgde procedures en rechtsbescherming voor belanghebbenden daarop zijn toegesneden. In de nota en de brief wordt beschreven op welke wijze de verschillende vormen doelgericht ingezet kunnen worden. Voor de inzet kunnen verschillende motieven zijn. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefom-

geving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Zo kan flexibiliteit worden ingezet om lokale kwaliteiten te beschermen, zoals bepaalde landschapselementen, om rekening te houden met lokale variaties in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld in gesteldheid van de bodem of het water), om meer balans te bieden in bescherming bij cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving enzovoort. Flexibiliteit kan zorgen voor meer dynamiek in gebieden of ruimte geven in situaties waarin een regel onevenredig bezwarend uitpakt of innovatieve oplossingen worden belemmerd. De toepassing moet altijd gericht zijn op de concrete doelen en blijven binnen begrenzings die de regelgeving daaraan stelt. Het wetsvoorstel bevat waarborgen die ervoor zorgen dat de uitkomst daarvan kenbaar is voor belanghebbenden, en als die daartegen bezwaren hebben, kunnen zij het oordeel van een rechter vragen. De regering heeft er begrip voor dat fracties meer inzicht willen hebben in de verdere uitwerking. In deze nota wordt daar nader op ingegaan.

Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening

Diverse vragen in het verslag gaan over de verdere uitwerking van het stelsel en de regeling van onderwerpen op wetsniveau en bij AMvB. Verschillende fracties vragen om vroegtijdige betrokkenheid van het parlement en bedrijven, burgers en belangenorganisaties bij de ontwikkeling van de vier beoogde AMvB's. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 5 van deze nota. Daarin staan de volgende punten centraal:

– Vroegtijdige betrokkenheid en brede participatie

De stelselherziening kenmerkt zich door een intensieve betrokkenheid van belangenorganisaties, vertegenwoordigers van andere overheden, praktijkdeskundigen, wetenschappers en andere belangstellenden. Er is voorzien in een brede openbare informatievoorziening. Ook wordt door verschillende partijen in de praktijk al ervaring opgedaan met nieuwe werkwijzen in het project Nu al Eenvoudig Beter. Die brede interactie en betrokkenheid wordt ook bij de totstandkoming van de AMvB's voortgezet.

– Wettelijke waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek

Daarnaast zijn in het wetsvoorstel voor de totstandkoming van de AMvB's twee aanvullende waarborgen opgenomen: een voorhangprocedure bij de beide Kamers van de Staten-Generaal en internetpublicatie met publieksparticipatie. Die zorgen ervoor dat er vroegtijdig een openbaar debat en een brede maatschappelijke discussie over de ontwerpregelgeving kan plaatsvinden. De betrokkenheid van het parlement biedt een waarborg voor democratische controle. Publieksparticipatie biedt een extra mogelijkheid om in de samenleving aanwezige kennis en ervaring bij de opstelling van de uitvoeringsregels te betrekken. Dit versterkt het draagvlak en de kwaliteit van de nieuwe regels. Met de voorhang en met de publieksparticipatie ontstaat een transparant en open proces, dat aansluit bij de Visie en het Actieplan Open Overheid¹.

– Het parlement kan bij de Invoeringswet de balans opmaken

Vervolgens kan het parlement bij de Invoeringswet Omgevingswet het nieuwe stelsel in samenhang beoordelen en de balans opmaken. Dit sluit ook aan bij het advies van de Raad van State. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. Daarmee wordt het dus mogelijk om – zoals de leden van

¹ Kamerstukken II 2013/14, 32 802, nr. 5, bijlage.

enkele fracties vragen – onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk te regelen als uw Kamer dat wenselijk acht. De nieuwe omgevingswetgeving kan alleen in werking treden als beide Kamers met de Invoeringswet hebben ingestemd. In het totstandkomingsproces van de stelselherziening is dus niet alleen voorzien in parlementaire betrokkenheid en democratische controle via een brede voorhang bij de AMvB's, maar ook in de mogelijkheid om als medewetgever de balans op te maken. Het eindoordeel is dus aan het parlement. De stelselherziening kent met deze (wettelijke) waarborgen naar de mening van de regering een zorgvuldig en transparant totstandkomingsproces met diverse *checks and balances*.

Hoofdelementen in de wet, bundeling en uitwerking van normstelling bij AMvB

Een aantal fracties vraagt waarom bepaalde normen op AMvB-niveau en niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. In de nota wordt beschreven welke uitgangspunten zijn gehanteerd om onderwerpen in het wetsvoorstel te regelen en regels te bundelen in een beperkt aantal AMvB's. Kenbaarheid en samenhang van normen zijn hierbij een belangrijke overweging.

– Bundeling gaat versnippering van regels tegen, verbetert samenhang en inzichtelijkheid, en vereenvoudigt tijdige implementatie

In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Daarnaast geeft het wetsvoorstel sturing aan de uitwerking van concrete normstelling bij AMvB. De bundeling van regels maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor burgers, bedrijven en overheden. Een veelgehoorde klacht bij de toepassing van het bestaande omgevingsrecht is de grote mate van versnippering en gelaagdheid. Om inzicht te krijgen, moeten initiatiefnemers en overheden diverse regelingen op verschillende niveaus raadplegen. Dit maakt de toepassing complex. De bundeling gaat de bestaande versnippering tegen en vergroot de samenhang, inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Daarnaast vereenvoudigt de bundeling van de normen op AMvB-niveau een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang in verband met de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen.

– Belang, verbindende kracht en kenbaarheid van normstelling is onverkort gewaarborgd

De keuze voor bundeling in een beperkt aantal AMvB's omvat nadrukkelijk geen oordeel over het belang van de normen of het beschermingsniveau. Integendeel, door alle normen op hetzelfde niveau te regelen wordt voorkomen dat er misvattingen ontstaan over het belang van de ene norm (bijvoorbeeld waterkwaliteit) ten opzichte van de andere norm (bijvoorbeeld luchtkwaliteit). Nu zijn die normen soms op verschillende niveaus geregeld, zonder dat de aard, inhoud of rechtsgevolgen daarvoor aanleiding geven. Het maakt voor de verbindende kracht geen verschil of ze al dan niet op wetsniveau zijn geregeld. De waarborgen voor de fysieke leefomgeving en de bescherming van de belangen dienen op dezelfde wijze in de regelgeving te worden geborgd als wanneer die op wetsniveau worden geregeld. Een gelijkwaardig beschermingsniveau is een belangrijk uitgangspunt voor de stelselherziening. Het inhoudelijke belang en de verbindende kracht van de normstelling blijft dus onverkort geborgd. Aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid is voldaan door een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van Raad van State, parlement en publiek en bekendmaking in het Staatsblad. Met de ontsluiting,

harmonisatie en bundeling van de normstelling beoogt de regering de samenhang ook de effectieve kenbaarheid en inzichtelijkheid van de regels voor gebruikers te vergroten.

1.5 Vervolg

Naast de in de vorige paragraaf beschreven thema's zijn er vragen gesteld over de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Deze worden in het verslag uitgebreid beantwoord. De uitwerking van de voorgenomen uitvoeringsregelgeving is beschreven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving die tegelijk met deze nota aan uw Kamer is aangeboden. De regering hoopt dat met deze omvangrijke nota de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. De behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer biedt daarnaast de duidelijkheid die nodig is om de contouren voor de uitvoeringsregelgeving verder uit te werken. In de beeldspraak van het bouwen van een huis biedt het wetsvoorstel de fundamenten en de dragende delen die het mogelijk maken om het nieuwe huis verder in te delen en in te richten. De regering ziet dan ook uit naar het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel.

2 Verbeterdoelen en effecten

2.1 Aanleiding wetsvoorstel en achterliggende analyse

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog eens de in het huidige omgevingsrecht geconstateerde tekorten te verduidelijken die voor de regering aanleiding zijn voor de wetgevingsoperatie die met dit wetsvoorstel wordt ingezet **(0.2, 8.17)**.

De stelselherziening is een antwoord op twee tendensen: de toenemende complexiteit van het sectoraal ontwikkelde omgevingsrecht en de toenemende behoefte aan een samenhangende benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving.

De herziening bouwt daarbij voort op verbeteringen die in diverse sectoren van het omgevingsrecht al zijn aangebracht. Ook sluit die aan bij ontwikkelingen in de samenleving om opgaven in de fysieke leefomgeving in samenhang aan te pakken en duurzame ontwikkeling te bevorderen.

Toenemende complexiteit omgevingsrecht

Voor diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn in de loop van de tijd afzonderlijke veelal sectorale beleidskaders en regels vastgesteld. Zo ontstonden aparte stelsels voor bouwen, aanleg en beheer van infrastructuur, ruimtelijke ordening, de aanpak van water-, bodem- en luchtverontreiniging en de bescherming van zaken, infrastructuur, dieren, planten of gebieden. Ook voor belangen als veiligheid, gezondheid zijn specifieke stelsels ontworpen, bijvoorbeeld voor geluid en externe veiligheid. Al die verschillende stelsels richten zich op een specifiek deel, facet of belang van de fysieke leefomgeving. Zij waren een antwoord op problemen in de tijd dat ze ontstonden. De verschillende wettelijke kaders hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van onderdelen van de leefomgeving.

Veel sectorale wetten zijn de afgelopen jaren gemoderniseerd. Dit heeft geleid tot samenvoeging van wetten en regeling binnen sectoren als milieu (de Wet milieubeheer) en water (de Waterwet) en bijvoorbeeld op gebied van vergunningverlening (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo). Ondanks deze verbeteringen blijft het bestaande omgevingsrecht nog sterk versnipperd in tientallen wetten, circa 120 AMvB's en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Vergelijkbare wettelijke instrumenten hebben soms verschillende (juridische)

kenmerken. De sectorale verschillen zijn niet altijd verklaarbaar of noodzakelijk vanuit de specifieke omstandigheden binnen de desbetreffende sector. Hierdoor gelden verschillende regels, die vanuit verschillende doelen zijn gesteld en die in een concrete casus bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het bouwen van energiezuinige woningen aan de rand van de stad, in de nabijheid van wegen, water en natuur. Ook zijn vergelijkbare stelsels soms op verschillende wijze vormgegeven. De geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus van regelgeving: soms op wetsniveau, dan weer op AMvB-niveau, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen.

Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld van de toepasselijke eisen te krijgen. Deze verschillen maken de regels niet inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. Het samenspel van die verschillende kaders en regels leidt in de praktijk vaak tot suboptimale oplossingen. De complexiteit werkt door in besluitvorming, uitvoering, handhaving en ook in de mate van maatschappelijk initiatief en innovatie. Doelen worden niet of niet efficiënt bereikt. Het leidt ook tot onzekerheid en onduidelijkheid bij de initiatiefnemers over voorgenomen projecten en activiteiten. Het begrip voor gestelde normen en het draagvlak voor naleving kan zelfs onder druk komen te staan. Dit leidt tot maatschappelijke verstarring. De regering vindt daarom dat het omgevingsrecht voor de gebruiker transparanter, eenvoudiger, sneller en goedkoper moet worden. Met één Omgevingswet moeten bijvoorbeeld meer toestemmingen onder één procedure, bij één loket en onder één aanvraag kunnen worden verkregen met minder onderzoekslasten.

Toenemende behoefte aan samenhangende benadering fysieke leefomgeving

Aanpassing van het huidige stelsel zou voldoende zijn als het alleen zou gaan om het oplossen van praktische knelpunten en het optimaliseren van procedures. Maar onder de huidige omstandigheden zou dat het omgevingsrecht naar het oordeel van de regering alleen maar ingewikkelder maken. Kwaliteitsopgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving vragen om een samenhangende benadering, meer dan vroeger het geval was. Bij de ontwikkeling van gebieden en bij een effectieve aanpak van problemen in de fysieke leefomgeving wordt door spelers in het veld steeds meer gekeken over de grenzen van sectorale belangen heen. Zeker in een klein en dichtbevolkt land als Nederland – met veel uiteenlopende activiteiten, functies en kwetsbare belangen – blijkt in toenemende mate de verwevenheid van de onderdelen die samen de fysieke leefomgeving vormen. Vanuit juridisch perspectief blijkt die samenhang bijvoorbeeld bij besluitvorming over activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving. Al in een vroeg stadium van de besluitvorming moeten alle belangen op tafel komen, zodat belangrijke randvoorwaarden en beperkingen al bekend zijn op een moment dat er nog veel open ligt, en niet halverwege de procedure. Afwegingen die moeten worden gemaakt zijn vaak lastig en vereisen veel juridisch inzicht en bestuurskracht. Die behoefte aan een meer samenhangende benadering van opgaven in de fysieke leefomgeving kan beter door het omgevingsrechtelijke stelsel worden gefaciliteerd dan nu het geval is. Het is daarvoor van belang om zowel op lokaal, rijks- als Europees niveau de zaken meer in samenhang te bezien en kaders te integreren dan wel in betere harmonie te ontwerpen. De stelling van leden van de GroenLinks-fractie dat de in de praktijk ontwikkelde wetgevingskaders méér tegemoet komen aan de merites van de afzonderlijke rechtsgebieden is naar het oordeel van de regering dus niet zonder meer juist **t(8.18)**. Er is naar het oordeel van de regering sprake van een paradigmawisseling: een

beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen. Een beweging die economische ontwikkeling verbindt met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Dit wetsvoorstel beoogt het wettelijk fundament te bieden voor een maatschappelijke beweging die nu al is ingezet. In paragraaf 2.3 wordt – naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie – verder op deze paradigmawisseling ingegaan.

Naar een samenhangend omgevingsrechtelijk stelsel

In het nieuwe stelsel staan de te bereiken doelen in de fysieke leefomgeving centraal. De regels bieden ruimte en houvast om die doelen te realiseren. Daardoor kan naar het oordeel van de regering sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen als transformatie van de woningmarkt, krimp en leegstand. Ook nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, kunnen sneller en beter worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten. Per saldo moet het nieuwe stelsel leiden tot een stevige vermindering van de regeldruk.

In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de AMvB-wetgever opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Voor het omgevingsrecht is dit van wezenlijk belang gelet de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Op instrumentniveau beperkt het nieuwe stelsel zich tot zes kerninstrumenten voor het reguleren van activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. De regering wil, ook in reactie op de zorg van de leden van de fractie van de PvdD (**2.23a**), zo de inzichtelijkheid en samenhang te vergroten en de bestuurskracht op lokaal niveau versterken. Met de stelselherziening beoogt de regering zo de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten en een snellere en betere besluitvorming mogelijk te maken.

Steun vanuit de uitvoeringspraktijk

Leden van de PvdD-fractie twijfelen eraan of de uitvoeringspraktijk wel op de verandering in het omgevingsrecht zit te wachten, en de leden van de ChristenUnie-fractie zijn bezorgd dat integratie van wettelijke systemen voor onzekerheid en onduidelijkheid zorgt (**2.24, 1.88**). De regering ziet de stelselherziening juist als een antwoord op de eerdergenoemde problemen. Dat zijn ook de problemen die in de uitvoeringspraktijk worden gevoeld. De opvatting dat het omgevingsrecht complex is geworden wordt dan ook breed gedeeld, zowel door het bedrijfsleven als ook door uitvoerende bestuursorganen. Verder zijn met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen afsprakenkaders gemaakt over de uitwerking van het omgevingsrecht. Veranderingen in het omgevingsrecht kunnen weliswaar vragen en onzekerheden oproepen, maar vanuit de uitvoeringspraktijk worden veel voorstellen ondersteund of zijn meeontwikkeld. Om te verzekeren dat de stelselherziening aansluit bij bestaande behoeften wordt gedurende het hele ontwikkelingsproces intensief met vertegenwoordigers van de uitvoeringspraktijk overlegd. Het moet nadrukkelijk ook «hun» stelselherziening worden. Bovendien wordt op deze wijze zeker

gesteld dat gebruikers van het omgevingsrecht met de stelselherziening uit de voeten kunnen. Van hun ervaringen en inzichten wordt gebruik gemaakt.

Verder wil de regering erop wijzen dat voor de stelselherziening verbeterdoelen en uitgangspunten zijn geformuleerd die zowel voor het wetsvoorstel gelden als voor de uitvoeringsregelgeving. Deze zijn in paragraaf 1.4 en hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting beschreven. Bij de vormgeving van het stelsel wordt voortdurend gekeken hoe deze doelen en uitgangspunten het best kunnen worden gerealiseerd. Bovendien worden zowel het wetsvoorstel als de verschillende op te stellen AMvB's onderworpen aan dezelfde toetsen. Daarbij kan worden gedacht aan toetsen op het gebied van administratieve lasten, effecten voor bedrijven en het milieu, gevolgen voor de rechtspraak, enzovoort. Op dit laatste heeft ook de vraag van de leden van de D66-fractie betrekking. Die leden vragen de veronderstelling te onderbouwen dat integratie van wet- en regelgeving leidt tot minder regeldruk (**10.11**). Het gaat hier niet zozeer om een veronderstelling, maar om een opgave die de regering zich heeft gesteld. Een van de doelstellingen is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Vermindering van regeldruk draagt hieraan bij. Bij keuzen die in het kader van de uitwerking van het nieuwe stelsel worden gemaakt wordt daarom steeds gekeken naar gevolgen voor de regeldruk. Ook de administratieve lasten, die in het kader van de toetsing van de nieuwe wet- en regelgeving worden berekend zijn een indicator voor de regeldruk. Zie ook de reactie op vragen over de positie van burgers en bedrijven in paragraaf 6.2 van deze nota.

Verder worden nu al de nodige inspanningen verricht om de implementatie van het nieuwe stelsel goed te laten verlopen. Zie daarvoor ook paragraaf 12.2 van deze nota. In dit kader wil de regering nog wijzen op de mogelijkheden die digitalisering biedt voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. De Raad van State, het bedrijfsleven en andere overheden geven aan dat hier verdere stappen in kunnen worden gezet. Op dit moment wordt al veel informatie over de fysieke leefomgeving aangeboden. Dat betekent echter niet dat deze voor de gebruikers ook altijd beschikbaar is, of dat bestaande gegevens eenvoudig kunnen worden hergebruikt voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning. Omdat de digitale informatiebronnen en ICT-voorzieningen allemaal verschillend zijn georganiseerd, bestuurd en gefinancierd, is aanpassing aan de gebruikerswensen in de huidige situatie niet eenvoudig. Ook bij de digitalisering van de besluiten die in het wetsvoorstel worden geregeld, staat de gebruiker centraal: de initiatiefnemer, de belanghebbende of het bevoegd gezag. Het streefbeeld is dat de gebruiker eenvoudig alle relevante informatie kan krijgen over op een bepaalde plaats geldende regels en over de actuele of vergunde kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zodat snel duidelijk is wat op die plek kan en mag. Die gegevens moeten voldoende kwaliteit hebben om besluitvorming op te kunnen baseren. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. Bovendien biedt dit kansen om besluitvorming en procedures te versnellen én te verbeteren. De visie van de regering is dat een dergelijke verbetering alleen kan worden bereikt door de huidige losstaande voorzieningen onderdeel te maken van een samenhangend digitaal stelsel. In paragraaf 12.3 van deze nota wordt hier verder op ingegaan.

Niet over één nacht ijs ...

Leden van de fracties van D66, van de ChristenUnie en van GroenLinks vragen aandacht voor achterliggende evaluaties van de stelselherziening, waarbij wordt gewezen op de oplossing van reële problemen in het huidige stelsel en op de transitiekosten die een stelselherziening met zich meebrengt. De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen daarbij naar de

mening van prof. mr. J. Struiksma hierover (**1.76, 1.80, 1.89, 8.17**). De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat er al veel is gewijzigd in het omgevingsrecht en dat wijzigingen hoge transitiekosten met zich mee brengen (**2.23c**). Hoewel het niet de vorm heeft aangenomen van een uniforme en brede evaluatie heeft de regering zorgvuldig de staat van het huidige omgevingsrecht bezien. In dit verband wijst de regering bijvoorbeeld op de probleemanalyse die in 2012 aan uw Kamer is gezonden (Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets van omgevingsrechtelijke problemen²). Die schets was gebaseerd op veel uiteenlopende publicaties en onderzoeken. In één daarvan³ stelden onderzoekers van de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit van Groningen in 2005 vast dat het stelsel van de omgevingswetgeving zo complex en gefragmenteerd is, dat het moeilijk is te overzien. Het systeem wordt overvraagd. Zij stelden dat overheden de wetgeving regelmatig onjuist toepasten. Zij stelden ook vast dat dit niet zo verrassend is: «veel gemeenten *weten* niet dat ze in overtreding zijn, omdat ze de wet onvoldoende kennen»⁴. Het totale bestand aan regels is niet alleen voor de burger, maar langzamerhand ook voor de overheid zelf onoverzienbaar geworden. Dergelijke signalen en analyses waren voor de regering voldoende aanleiding om de stelselherziening ter hand te nemen. Daarbij is de regering ervan overtuigd dat een verdergaande analyse – zoals prof. mr. J. Struiksma die heeft voorgesteld – niet tot een andere conclusie had geleid.

De regering heeft gekozen voor een efficiëntere werkwijze, waarbij de stelselherziening van begin af aan in een voortdurende dialoog met de uitvoeringspraktijk plaatsvindt. Er is voor het wetsvoorstel gebruik gemaakt van bevindingen en suggesties vanuit de uitvoeringspraktijk, zowel van de hoek van de overheden als vanuit die van bedrijven, belangenorganisaties en burgers. Om aansluiting te houden met uitvoeringsproblemen heeft een brede consultatie plaatsgevonden en zijn door diverse partijen adviezen uitgebracht. Verder zijn ontwerpversies van het wetsvoorstel aan diverse toetsen onderworpen. In de hoofdstukken 10 en 11 van de memorie van toelichting staat weergegeven wat de consultaties en adviezen behelsden en wat deze hebben opgeleverd. In hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting wordt ook ingegaan op de kosten van invoering van het nieuwe stelsel, evenals in paragraaf 13.1 van deze nota. Dezelfde brede consultatie, inspraak en toetsen vinden plaats bij het opstellen van de uit- en invoeringsregelgeving. Dat maakt dit wetgevingstraject uniek in zijn soort.

2.2 Verbeterdoelen stelselherziening

De leden van de D66-fractie vragen hoe de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet en de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening zich precies tot elkaar verhouden (**1.73**). In antwoord daarop vindt de regering het van belang te benadrukken dat het hier gaat om verschillende typen doelstellingen.

De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;

² Kamerstukken II 2011/20, 33 118, nr. 1, bijlage 1.

³ Leo Huberts, Suzan Verberk, Stephan Bernds en e.a., Overtredende overheden; op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden, 2005.

⁴ W.J. Spreeuwers, C. Zuidema en G. de Roo, De basiskwaliteit voorbij; een zoektocht naar milieukwaliteit op niveau, Rijksuniversiteit Groningen, 2008, blz. 39.

- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De maatschappelijke doelen zijn verwoord in artikel 1.3:

«Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het zijn de doelen van het proces van de stelselherziening. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet – in volle omvang en met bijbehorende uitvoeringsregeling – in werking is.

De maatschappelijk doelen van het wetsvoorstel (zoals opgenomen in artikel 1.3) daarentegen bepalen hoe het wettelijke instrumentarium moet worden toegepast. Het zijn de doelen van de wet zelf, die de doelen van de huidige omgevingswetgeving bundelen en verbreden. Zij krijgen hun rol pas na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In paragraaf 3.2 wordt nader op de betekenis van de maatschappelijke doelen ingegaan. Ook vragen deze leden of er in de aanloop naar het wetsvoorstel nog meer verbeterdoelen zijn overwogen en, als dat het geval is, waarom deze dan uiteindelijk niet in het voorstel zijn opgenomen (**1.74**). De verbeterdoelen van de stelselherziening zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen, maar in de memorie van toelichting. Ook waren zij – in iets andere bewoordingen – al te vinden in de brieven die, vooruitlopend op het wetgevingsproces, hierover aan uw Kamer zijn gezonden.⁵ In de loop van het traject heeft de regering geen verbeterdoelen losgelaten of toegevoegd. Ook zijn na de aanvankelijke besluitvorming in het kabinet geen andere verbeterdoelen overwogen.

Deze leden vragen verder op grond van welke uitgangspunten de regering een «beargumenteerde keuze» heeft gemaakt als de verschillende doelstellingen met elkaar schuren (**1.75**). De regering weegt bij een dergelijke keuze de effecten op de verbeterdoelen, de aansluiting op de uitgangspunten die in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn beschreven, de standpunten van maatschappelijke actoren en andere betrokken belangen. Elke afweging is maatwerk. De memorie van toelichting beschrijft de resultaten van dergelijke afwegingen door de regering. Ook de nota's van toelichting van de voorgenomen AMvB's zullen de resultaten van dergelijke afwegingen bevatten.

2.3 Paradigmawisseling

Een andere manier van denken faciliteren met stelselherziening

Leden van de VVD-fractie vragen welke stappen nodig zijn om te komen tot een paradigmawisseling en wat geleerd kan worden van de Crisis- en herstelwet (**1.10, 1.12**).

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven heeft de regering vastgesteld dat gedurende de laatste vijftig jaar het opgebouwde wettelijk stelsel op het terrein van de fysieke leefomgeving een beoordelingskader heeft gecreëerd waardoor – vanuit het omgevingsrecht bezien – op een gefragmenteerde manier naar de wereld wordt gekeken. Tegelijkertijd is er een behoefte om opgaven in de fysieke leefomgeving steeds minder sectoraal en steeds meer in samenhang te benaderen. Dat gebeurt door

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40; Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nrs. 1 en 3.

spelers in het veld, en dat komt ook in ontwikkelingen in het omgevingsrecht zelf tot uitdrukking. Zo is bijvoorbeeld de regelgeving binnen de domeinen milieu, water en natuur in de afgelopen jaren steeds meer geïntegreerd. De behoefte aan meer samenhang wijst naar het oordeel van de regering op de in de vraag bedoelde paradigmawisseling die mede door de stelselherziening gefaciliteerd moet worden. Met de stelselherziening wordt naar het oordeel van de regering een volgende logische en noodzakelijke stap gezet. Die paradigmawisseling is gerealiseerd – in antwoord op de vraag van de VVD-fractie – als alle actoren in de fysieke leefomgeving met oog voor elkaars rol en belang, zoveel mogelijk in samenspraak tot voorstellen en afwegingen komen over de bescherming en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving. Deze wisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats moeten overheden en andere spelers in het fysieke domein worden gestimuleerd om, uitgaande van een kwaliteitsopgave of ontwikkeling in de fysieke leefomgeving, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen (samenhangende benadering). Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet immers niet meer. In de tweede plaats moeten burgers en initiatiefnemers niet worden geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen (heldere wet- en regelgeving, adequaat optredende overheid). In de derde plaats moet het stelsel beter aansluiten bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen (ontwikkelingen en actoren in de fysieke leefomgeving centraal). Het nieuwe wettelijke stelsel moet dit alles bevorderen. Tegelijkertijd erkent de regering dat wetgeving nooit voldoende is voor een dergelijke paradigmawisseling. Het vraagt ook een andere bestuurscultuur, en een andere, meer op samenwerking gerichte manier van werken van alle spelers in het veld. Dat geldt binnen overheden, tussen overheden, tussen overheden en spelers in de fysieke leefomgeving en tussen spelers in de fysieke leefomgeving. Het sluit ook aan bij de opkomst van de «energieke samenleving»⁶ met autonome burgers en vernieuwende bedrijven. Daarom wordt flink geïnvesteerd in andere overheden via Nu al Eenvoudig Beter. Ook met de Crisis- en herstelwet wordt deels vooruitgelopen op het toekomstige stelsel.

Ervaringen met de Crisis- en herstelwet en Nu al Eenvoudig Beter

Ervaringen met bijvoorbeeld het opstellen van een omgevingsvisie laten zien dat een meer integrale en op samenwerking gerichte manier van werken met dit instrument wordt bevorderd. Het kan zelfs een efficiëntieslag opleveren, omdat in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling ontwikkelingen en problemen in de fysieke leefomgeving met elkaar in verband worden gebracht, waardoor problemen bij de uitvoering van het beleid en bij besluitvorming over concrete activiteiten worden voorkomen. Bij de ontwikkeling van de omgevingsvisies van de gemeente Ommen en van de provincie Gelderland zijn bijvoorbeeld allerlei actoren vroegtijdig betrokken (in plaats van dat zij worden uitgenodigd alleen te reageren al ontwikkeld concept-beleid), wat heeft bijgedragen aan de kwaliteit en het draagvlak van de visie.

Ervaringen met de Crisis- en herstelwet (Chw) bevestigen het geschetste beeld. De samenhangende benadering komt bijvoorbeeld tot uiting bij de innovatieve experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan en waarbij uitnodigingsplanologie centraal staat. Ook is de samenhangende aanpak een essentieel onderdeel van de ontwikkeling in Noord-Brabant om vóór 2020 een zorgvuldige veehouderij te realiseren. Door de thema's gezondheid, dierenwelzijn, geur, fijnstof, endotoxines, ammoniak,

⁶ De energieke samenleving, Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 500246001, 2011.

biodiversiteit en mineralenkringlopen te verbinden met de omgeving streeft het provinciebestuur naar een veehouderij die op een gezonde manier is verbonden met de sociale en fysieke leefomgeving. Met de Chw is ook ervaring opgedaan met een meer op samenwerking gerichte aanpak. Denk hierbij aan het Zaans proeflokaal, zoals Zaanstad dat kent voor het ontwikkelingsgebied «Zaanstad midden». Hierbij gaan de desbetreffende bedrijven en de gemeente via een open dialoog op zoek naar effectieve en creatieve oplossingen voor met name geur- en geluidsproblemen die door alle partijen worden onderschreven. De aanpak stijgt uit boven het gebruikelijke overleg. Verder maakt een aantal innovatieve experimenten ook een nieuwe manier van samenwerken mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan het experiment Keurmerk garantiewoningen uit de achtste tranche. In dit verband verwijst de regering graag naar de voortgangsrapportages over de toepassing van de Chw⁷. Vanuit de erkenning dat wetgeving an sich niet voldoende is, tracht de regering met het programma Nu al Eenvoudig Beter de voor de paradigmawisseling benodigde cultuuromslag te bevorderen. In dit kader worden overheden gestimuleerd en geïnspireerd om nu al ervaring op te doen met nieuwe manieren van werken. Veel gemeenten zijn al bezig met werken volgens een integrale aanpak of met participatie aan de voorkant van het traject, zie bijvoorbeeld de 30 Chw-experimenten die vooruitlopen op het omgevingsplan zoals in voorgaande alinea al genoemd. In het afgelopen najaar is een proef gestart waarbij negen overheden ondersteund worden bij het opstellen van een omgevingsvisie, en waarbij nog eens 19 overheden meeleren, waaronder veel gemeenten. Ook is onlangs een pilot van start gegaan waarbij ervaring wordt opgedaan met de «Sneller en Beter-werkwijze» in het brede domein van de fysieke leefomgeving. Het nu al werken in de geest van de Omgevingswet ondersteunt de cultuuromslag en zorgt ervoor dat organisaties voorbereid zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

De beoogde veranderingen leiden tot betere resultaten

De regering herkent zich niet in de kwalificatie van leden van de PvdD-fractie dat de voorgestane paradigmawisseling een agressieve opstelling laat zien naar regels voor de bescherming van natuur en milieu **(2.25)**. Integendeel, toepassing van de beleidscyclus – waar de fractie in dit verband naar verwijst – is bedoeld om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in alle fasen van de beleidscyclus in beeld te houden. Omdat het huidige recht niet altijd met de beleidscyclus in het achterhoofd is vormgegeven, leidt het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering tot een betere sturing op kwaliteit dan de huidige wet- en regelgeving. De regering is het wel eens met de stelling van leden van de PvdD-fractie dat regels nodig zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is de regering van mening dat regels geen doel op zich zijn. Er zijn meer manieren om te sturen op kwaliteit, zoals de regering bijvoorbeeld ook via het programma Nu al Eenvoudig Beter laat zien.

Verder wijzen leden van de fractie van de PvdD er terecht op dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is als het milieu niet overmatig wordt belast **(2.28)**. Naar het oordeel van de regering is het echter niet zo dat economische activiteiten nooit ten koste mogen gaan van het milieu op een bepaalde plaats. Economische activiteiten zijn ook van belang voor een (duurzame) ontwikkeling van ons land doordat ze bijvoorbeeld bijdragen aan de werkgelegenheid en de leefbaarheid van de stad of het platteland. De regering zet in op een goede balans tussen het belang van het soms kwetsbare milieu en (potentieel) belastende economische

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160, Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 198.

activiteiten. De stelselherziening moet er toe bijdragen dat een dergelijk optimum in voorkomende gevallen wordt gevonden en dat alle belangen worden gewogen, en niet alleen de economische. Het wetsvoorstel moet dan ook bijdragen aan de transitie naar een duurzame samenleving. De paradigmawisseling is daar ook op gericht. De regering kan zich niet herkennen in de opvatting dat zij denigrerend ten opzichte van het milieu handelt, zoals leden van de fractie van de PvdD menen (**2.29a**). De stelselherziening is juist bedoeld om de toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving het hoofd te bieden. In dit verband vragen leden van de fractie van de PvdD naar de achtergrond van de stelling in de memorie van toelichting dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt en te weinig bij groei die is gericht op duurzame ontwikkeling (**2.23b**). De opvatting van de regering is gebaseerd op de ervaring dat beperkende (instructie)regels en normen die al een bepaalde maatregel of oplossing inhouden, niet altijd behulpzaam zijn bij de noodzakelijke omslag naar een duurzame samenleving (zie ook de passages over de onbalans tussen zekerheid en dynamiek in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel). De onbalans tussen zekerheid en dynamiek leidt dikwijls tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing. Om van oude naar nieuwe oplossingen te komen, moet het omgevingsrecht die ruimte ook bieden. De regering wil in de regulering van (activiteiten in) de fysieke leefomgeving een op de toekomst gerichte benadering mogelijk maken, waarbij wordt uitgegaan van kansen en vooral wordt gestuurd op kwaliteiten. Niet sectorale deelbelangen staan centraal, maar het gebruik en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel, waar die deelbelangen samenkomen en op elkaar moeten worden afgestemd om tot een goede kwaliteit te komen. Bij besluitvorming over activiteiten wordt het milieubelang dan volwaardig meegewogen, net als andere belangen. Dat is ook de achtergrond van de voorgestelde paradigmawisseling en het gebruik van de beleidscyclus bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel. De (integrale) kwaliteit staat daardoor voorop. Zie ook de reactie in paragraaf 3.3 van deze nota waarin dieper op duurzame ontwikkeling wordt ingegaan.

2.4 Flexibel sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

Een groot aantal vragen geeft aanleiding de hoofdlijnen van het wettelijke stelsel, met zijn sturingsmogelijkheden en flexibiliteitsmogelijkheden, nog eens in het kort uiteen te zetten. Daarna zal in de hoofdstukken 3 en 4 gedetailleerd op de vragen van de leden ingegaan worden.

2.4.1 De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving

Integrale kwaliteitszorg

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is een belangrijke zorg van de overheid. De regering wil, meer dan tot nu toe het geval is, de overheid in staat stellen de zorg voor de fysieke leefomgeving samenhangend vorm te geven. Dat is nodig omdat ook de opgaven in de fysieke leefomgeving steeds meer met elkaar samenhangen. Het wetsvoorstel maakt deze beweging mogelijk. Artikel 2.1 van de Grondwet bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg wordt in belangrijke mate vormgegeven via de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Het wetsvoorstel geeft aan welke taken de overheid heeft om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het vereiste niveau te brengen. Ook bepaalt het hoe ver de overheid daarbij kan gaan jegens bedrijven en burgers die activiteiten verrichten in de fysieke leefom-

geving. Een onderdeel van het wetsvoorstel, net als bij elke andere wet, betreft dan ook het toedelen van taken en bevoegdheden aan de overheid. De rol van de overheid in de fysieke leefomgeving omvat het behouden en beschermen van kwetsbare waarden, een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het ontwikkelen en beschermen van activiteiten van publiek belang. Bij het vervullen van die rol laat zij zoveel mogelijk ruimte voor de activiteiten van burgers en bedrijven. Het wetsvoorstel voorziet in mogelijkheden voor bescherming van bijvoorbeeld het milieu en het cultureel erfgoed. Het wetsvoorstel faciliteert ook ontwikkelingen die nodig zijn, bijvoorbeeld de uitvoering van het Energieakkoord en de aanpassing aan klimaatverandering.

De overheid is niet één geheel: deze is te onderscheiden in gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Deze overheden zijn en blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor de in de Grondwet bedoelde zorg. Ook de Europese Unie heeft een belangrijke rol bij de zorg voor de fysieke leefomgeving, zowel via richtlijnen als via direct bindende verordeningen. De regering heeft niet de intentie om wezenlijke veranderingen aan te brengen in de verantwoordelijkheden voor de zorg van de fysieke leefomgeving. Als er concrete taken zijn, zoals het aanleggen en onderhouden van rioleringen, geeft het wetsvoorstel aan welk bestuursorgaan daarmee belast is. Als er concrete bevoegdheden zijn, zoals het verlenen van een vergunning, regelt de wet welk bestuursorgaan die bevoegdheid heeft of toebedeeld kan krijgen bij AMvB.

Decentraal, tenzij

Vertrekpunt bij de verdeling van de zorg voor de fysieke leefomgeving over de verschillende overheidsniveaus is het decentrale niveau, dicht bij de burger, dicht bij de dagelijkse zorg voor die leefomgeving. Het wetsvoorstel is daarom opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij»: de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen liggen in de eerste plaats bij de gemeenten en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. Gemeenten hebben veel ruimte om te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook het Rijk en de provincies hebben een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving. Leidend voor het bepalen van die rol is het subsidiariteitsbeginsel, dat is vastgelegd in artikel 2.3. Op grond van dit beginsel is allereerst de toedeling van taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel bepaald. Omdat niet op voorhand voor alle gevallen is vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn, biedt het wetsvoorstel ook zelfstandige beleidsruimte aan het Rijk en de provincies om te bepalen welke belangen behartiging door hen vereisen. Dat betekent dat het Rijk en de provincies een actief sturende en coördinerende rol hebben bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Veel opgaven kunnen immers alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus.

Dat is niet wezenlijk anders dan nu. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel veroorzaakt binnen het omgevingsrecht dan ook geen revolutie in de bestuurlijke taakverdeling. Waar de verantwoordelijkheid niet bij de gemeenten of waterschappen ligt, geeft het wetsvoorstel aan dat een ander bestuursorgaan een rol heeft of kan nemen. Zo gaat het Rijk bijvoorbeeld over de rijkswateren en de luchthavens van nationale betekenis. De provincie is bijvoorbeeld primair belast met de bescherming van grondwater waaruit drinkwater wordt geproduceerd. Soms volgt de rol van Rijk of provincie ook uit een ander wettelijk stelsel: bijvoorbeeld de taken van het Rijk op grond van de Spoorwegwet impliceren ook een rol van het Rijk bij een besluit over de aanleg of de wijziging van een hoofdspoorweg. Een «tenzij» is verder aan de orde als het Rijk of een provincie een gelijk beschermingsniveau willen bieden aan in beginsel elke burger op het grondgebied of gelijke regels willen geven voor in

beginsel elk bedrijf op het grondgebied (dit laatste wordt vaak «gelijk speelveld» genoemd). In dit verband geeft het wetsvoorstel voor sommige onderwerpen aan dat het Rijk of de provincies daarover regels moeten stellen. Voorbeelden hiervan zijn de opdracht aan het Rijk om instructieregels te geven over externe veiligheid en de opdrachten om algemene regels te stellen over bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten. Naast die taken die expliciet uit het wetsvoorstel of andere wettelijke stelsels voortvloeien, hebben het Rijk en de provincies ook een zelfstandige beleidsruimte gekregen om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel is leidend bij die keuze. In paragraaf 7.1.1 van deze nota wordt hier nader op ingegaan.

2.4.2 Sturingsmodel

Een goede balans

De zorg voor de fysieke leefomgeving vraagt om een samenhangende benadering van die leefomgeving. Die benadering is in de komende decennia nodig om de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving op goede wijze te laten plaatsvinden. In de omgevingsvisies van de bestuursorganen worden op strategisch niveau de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vastgelegd en aangegeven hoe deze worden bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om wat de overheid gaat doen of toelaten, maar ook om de vraag hoe particuliere initiatieven kunnen bijdragen aan die doelstellingen. In de omgevingsvisie wordt de balans gemaakt tussen de belangen die het wetsvoorstel centraal stelt: de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit aan de ene kant en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving aan de andere kant. Het wetsvoorstel bevat een opdracht aan de overheid om die belangen te bezien in samenhang en in het licht van duurzame ontwikkeling.

Waarborgen voor kwaliteit op maat

Omgevingswaarden bieden de mogelijkheid om meetbare beleidsdoelstellingen voor de toestand van een onderdeel van de fysieke leefomgeving juridisch vast te leggen, zonder direct in te vullen met welke beleidsinstrumenten de doelstelling gerealiseerd moet worden. Vooral de Europese Unie maakt veel gebruik van meetbare beleidsdoelstellingen voor lucht en water en codificeert die onder andere in richtlijnen. Op nationaal niveau worden meetbare beleidsdoelstellingen gebruikt voor de veiligheidsnormering van waterkeringen. Door monitoring wordt objectief bepaald of de omgevingswaarde behaald wordt. Als dat niet zo is heeft het bestuursorgaan een inspanningsverplichting of resultaatsverplichting om de waarde alsnog te halen. Dat bestuursorgaan is daarbij in beginsel vrij in de keuze van instrumenten en maatregelen. De meetbaarheid en een zekere mate van keuzevrijheid zijn voorwaarden voor de inzet van omgevingswaarden. Als een beleidsdoelstelling moeilijk meetbaar kan worden gemaakt, of de instrumentkeuze al op voorhand vast ligt, heeft het vaststellen van omgevingswaarden geen meerwaarde en kan beter direct gekozen worden voor andere beleidsinstrumenten die het wetsvoorstel biedt.

Een toereikende en doortastende uitvoering door overheden is wezenlijk om de beoogde kwaliteiten ook daadwerkelijk te bereiken. Programma's omvatten daartoe een meer concreet pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Programma's kunnen worden gebruikt om onderwerpen uit de omgevingsvisie uit te

werken. En ze zijn verplicht als omgevingswaarden overschreden worden of dreigen te worden.

Vanuit de doelstellingen die zijn vastgelegd in de omgevingsvisie, een programma of een omgevingswaarde worden vervolgens beleidsinstrumenten ingezet. Als gekozen wordt voor wettelijke instrumenten bevat het wetsvoorstel de volgende vier instrumenten:

- algemene regels over activiteiten;
- vergunningenvereisten voor activiteiten;
- instructieregels over taken en bevoegdheden;
- projectbesluiten.

Deze vier instrumenten zijn in het huidige omgevingsrecht ook bekend, zij het soms onder andere namen. Deze vier instrumenten zijn in beginsel beschikbaar voor alle bestuursorganen, al zijn op dat uitgangspunt enkele uitzonderingen⁸ gemaakt omwille van de staatsrechtelijke verhoudingen of de eenvoud van het stelsel.

De algemene regels en vergunningvereisten reguleren de activiteiten van burgers en bedrijven. Verwacht wordt dat onder de Omgevingswet, net als nu, de regels van de gemeente en het Rijk het meest beeldbepalend zullen zijn. De gemeente geeft in het omgevingsplan vooral locatiespecifieke regels over de gebruiksmogelijkheden van gronden en kleinschalige activiteiten. Het Rijk stelt bij AMvB vooral regels of vergunningvereisten in voor activiteiten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of die landelijk uniform geregeld moeten worden.

De instructieregels richten zich tot besluiten en taken van overheden en geven daaraan richting. De term «instructieregel» is nieuw, maar het is de algemene naam voor de honderden bestaande beslisregels over het nemen van besluiten en regels over de uitvoering van taken. Voorbeelden zijn de regels van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, regels over bestemmingsplannen in de Wet geluidhinder, de luchthaven(inde- lings)besluiten krachtens de Wet luchtvaart en de regels over die in of krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zijn gesteld over de wijze waarop milieukwaliteitseisen betrokken worden bij besluitvorming (waaronder het Besluit externe veiligheid inrichtingen). Met instructie- regels kunnen het Rijk en de provincies zorgen voor een juridische doorwerking van hun beleid naar andere overheden. Een groot deel zal betrekking krijgen op omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevings- vergunningen.

Voor grote projecten met een publiek belang wil de regering een snellere en een betere besluitvorming bevorderen. Stroperige en voor belangheb- benden onduidelijke en frustrerende besluitvormingsprocessen moeten naar het oordeel van de regering tot het verleden behoren. Het projectbe- sluit maakt het voor waterschappen, provincies en Rijk mogelijk om de besluitvorming over projecten met een publiek belang in eigen hand te nemen. Een zorgvuldige betrokkenheid van belanghebbenden in een vroeg stadium staat daarbij centraal. Het projectbesluit is de beoogd opvolger van het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening, het tracébesluit van de Tracéwet en het projectplan van de Waterwet.

⁸ Gezien de voorgenomen werking van het omgevingsplan kunnen gemeenten geen vergunning- vereiste instellen en geen projectbesluiten nemen. Van elke algemene regel in het omgevingsplan kan worden afgeweken via een omgevingsvergunning voor een «afwijkacti- viteit». Het projectbesluit is voor gemeenten niet nodig, volstaan kan worden met een wijziging van het omgevingsplan met een bijzondere voorbereidingsprocedure. Verder kunnen water- schappen en gemeenten geen instructieregels geven aan andere bestuursorganen, behalve beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

De juiste instrumentenmix

De beleidsinstrumenten vullen elkaar aan en zijn gezamenlijk nodig om te kunnen sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De overheid neemt steeds bij elke doelstelling een bewuste beleidsbeslissing over de keuze van een instrument. Vaak zal voor één doelstelling inzet van meerdere instrumenten nodig zijn. Als nu al bekend is dat een bepaalde doelstelling gerealiseerd zal moeten worden met een bepaald instrument, dwingt het wetsvoorstel vaak tot het gebruik van dat instrument. Dat geldt in het bijzonder voor realisatie van doelstellingen waartoe Nederland zich internationaal heeft verplicht. Verder kunnen ook andere wetten – bijvoorbeeld energiewetgeving – voorschrijven dat bepaalde instrumenten van de Omgevingswet gehanteerd worden voor het realiseren van doelstellingen.

Doelstelling	Voorbeeld van een wettelijk voorgeschreven instrument
Waarborgen van de veiligheid en beschermen van de veiligheid rond luchthavens, behoeven van de staat en werking van luchthavens, evenwichtige toedeling van functies aan locaties rondom luchthavens	Instructieregel (art. 2.29)
Waarborgen van de veiligheid en beschermen van de gezondheid van de gebruikers van een gelegenheid voor het zwemmen en baden.	Algemene regel (art. 4.27)
Het behoud van cultureel erfgoed.	Vergunningvereiste rijksmonumenten (art. 5.1)
De ontwikkeling van de infrastructuur, leidend tot de keuze voor aanleg (of substantiële wijziging) van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg.	Projectbesluit (art. 5.44)

Het wetsvoorstel geeft voor een groot aantal onderwerpen aan dat het Rijk bij AMvB regels gaat stellen en geeft sturing aan de inhoud van deze regels. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij AMvB instructieregels en omgevingswaarden te stellen voor andere doelstellingen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Die mogelijkheid kent de huidige regelgeving overigens ook. Voorbeelden zijn artikel 4.3 van de huidige Wet ruimtelijke ordening (regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen) en de artikelen 5.1 en 5.2 van de huidige Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen en daaraan gekoppelde uitvoeringsregels). Door deze mogelijkheid kan de regering flexibel inspelen op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Een voorbeeld zijn de instructieregels over duurzame verstedelijking (zie paragraaf 3.9.6 van deze nota voor een inhoudelijke toelichting hierop). Op de afweging die in dergelijke gevallen nodig is op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel, waarin het subsidiariteitsbeginsel tot uitdrukking komt, wordt nader ingegaan in paragraaf 7.1.1 van deze nota.

2.4.3 Flexibiliteit

Een gevarieerde leefomgeving

De fysieke leefomgeving in Nederland varieert, er zijn drukbevolkte verstedelijkte gebieden, landelijke gebieden, natuurgebieden en grote wateren. Ook binnen die gebieden is er grote variatie. Er zijn fysieke verschillen in bodemgesteldheid, in functies enzovoort. Ook zijn er verschillen in ontwikkelingsrichting van gebieden, zoals landelijke gebieden waar de bevolking krimpt tegenover landelijke gebieden die

steeds meer de invloed van de stad voelen, of stabiele stadswijken tegenover transformatiegebieden. Dat vraagt om sturing op maat, zodat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Die mogelijkheden biedt het wetsvoorstel voor decentrale overheden en voor burgers en bedrijven. Zonder flexibiliteit kan er onvoldoende rekening worden gehouden met die verschillen. Dan is een regel die geldt voor het hele land soms onvoldoende beschermend in een kwetsbaar gebied, of soms juist te streng. Zonder flexibiliteit kan er geen rekening worden gehouden met cumulatieve gevolgen van de fysieke leefomgeving. Zonder flexibiliteit kan er geen rekening worden gehouden met de nieuwe innovatieve oplossingen van een bedrijf. Een van de grote spanningsvelden in besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving is die tussen het mogelijk maken van nieuwe, potentieel belastende, ontwikkelingen en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Aan de ene kant is er de roep om meer flexibiliteit, aan de andere kant om meer zekerheid. De regering wil op een nieuwe wijze hieraan invulling geven, een wijze die tot kwalitatief betere besluitvorming en betere projecten moet leiden. De leden van de PvdA-fractie vrezen daarbij het risico dat burgers en bedrijven niet meer weten wat nog wel of niet is toegestaan **(1.48)** en zien voor zich dat alle normen «onderhandelbaar» zouden zijn **(1.50)**. Ook de leden van de CDA-fractie stellen dat de mate van flexibiliteit zo groot is dat die de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar maakt **(7.7)**. De leden van de D66-fractie merken op dat er mogelijk een stapeling van flexibiliteitsbepalingen kan ontstaan **(7.17a)** en vragen of de flexibiliteitsbepalingen mogen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving **(7.18)**.

In deze paragraaf en in hoofdstuk 4 van deze nota wordt nader ingegaan op flexiliteit. Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op het onderwerp merkt de regering nog op dat flexibiliteit één van de uitgangspunten van de stelselherziening is en niet op zichzelf staat, maar in combinatie moet worden gezien met andere uitgangspunten, met de verbeterdoelen en de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel. Bij de toepassing van het uitgangspunt houdt de regering een goed oog op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Kwaliteit door flexibiliteit

Doordat onderwerpen als «flexibiliteit» en «afwegingsruimte» in het maatschappelijk discours centraal zijn komen te staan, lijkt soms ten onrechte de indruk te ontstaan dat de bescherming van natuur en milieu op losse schroeven wordt gezet met de Omgevingswet. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. Ze vormen geen vrijbrief voor bevoegde instanties om sterk eenzijdige afwegingen te maken, maar bieden gelegenheid om betere en meer samenhangende afwegingen te maken. Dat sluit aan bij opgaven waarvoor de samenleving staat en de regionale verschillen in Nederland. Het wetsvoorstel moet leiden tot een betere kwaliteit van de besluitvorming en daarmee tot een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Waar het Rijk door regels te stellen verantwoordelijkheid naar zich toetrekt, neemt het in meer of mindere mate ruimte voor bestuursorganen en voor burgers en bedrijven weg. De flexibiliteit is bedoeld om een deel van die verantwoordelijkheid weer terug te geven in concrete situaties waarin één of meer landelijke regelingen niet goed passen. De afwegingsruimte wordt echter nooit groter dan wanneer het Rijk geen regels zou stellen: de doelen van de wet en de procedures voor besluitvorming blijven het speelveld bepalen. Hieronder gaat de regering daarop in.

De regering wil geen stapeling van flexibiliteitsbepalingen. Elke vorm van flexibiliteit is daarom gekoppeld aan een specifiek instrument van het wetsvoorstel. Er zijn flexibiliteitsbepalingen voor de regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven (algemene regels, omgevingsvergunningen) en voor de regels die gericht zijn tot bestuursorganen (instructieregels). In het laatste geval wordt meestal gesproken over «bestuurlijke afwegingsruimte». Deze flexibiliteitsmogelijkheden staan naast elkaar. Bovendien maakt de toepassing van één vorm van flexibiliteit de andere vaak onnodig, omdat er voldoende manoeuvreerruimte ontstaat voor degene die de regel moet naleven.

De regering ziet drie hoofdsoorten van flexibiliteit:

- Ruimte in de regels. Omdat de inhoudelijke regels, net als nu, vooral worden opgenomen in de AMvB's is deze vorm van flexibiliteit vooral van belang voor de uitvoeringsregelgeving. Bij het opnieuw uitschrijven van de regels wordt bezien welke ruimte kan worden geboden zonder dat de beleidsdoelstellingen achter de regels in het gedrang komen. Uitgangspunt hierbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau (zie paragraaf 3.10). In sommige gevallen kan een regel echter meer open of flexibel worden geformuleerd zonder dat de achterliggende doelstelling in het gedrang komt. Zeker als het gaat om instructieregels aan het lokaal bestuur ziet de regering dat niet als verslechtering van het beschermingsniveau, maar als het dichterbij de burger brengen van de besluitvorming. Als er bijvoorbeeld meer ruimte komt in de instructieregels over een omgevingsplan, beslist de gemeenteraad in hoeverre deze benut wordt. Verder lijkt het mogelijk om, vaker dan nu, uitzonderingen op regels op te nemen om situaties te voorkomen waarin regels onevenredig bezwarend zijn (zoals een «hardheidsclausule» of een uitzondering voor «niet in betekende mate»-gevallen). Een andere belangrijke mogelijkheid om meer ruimte te bieden in regels is de omzetting van middelvoorschriften naar doelvoorschriften. Dit vergroot ook de kansen voor een innovatieve invulling. Voor onderwerpen waarvoor toch gekozen zal worden voor middelvoorschriften, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel te treffen die hetzelfde resultaat bereikt.
- Gebiedsgericht maatwerk in decentrale regelgeving. In sommige gevallen is het wenselijk dat een decentraal bestuursorgaan, gegeven de lokale of regionale omstandigheden, regels stelt die afwijken van een landelijke regel of daar een nadere uitwerking aan geeft. Dergelijke afwijkende regels kunnen gesteld worden voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan, maar ook voor een afgebakend gebied. Gebiedsgericht wordt vastgesteld door de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten en vastgelegd in respectievelijk het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. De regering ziet op dit moment twee omstandigheden waarin dit nodig zal zijn. Ten eerste geeft de eerder beschreven variatie in de fysieke leefomgeving soms aanleiding voor gebiedsgerichte regels op maat. Ten tweede kiest het Rijk omwille van een doelmatig overheidsbestuur soms voor een landelijke standaardregel die in veel gevallen voldoet, maar waar decentrale overheden die eigen beleid voeren van mogen afwijken. Een voorbeeld daarvan is de huidige Wet geurhinder en veehouderij.
- Individueel maatwerk bij beschikking. In incidentele gevallen is het wenselijk dat het bevoegd gezag, gegeven de specifieke omstandigheden bij een project of activiteit, bepaalde regels niet toepast omdat het belang van de regel niet opweegt tegen andere belangen die in het geding zijn. Bij algemene rijksregels zijn er verder gevallen waarin het bevoegd gezag aanvullende voorschriften moet kunnen opleggen voor een specifieke activiteit als het beschermingsniveau van de landelijke

regelgeving onvoldoende is. Die afwijking geldt voor een individueel geval en slechts zo lang als dat nodig is. Deze drie vormen van flexibiliteit kunnen zowel «bestuurlijke afwegingsruimte» bieden aan bestuursorganen als flexibiliteit ofwel handelingsruimte bieden aan burgers en bedrijven. Dit leidt tot zes vormen van flexibiliteit van belang zijn voor de stelselherziening. Deze zijn in onderstaand schema in beeld gebracht.

	Bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen	Flexibiliteit in regels voor burgers en bedrijven
Ruimte in de regels	Uitvoeringsregelgeving: meer afwegingsruimte	Uitvoeringsregelgeving: meer handelingsruimte Regeling voor gelijkwaardigheid bij algemene regels (artikel 4.7)
Gebiedsgericht maatwerk	Gebiedsgerichte omgevingswaarden op maat (artikel 2.11, eerste lid en 2.12, eerste lid) Afwijking door de provincie van rijksinstructieregels (artikel 2.25, vijfde lid, onder a)	Maatwerkregels (artikel 4.6) Maatwerk bij bepalen reikwijdte vergunningplichten (artikel 5.2, eerste lid)
Individueel maatwerk	Ontheffing bij instructieregels (artikel 2.32)	Maatwerkvoorschrift bij algemene regels (artikel 2.32)
	<i>Nadere beantwoording van vragen: paragraaf 4.2 van deze nota</i>	<i>Nadere beantwoording van vragen: paragraaf 4.3 van deze nota</i>

Naast deze zes vormen is er nog de experimenteerbepaling (artikel 23.3). Soms vragen kwaliteitsopgaven om innovatieve en nieuwe oplossingen. Met het oog op duurzame ontwikkeling, in het belang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, kan daarom bij wijze van experiment worden afgeweken van bepalingen in de wet. Dit kan alleen in uitzonderlijke gevallen en met inachtneming van procedurele waarborgen. Hierop wordt in paragraaf 4.6 van deze nota verder ingegaan.

Variatie vraagt om flexibiliteit

Met flexibiliteit in het stelsel wil de regering overheden, burgers en bedrijven de mogelijkheid bieden om te werken aan een goede ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ze bieden ruimte om de fysieke leefomgeving intensiever te benutten waar dat mogelijk is, en beter te beschermen waar dat gewenst is. Flexibiliteitsmogelijkheden dienen daarmee de doelen van de wet. In onderstaande tabel zijn enkele gevallen aangeduid waarin de flexibiliteitsmogelijkheden een rol kunnen spelen.

Reden voor flexibiliteit	Voorbeeld
lokale kwaliteiten beschermen	maatwerkregels of -voorschriften voor het behoud van een bovengemiddeld goede kwaliteit in een gebied
maatregel nemen in situaties waar de kwaliteit bovengemiddeld slecht is	inzet van maatwerkregels, -voorschriften of -vergunningen als de cumulatieve gevolgen van vergunningvrije milieubelastende activiteiten in een intensief gebruikt gebied leiden tot een overschrijding van een omgevingswaarde
meer balans bieden in bescherming in situaties dat personen blootstaan aan meerdere omgevingsfactoren	inzet van beslissingsondersteunde instrumenten op het gebied van gezondheid voor optimalisatie binnen de wettelijke bandbreedte
rekening houden met de variaties in de fysieke leefomgeving, zoals variaties in de bodem, het water of in landschappen	regionaal lagere drempel voor het vergunningvereiste voor de ontgrondingsactiviteit wegens de bodemeigenschappen
ruimte geven voor lokaal beleid	gemeenten kunnen binnen marges eigen beleid voeren voor de geuruitstoot van agrarische bedrijven
ruimte geven in situaties waar een regel onevenredig bezwarend is	toelaten bewoning van voormalige bedrijfswooningen op plaatsen waar de instructieregels voor het omgevingsplan geen (nieuwe) woningen toestaan
dynamiek bereiken in gebieden die bij onverkorte toepassing van de regels «op slot» zouden zitten	uitzonderingsbepalingen voor gebieden zoals de huidige ontwikkelgebieden van de Crisis- en herstelwet en projectgebieden van de Interimwet stad-en-milieubenadering

2.4.4 Flexibiliteit en rechtszekerheid

Flexibiliteit met behoud van rechtszekerheid

Flexibiliteit mag naar het oordeel van de regering niet de rechtszekerheid onder druk zetten. Het vraagt om een heldere procedure en een helder kenbaar resultaat. Daarbij is voorzien in rechtsbescherming voor belanghebbenden. Het resultaat wordt telkens verankerd in een besluit, zoals een vergunning, of in regelgeving. Ook flexibiliteitsbepalingen leiden dus tot harde, juridisch afdwingbare normen. De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en GroenLinks vragen naar de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (**1.49, 3.8, 7.7, 7.13, 7.28**). De leden van de fractie van D66 vragen specifiek naar de borging daarvan in AMvB's (**7.14**). In de beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen de regels die gericht zijn tot bestuursorganen en de regels die direct gericht zijn tot burgers en bedrijven. Ook wijst de regering in haar antwoord op de wettelijke randvoorwaarden voor de toepassing van flexibiliteitsbepalingen.

Waarborgen voor rechtszekerheid bij instructieregels

Bij de regels die gericht zijn tot bestuursorganen – instructieregels – gaat het om juiste toepassing van de inhoudelijke en procedurele regels die gelden voor een besluit, zoals een vergunning of de wijziging van het omgevingsplan. Bijna alle besluiten kennen een zekere mate van discretionaire ruimte ofwel bestuurlijke afwegingsruimte. In paragraaf 4.5 van deze nota wordt nader ingegaan op de gevolgen voor de rechtszekerheid. Een grotere mate van flexibiliteit in de instructieregels maakt die discretionaire ruimte dus groter, maar leidt niet tot een principiële andere of minder rechtszekerheid voor de aanvrager of belanghebbenden. Ook

leidt het niet tot het «uit beeld raken» van het achterliggende beleidsdoel omdat dit het kader zal blijven voor het besluit. Zo zal bijvoorbeeld een vergunning voor een milieubelastende activiteit slechts worden verleend of geweigerd met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Als de aanvrager of de belanghebbende het niet eens is met het besluit staat de weg naar de rechter open. Die zal toetsen of de inhoudelijke en procedurele regels juist zijn toegepast.

In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke instructieregels zal bevatten, zal voor een deel daarvan ook bepaald worden dat ontheffing kan worden verleend. Een dergelijke constructie is nu ook bekend in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 4.3a). Het wetsvoorstel kent bij een dergelijke ontheffing een inhoudelijke waarborg op wetsniveau: de ontheffing kan alleen worden verleend als er sprake is van een onevenredige belemmering van de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarop de instructieregel betrekking heeft. Een dergelijke ontheffing staat bovendien open voor beroep (zie de toelichting op artikel 16.83).

Waarborgen voor rechtszekerheid bij regels voor burgers en bedrijven

Burgers en bedrijven hebben te maken met de algemene regels over activiteiten of het vereiste van een vergunning voor activiteiten. De rechtszekerheid is dan vooral gebaat bij duidelijkheid. Degene die een activiteit verricht, weet dan waar hij zich aan moet houden en dat geldt ook voor de omwonenden of andere belanghebbenden. Een belangrijke vernieuwing die de Omgevingswet met zich meebrengt, is het vergroten van de inzichtelijkheid door alle regels bij elkaar te brengen in een overzichtelijk aantal regelingen en de elektronische ontsluiting van die regelingen. Ook gebiedsgericht maatwerk is op deze wijze steeds vooraf kenbaar. De verbetering van de kenbaarheid bevordert de rechtszekerheid. Alleen individueel maatwerk (via zogenoemde maatwerkvoorschriften) is in zekere zin onvoorspelbaar voor de initiatiefnemer. Dat instrument wordt echter terughoudend toegepast, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen (zie paragraaf 4.3.4). Het mag bovendien nooit leiden tot het onmogelijk worden van een activiteit die voldoet aan de algemene regels.

Het toepassen van flexibiliteit bij algemene regels en vergunningvereisten is steeds voorzien van waarborgen. Voor de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften geldt een inhoudelijke waarborg op wetsniveau: deze moeten worden gesteld met het oog op dezelfde inhoudelijke belangen die de aanleiding vormen voor de algemene regels (deze belangen zijn aangeduid in paragraaf 4.3.2 van het wetsvoorstel). Daarnaast zijn er diverse procedurele waarborgen. Gebiedsgericht maatwerk gebeurt bijvoorbeeld steeds bij verordening of omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers bij een gemeente, waterschap of provincie beslissen over de inzet ervan. Een dergelijke maatwerkregel is daarmee net zo rechtszeker als elke decentrale regel. Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, zodat ze open staan voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

Reguleren flexibiliteit bij algemene maatregel van bestuur

Verder worden alle flexibiliteitsbepalingen bij AMvB «aan» of «uit» gezet. Als ze «aan» staan, kunnen ze in diezelfde AMvB inhoudelijk worden ingekaderd, door bijvoorbeeld te bepalen dat een flexibiliteitsbepaling alleen gebruikt mag worden in specifieke gevallen, of alleen mag worden gebruikt voor een hoger beschermingsniveau en niet voor een lager beschermingsniveau.

Uitgangspunt is dat flexibiliteitsbepalingen «aan» zullen staan in de gevallen waarin dat nu ook het geval is. Een voorbeeld vormen gebieden die «op slot» zitten. Om toch ontwikkeling mogelijk te maken, biedt het huidige wettelijke stelsel voor dat soort gebieden mogelijkheden om regels al of niet tijdelijk opzij te zetten. Dat gebeurt buiten het reguliere stelsel om via de Crisis- en herstelwet (ontwikkelingsgebieden) en de Interimwet stad-en-milieubenadering (projectgebieden). Dergelijke mogelijkheden worden geïntegreerd in het stelsel en procedureel vereenvoudigd. Dit vergroot de toegankelijkheid. Een ander voorbeeld van bestaande flexibiliteit is de regeling voor plattelandswoningen uit de Wet plattelandswoningen⁹. De regering is voornemens deze regeling beperkt te verbreden, zodat gemeenten haar ook kunnen toepassen op andere voormalige bedrijfswoningen. Ook nu bestaande mogelijkheden voor individueel of gebiedsgericht maatwerk zullen terugkomen, zoals de mogelijkheden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij.

Er zijn ook gevallen waarin de flexibiliteitsbepalingen in beginsel «uit» zullen staan:

- als daarmee strijd zou ontstaan met internationale verplichtingen;
- als decentrale overheden daarmee de uitvoering van rijkstaken kunnen bemoeilijken;
- als dat kan leiden tot substantiële kosten voor andere bestuursorganen;
- als een basisbeschermingsniveau van gezondheid of veiligheid in het gedrang komt of
- als de regel al voldoende ruimte biedt, zo hoeft een instructieregel die een open norm bevat niet voorzien te worden van een flexibiliteitsbepaling.

Met de genoemde uitgangspunten voor «aan» en «uit» zetten zijn nog niet alle gevallen gedekt. Waar dat aan de orde is, zal het kabinet bij het ontwerpen van de uitvoeringsregelgeving keuzes maken over de gewenste mate van flexibiliteit. Uw Kamer heeft de gelegenheid zich hierover uit te spreken bij de voorhang van de AMvB's. Ook kan deze discussie op hoofdlijnen gevoerd worden naar aanleiding van de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet. De leden van de D66-fractie vragen om te onderzoeken wat er gebeurt met het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden als in één gebied alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden (**7.17b**). Een dergelijk onderzoek is mogelijk zodra de uitvoeringsregelgeving vorm heeft gekregen. Het kabinet is voornemens om dit zorgpunt te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. Het stelt daarom voor dat deze leden hun verzoek aanhouden tot de voorhang van de uitvoeringsregelgeving en dan bezien of zij het onderzoek nog steeds nodig achten.

3 Sturing op kwaliteit

3.1 Algemene beschouwing

In het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht waarvan het wetsvoorstel de eerste belangrijke stap vormt, staat de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal. Die zorg is niet exclusief een overheidszorg. Burgers en bedrijven hebben daarbij ook een grote verantwoordelijkheid. In de moderne samenleving bestaat de rol van de

⁹ Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Stb. 2012, 493).

overheid niet uit het «van bovenaf» ordenen, verordonneren en controleren van activiteiten van burgers en bedrijven. Steeds meer is dat het beïnvloeden, aanpassen, kaderen en bijsturen van keuzeprocessen van burgers en bedrijven. De kernopdracht van de overheid is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken (**2.1b**), neergelegd in artikel 21 van de Grondwet. De zorg van de overheid is erop gericht de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn de doelen van de door de regering voorgestelde nieuwe Omgevingswet verwoord. Het verheugt de regering dat de leden van alle fracties de doelen in dit centrale artikel onderschrijven. De verwezenlijking van die doelen komt allereerst tot uitdrukking door het bieden van toereikende procedurele waarborgen voor de besluitvorming door overheidsorganen. De inhoudelijke kant van het verwezenlijken van die doelen komt niet alleen tot uitdrukking doordat het wetsvoorstel de grondslagen biedt voor het stellen van kwalitatieve randvoorwaarden aan het handelen van burgers en bedrijven en van overheidsinstanties wanneer zij op gelijke voet handelen. Zij komt ook tot uitdrukking doordat het wetsvoorstel regelt dat erop wordt toegezien dat die randvoorwaarden ook worden nageleefd (monitoring en toezicht). Het wetsvoorstel biedt ook grondslagen voor bestuursorganen om inhoudelijk beleid te formuleren en deze te voorzien van democratische legitimatie. Het gaat immers om het bieden van een wettelijk fundament aan de overheidsorganen om de opdracht van de Grondwet ten uitvoer te kunnen brengen, haar optreden van een wettelijke basis te voorzien en te zorgen voor een goede rolverdeling tussen de overheidsorganen. Veel vragen van de leden van alle fracties betreffen de inhoudelijke, kwalitatieve kant van de wijze waarop de overheid op basis van de voorgestelde Omgevingswet sturing zal geven. In dit deel van de nota worden de vragen van de leden die daarover gaan beantwoord.

3.2 Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

De maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de verbeterdoelen van de stelselherziening in het publieke discours centraal staan, maar dat het bij de Omgevingswet uiteindelijk draait om de maatschappelijke doelen (**2.1a**). Deze doelen zijn in artikel 1.3 van het wetsvoorstel verankerd. Zij bundelen en verbreden de doelen van de huidige omgevingswetgeving. Zoals bepaald in artikel 2.1, eerste lid, oefent een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Zij vormen dus het kader waarbinnen het bestuur handelt en zijn de opvolger van bijvoorbeeld «goede ruimtelijke ordening» uit de Wet ruimtelijke ordening en «bescherming van het milieu» uit de Wet milieubeheer.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de maatschappelijke doelen tot stand zijn gekomen en of zij gelijk aan elkaar staan, of dat (a) als een voorwaarde voor (b) wordt gezien (**1.72**). Doelen van wetten zijn richtinggevend voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium. Veelal staan dergelijke doelen in de considerans, de memorie en op tal van plaatsen verspreid door de wet. In navolging van de Waterwet heeft de regering ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel een expliciete doelstelling op te nemen. De keuze voor een geïntegreerde doelstelling, die alle aspecten van het omgevingsrecht omvat, sluit aan bij de ambitie om te komen tot een meer samenhangende ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Die ambitie krijgt gestalte door meer samenhang in het omgevingsrecht aan te brengen. De doelen a («bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede

omgevingskwaliteit») en b («doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies») zijn in het wetsvoorstel bewust nevensgeschikt. Dat blijkt ook uit de aanhef van het artikel dat spreekt over «in onderlinge samenhang». In beginsel zijn beide doelen randvoorwaardelijk: de hedendaagse mens kan niet leven en functioneren zonder een bepaald niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving, maar ook niet zonder een bepaald niveau van benutting van de fysieke leefomgeving. In de meeste gevallen moet dus een balans worden gevonden tussen die twee doelen. Die balans moet, zoals de aanhef van artikel 1.3 aangeeft, gericht zijn op duurzame ontwikkeling.

De maatschappelijke doelen en artikel 21 van de Grondwet

De leden van de fracties van de PvdA (**2.1b**) en de ChristenUnie (**5.93**) zouden graag de «bescherming en verbetering van het leefmilieu» zoals opgenomen in artikel 21 van de Grondwet terugzien in de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet.

Artikel 21 van de Grondwet legt het sociale grondrecht betreffende de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu vast. Dit kan vooral worden beschouwd als een opdracht aan de overheid om rekening te houden met het milieu in haar beleid. Het begrip «de bewoonbaarheid van het land» is een breed begrip waaronder uiteraard waterbeheer valt, maar ook de ruimtelijke ordening, het aanleggen van infrastructurele voorzieningen voor verkeer, industrie, wonen en recreatie en het behoud van het stedelijk en landschappelijk schoon. Het tweede kernelement, «verbetering en bescherming van het leefmilieu», is eveneens een open begrip dat ziet op bescherming van mens en milieu. Hoewel beide kernbegrippen zeker raakvlakken hebben, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, is het duidelijk dat zij ook direct conflicterend kunnen zijn. Zo kan het verhogen van dijken (voor de bewoonbaarheid van het land) negatieve gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden (die eveneens onder het begrip «leefmilieu» vallen). De Grondwetgever was zich van deze spanning bewust en zag het als een taak van de politiek om in het concrete geval een afweging te maken, zoals dat ook geldt voor andere situaties waarin grondrechten met elkaar botsen. Juist die mogelijke botsing van het element «bewoonbaarheid» enerzijds en het element «verbetering en bescherming leefmilieu» anderzijds heeft de regering ertoe gebracht de doelomschrijving in artikel 1.3 zo vorm te geven als zij heeft voorgesteld. Een overname van de suggestie van de aan het woord zijnde fractieleden zou bij een mogelijke belangenbotsing – zoals in het voorbeeld – een rangorde aanbrengen bij de afweging van de belangen. Dat is niet wat de Grondwetgever heeft beoogd.

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor «bereiken en in stand houden». Met deze actieve formulering wordt bedoeld op de opdracht om de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze te kort schiet en te behouden waar deze goed is. Een wettelijke opdracht om alle onderdelen van de fysieke leefomgeving – zoals particuliere woningen, woonwijken of industrieterreinen – te verbeteren zou te ver gaan. Omwille van de beoogde samenhang acht de regering het niet wenselijk om in de centrale doelstelling onderscheid te maken tussen het «leefmilieu» – waarvoor het beschermen en verbeteren een grondwettelijke opdracht is – en de overige delen van de fysieke leefomgeving (zoals bouwwerken en infrastructuur). De door de leden van de ChristenUnie-fractie voorgestelde formulering «waar mogelijk verbeteren» zou naar het oordeel van de regering te veel vragen oproepen over de betekenis van «waar mogelijk». De term «bereiken» van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving omvat wel een element van verbetering. Als de feitelijke situatie van een

gebied nog niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen, zal het bevoegd gezag actief voor een verbetering moeten zorgen om de vereiste toestand te bereiken.

De grondwettelijke opdracht tot «verbeteren» komt verder tot uitdrukking in het begrip «beschermen» dat in de bijlage van het wetsvoorstel is gedefinieerd als «behouden of verbeteren van de staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving». Dit komt in het wetsvoorstel terug als «het beschermen van de gezondheid» en «het beschermen van het milieu», formuleringen die vervolgens bepalend zijn voor de regels op milieugebied die krachtens de Omgevingswet gesteld zullen worden. Dit impliceert dus ook de opdracht tot verbeteringen boven het «minimaal» vereiste veilige of gezonde niveau waar de leden van de ChristenUnie-fractie op doelen. Die opdracht is bijvoorbeeld ook opgenomen in het BBT-beginsel (Beste Beschikbare Technieken) dat in het wetsvoorstel terugkomt.

De maatschappelijke doelen omvatten ook natuur en milieu

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in de inleiding van het verslag hoe wordt gegarandeerd dat de belangen van natuur en milieu vanaf het begin volwaardig meelopen in de besluitvorming (**0.1**). In het stelsel van de Omgevingswet worden natuur- en milieubelangen en maatschappelijke belangen in samenhang gewogen. Natuur- en milieudoelstellingen worden in het huidige wettelijke stelsel meegegeven bij de totstandkoming van bijvoorbeeld structuurvisies, bestemmingsplannen, inpassingsplannen en tracébesluiten. Maar bescherming van natuur en milieu behoort niet primair tot de doelstellingen van de huidige wetgeving waaruit die plannen en besluiten voortkomen. In het voorstel voor de Omgevingswet komen alle doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving samen. De omgevingsvisie gaat dus niet alleen over het ruimtelijk beleid, maar ook over onder meer het natuur- en milieubeleid. Als de gemeente regels stelt over de bescherming van natuur en milieu, dan krijgen die een plaats in het omgevingsplan. Projectbesluiten worden genomen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet, zoals verwoord in artikel 1.3, waaronder «veilige en gezonde fysieke leefomgeving» (wat «milieu» omvat) en «goede omgevingskwaliteit» (wat ook natuur- en milieuaspecten omvat). Op deze wijze hebben natuur en milieu vanaf het begin van de beleidscyclus of projectontwikkeling een gelijkwaardige plaats met andere belangen.

De maatschappelijke doelen en economische ontwikkeling

De leden van de VVD-fractie vragen tot op welke hoogte ook economische ontwikkeling, het creëren van ruimte voor ondernemers, bedrijven, individuen en gezinnen doelstellingen zijn van de wet (**1.24**). Tot de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals verwoord in artikel 1.3 behoort het «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». Onder «maatschappelijke functies» vallen ook economische functies en functies die burgers aangaan zoals wonen, vervoer en recreatie. Door de fysieke leefomgeving zo in te richten en te beheren dat er ruimte is en blijft voor dergelijke functies faciliteert de Omgevingswet economische ontwikkeling en activiteiten van burgers en bedrijven.

De maatschappelijke doelen en de burger

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de maatschappelijke doelen ook op particulieren zijn gericht (**5.94**). De regering beantwoordt, gezien het voorbeeld dat de leden gebruiken, deze vraag in de context van de activiteiten van burgers. De maatschappelijke doelen hebben

betrekking op de hele fysieke leefomgeving, ook op onderdelen daarvan die in beheer en eigendom zijn bij burgers, zoals woningen. Ook van burgers mag verwacht worden dat zij een bijdrage leveren aan de realisatie van de maatschappelijke doelstelling. In dit verband hebben de doelen een rol bij de inkadering van de algemene zorgplicht, die gericht is tot een ieder en dus ook tot burgers (zie ook de paragrafen 8.5.1 en 14.1.3). Belangrijker is echter de rol van de doelen bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Particulieren hebben vervolgens te maken met de regelgeving en voorschriften in beschikkingen. De leden noemen het voorbeeld van eisen aan de toegankelijkheid van woningen die het mogelijk maken dat mensen langer zelfstandig thuis wonen. De wetgever kan daarover regels geven die bouwbedrijven en particuliere opdrachtgevers moeten toepassen bij het bouwen. Deze regels dienen weliswaar ter uitwerking van de maatschappelijke doelen, maar de burger heeft in een dergelijk geval niet direct zelf te maken met die doelen, maar met de regels en voorschriften die daaruit voortvloeien.

De maatschappelijke doelen en mobiliteit

De leden van de PVV-fractie vragen of het investeren in en realiseren van ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen gewaarborgd blijft en zien graag met welke concrete oplossingen de Omgevingswet komt (**3.25**). De omgevingsvisie gaat over alle aspecten van de fysieke leefomgeving en zal dus ook ingaan op de doelstellingen op het gebied van infrastructuur. De rijksinvesteringen in infrastructuur vallen buiten het bereik van de Omgevingswet, maar worden bepaald in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De Omgevingswet waarborgt dat bij concrete projecten een goede belangenafweging wordt gemaakt tussen de verschillende belangen van onder andere economie en natuur. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de toestemmingen die nodig zijn om bijvoorbeeld een snelweg aan te leggen in één besluit en dus ook in één procedure mee te nemen. Dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van de bestaande regelgeving. Het huidige tracébesluit komt niet in de plaats van de aanpassing van bestemmingsplannen of van vergunningen die vereist zijn voor het uitvoeren van een project of het in werking hebben of in stand houden van het werk.

3.3 Duurzame ontwikkeling

Borging van duurzame ontwikkeling door het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie (**2.4**) vragen hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. De leden van de fracties van D66 (**5.68**) en de PvdD (**2.29a**) vragen waarom er niet voor is gekozen om de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling of de transitie naar een duurzame samenleving in het wetsvoorstel te verankeren. De leden van de D66-fractie vragen ook op welke manier de regering duurzame ontwikkeling zal waarborgen (**5.69**). Los van de vragen over de verhouding tussen de wet en de uitvoeringsregelgeving, waarop in hoofdstuk 5 van deze nota zal worden ingegaan, gaan deze vragen ook over de wijze waarop duurzame ontwikkeling terugkomt in het wetsvoorstel.

De mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt, wordt bepaald door een samenspel van regelgeving, beleid, beschikkingen van bevoegde instanties, overheidsinvesteringen en feitelijk gedrag van burgers en bedrijven. Wetgeving levert een bijdrage aan duurzame ontwikkeling, maar is niet het enige middel dat de regering inzet bij het streven naar duurzame ontwikkeling.

De sturing op duurzame ontwikkeling in het wetsvoorstel is vooral geregeld via de artikelen 1.3 en 2.1, eerste lid. Artikel 1.3 bevat de doelen

van de wet: «Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.» In de bijlage zijn de begrippen «duurzame ontwikkeling» en «doelen van de wet» gedefinieerd. Vervolgens bepaalt artikel 2.1, eerste lid: «Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.»

Met deze bepalingen wordt duurzame ontwikkeling geborgd voor het hele domein van de fysieke leefomgeving. Die doorwerking verloopt langs twee lijnen: de lijn van het beleid, zoals dat wordt vastgelegd in omgevingsvisies en programma's, en de lijn van besluitvorming. De regering kan dus de gevoelens bevestigen van de leden van de PVV-fractie **(5.64)** dat de Omgevingswet de groei van duurzame ontwikkeling stimuleert.

Een kerninstrument bij het bereiken van duurzame ontwikkeling is de omgevingvisie. Duurzaamheid kan het beste worden bevorderd door samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving aan te brengen. De omgevingvisie is gericht op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Juist in de omgevingvisie wordt «duurzame ontwikkeling» geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen en wordt gekozen voor bij dat beleid passende instrumenten. Op nationaal niveau zullen bijvoorbeeld de energietransitie en klimaatverandering aan de orde komen. Ook instrumenten die niet direct onder het bereik van de Omgevingswet vallen kunnen in de omgevingvisie genoemd en ingezet worden, zoals financiële instrumenten en communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties, zoals prestatieafspraken met woningcorporaties over de energieprestatie van de bestaande voorraad. Deze beleidsinstrumenten worden in de omgevingvisie met elkaar in verband gebracht. Waar een bestuursorgaan dat nodig acht, of de wet daartoe verplicht, stelt het een programma op voor de uitwerking van het te voeren beleid. Deze omgevingvisies en programma's zijn zelfbindend voor de bestuursorganen die deze opgesteld hebben.

De doelen van de wet vormen ook het kader voor de bestuurlijke belangenafweging over veelomvattende besluiten, zoals nationale en decentrale regelgeving en projectbesluiten. Bij die afweging is overigens ook het vastgelegde beleid van groot belang, zeker waar het een aspect als duurzame ontwikkeling betreft, omdat dit vaak het schaalniveau en de tijdschaal van een individueel besluit overstijgt. «Duurzame ontwikkeling» werkt langs deze weg ook door in de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving, zowel de instructieregels die bepalen hoe bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen als de algemene regels die direct burgers en bedrijven binden.

In het wetsvoorstel is wel een beperking aangebracht om te voorkomen dat bij de bestuurlijke belangenafweging over eenvoudige besluiten ook het hele spectrum van doelen aan de orde komt. Op grond van artikel 2.1, derde lid, kan de belangenafweging worden begrensd tot specifieke belangen. Zo geeft het wetsvoorstel voor vergunningen per activiteit aan met het oog op welk specifiek belang het verlenen of weigeren dient gebeuren. Een specifiekere toetsingskader draagt bij aan de rechtszekerheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag (zie ook paragraaf 8.7.4).

De regering is dan ook van mening dat duurzame ontwikkeling goed geborgd is in het wetsvoorstel door de centrale positie die het begrip

heeft. Uiteindelijk zijn de stappen op de weg naar duurzame ontwikkeling een politieke keuze, steeds balancerend tussen het benutten de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies en het beschermen van de fysieke leefomgeving voor de huidige en toekomstige generaties. De stelselherziening moet er aan bijdragen dat in voorkomende gevallen een optimum wordt gevonden en dat alle belangen worden gewogen, en niet alleen de economische. De meningsverschillen die hierover kunnen bestaan worden niet weggenomen door een wettelijke doelstelling. Wel biedt de doelstelling een gemeenschappelijk referentiepunt, dat ook kan helpen om die verschillen te overbruggen. Het wetsvoorstel draagt dan ook bij aan de transitie naar een duurzame samenleving omdat het richting geeft en daarbinnen ruimte biedt aan politieke keuzes. De in paragraaf 2.3 van deze nota beschreven paradigmawisseling is daar ook op gericht.

Klimaatadaptatie en het wetsvoorstel

De leden van de PvdD-fractie stellen **(2.29b, 2.30)** in dit verband dat de adaptatie aan klimaatverandering geen expliciete plek heeft gekregen in deze wet. Deze observatie is naar de letter juist. Toch is de regering van mening dat de Omgevingswet de noodzakelijke adaptatie aan klimaatverandering goed faciliteert. In de eerste plaats vraagt deze opgave substantiële investeringen in het watersysteem. Dit wetsvoorstel biedt ook voor waterbeheerders het projectbesluit, dat een krachtig instrument vormt voor de integrale besluitvorming over projecten voor aanpassing van het watersysteem. Onder het huidige recht zijn voor dat soort projecten nog vaak drie besluiten van verschillende bestuursorganen nodig, waardoor de besluitvorming gefragmenteerd kan verlopen (een projectplan op grond van de Waterwet door de waterbeheerder, een wijziging van het bestemmingsplan door de raad van de betrokken gemeente en een omgevingsvergunning van meestal het college van burgemeester en wethouders). Verder vraagt de adaptatie aan klimaatverandering een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van stedelijk gebied. Om de overstromingsrisico's beter te laten meewegen bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen ontwikkelt het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering een afwegingskader waterrobuust inrichten. Dit afwegingskader faciliteert een serieuze afweging van waterveiligheidsaspecten bij locatiekeuzen, vergunningverlening en investeringsbesluiten. Hierbij geldt het motto «samen als het kan, juridisch als het moet». Volgens de huidige inzichten zijn de bestaande wettelijke instrumenten, waaronder de watertoets (zie paragraaf 3.9.2), voldoende om deze beleidsdoelstellingen te realiseren. Om deze reden is niet gekozen voor een wettelijke opdracht tot het geven van instructieregels op het punt van klimaatadaptatie. Tot slot bieden ook andere instrumenten van de Omgevingswet kansen. Zo is de samenhangende visievorming in de omgevingsvisie over water en andere beleidsonderwerpen van belang voor adaptatie aan klimaatverandering, dat op het raakvlak van beleids-terreinen ligt. Verder is het omgevingsplan niet (zoals het bestemmingsplan) beperkt tot «ruimtelijk relevante» onderwerpen, zodat het gemakkelijker wordt om ook lokaal regels te stellen met het oog op adaptatie aan klimaatverandering.

Innovatie en het wetsvoorstel

De leden van de PvdD stellen verder dat duidelijke doelen leiden tot innovatieve oplossingen van partijen en dat de regering duidelijke doelen uit de wet schrapt **(2.31)**. De regering ziet niet in dat zij duidelijke doelen uit de wetgeving schrapt of daartoe voorstellen doet. Wel worden sommige regels – voor het overgrote deel regels voor bestuursorganen – overgebracht van wet naar AMvB (hierover meer in hoofdstuk 5 van deze

nota). Regels voor burgers en bedrijven bevinden zich nu al merendeels in AMvB's. Inderdaad is het milieubeleid soms gebaat bij scherpe doelen voor de middellange termijn om bijvoorbeeld bedrijfssectoren aan te zetten tot innovatie. Tegelijkertijd is te zien dat regelgeving soms onvoldoende ruimte biedt voor innovatie. Regels die bedoeld zijn ter bescherming van één belang op het gebied van de fysieke leefomgeving staan soms in de weg aan innovatie die wel bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. In het huidige stelsel wordt dat soms opgelost door het aanwijzen van innovatieve experimenten in paragraaf 3 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Flexibiliteit in de regelgeving voor bedrijven of afwegingsruimte voor het bevoegd gezag bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve technieken. Op een later moment kan de landelijke regelgeving worden aangepast aan de nieuwe technieken.

3.4 Beginselen

3.4.1 Codificeren van beginselen

De leden van de PvdA-fractie stellen dat beginselen die zijn neergelegd in de geïntegreerde wetten niet terugkomen in het wetsvoorstel **(2.3)**. Dit berust vermoedelijk op een misverstand. Beginselen zijn in het huidige Nederlandse omgevingsrecht slechts beperkt wettelijk verankerd.

Wettelijke regels zijn vaak gebaseerd op de beginselen, maar de beginselen zelf zijn zelden opgenomen in wetgeving. In het wetsvoorstel zijn niet minder beginselen opgenomen dan in de wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Wet milieubeheer. In paragraaf 3.4.2 is aangegeven welke beginselen zichtbaar zijn in het wetsvoorstel.

Zoals beschreven in het nader rapport (blz. 67–68) werken beginselen op twee wijzen door in regelgeving. Beginselen werken vooral door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. In beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving vormen de beginselen een vast element van de motivering. Minder vaak werken ze door langs *juridische weg*. Soms wordt in richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra rechtsregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van wetgever, bestuur en rechter. Zoals beschreven in de memorie van toelichting (blz. 37–38) zijn beginselen in het wetsvoorstel zichtbaar gemaakt als EU-richtlijnen of verdragen bepalen dat een beginsel langs juridische weg doorwerkt.

De genoemde leden en ook die van de fracties van D66 **(5.86)** en de ChristenUnie **(3.26a)** vragen de regering om te onderbouwen waarom zij niet meer beginselen in het wetsvoorstel heeft opgenomen. De leden van de D66-fractie vinden verder dat het wetsvoorstel weinig houvast biedt bij het maken van concrete keuzes en dat dit druk geeft op de voorspelbaarheid en de zekerheid **(5.88)**. Ze hebben ook vragen over de stellingname van de regering dat beginselen niet opgenomen dienen te worden, terwijl ze impliciet buiten de wet wel als leidraad worden gebruikt voor het maken van afwegingen **(5.89)**.

Voorop staat dat de regering de beginselen van het EU-milieubeleid en de andere genoemde beginselen beschouwt als belangrijke richtsnoeren voor het bestuurlijk handelen. Dat geldt zowel voor het vaststellen van regelgeving als voor het vaststellen van beleid of concrete besluiten. De regering heeft zich in de aanloop naar het wetsvoorstel dan ook de vraag gesteld of het wenselijk zou zijn de beginselen van het EU-milieubeleid te verankeren als rechtsregel in het wetsvoorstel. Dit vanuit de gedachte dat beginselen, net als de doelstelling, een uitstraling hebben op alle taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Uiteindelijk heeft zij daar niet voor gekozen om redenen die uiteengezet zijn in het nader rapport en die hier verder uitgewerkt worden. In haar antwoord op de vragen maakt de

regering onderscheid tussen twee soorten afwegingen die bestuursorganen maken: het nemen van concrete besluiten enerzijds, en het voorbereiden van beleid en regelgeving anderzijds.

Een vereiste om een breed palet aan beginselen toe te passen op concrete besluiten zou naar het oordeel van de regering leiden tot verdere juridisering van de bestuurspraktijk. Beginselen hebben steeds het karakter van een richtsnoer en de uitleg ervan door het bevoegd gezag heeft dus een dynamisch karakter. Zo betekent het beginsel van geen achteruitgang niet dat nooit ergens kwaliteitsvermindering mag optreden in de fysieke leefomgeving, maar dat het bevoegd gezag zijn beleid en besluitvorming moet richten op het voorkomen van achteruitgang. Als een wettelijke bepaling vereist dat bevoegde instanties beginselen toepassen bij hun besluitvorming, kunnen belanghebbenden zich erop beroepen en moeten rechters toezien op een correcte toepassing van de beginselen. De beginselen zijn dan niet langer alleen richtsnoeren voor bestuurlijk handelen. Een correcte toepassing ervan wordt onderdeel van de juridische toets op een besluit. De open normen kunnen ingevuld worden door jurisprudentie en daarmee hun dynamische karakter langzamerhand verliezen. Het codificeren van beginselen zou daardoor minder ruimte geven aan de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Daarmee zou het strijdig zijn met één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. De regering heeft daarom sterke bedenkingen bij een wettelijk verplichte toepassing van een breed palet aan beginselen op besluiten die vatbaar zijn voor beroep.

Anders ligt dat voor de toepassing van beginselen voor beleid en uitvoeringsregelgeving. Verankering van beginselen zou geen wezenlijke verandering te weeg brengen in de wijze waarop bestuursorganen beginselen betrekken bij totstandkoming van beleid en regelgeving. De beginselen zijn niet, zoals de leden van de D66-fractie menen, verborgen, maar hebben een expliciete plaats in beleidsdocumenten en toelichtingen op regelgeving. De regering vertrouwt erop dat bestuursorganen de beginselen, net als nu, uit eigen beweging toepassen en acht verdere verankering van beginselen voor deze bevoegdheden niet nodig. Als het in specifieke gevallen wenselijk is te benadrukken dat een specifiek beginsel bij een bepaald programma of een bepaalde uitvoeringsregel betrokken moet worden, kan specifiek daarvoor een rechtsregel worden opgenomen waarin het beginsel tot uitdrukking komt. In de volgende paragraaf worden hiervan diverse voorbeelden gegeven.

Vanuit dit perspectief heeft de regering gekozen voor een terughoudende verankering van beginselen in het wetsvoorstel. Waar het internationale recht doorwerking langs juridische weg vereist, zijn beginselen in het wetsvoorstel opgenomen. Vereist het internationale recht geen doorwerking, dan zijn zij in de toelichting beschreven. Daarmee is ook de vraag beantwoord van de leden van de fractie van de ChristenUnie **(3.26b)** over de koppeling van beginselen met andere beleidsdoelstellingen zoals de bescherming van het landschap en brandveiligheid.

3.4.2 Specifieke beginselen in het wetsvoorstel

De leden van de in de vorige paragraaf genoemde fracties vragen specifiek aandacht voor het preventiebeginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het verzorgsbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, beginsel van geen achteruitgang («standstill»), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel), het profijtbeginsel, het herstelbeginsel en het compensatiebeginsel **(3.2, 3.26a, 5.31a)**. Vrijwel al deze beginselen krijgen uitdrukking in het wetsvoorstel zonder dat de beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Ook in het huidige omgevingsrecht zijn veel van deze beginselen niet expliciet zichtbaar in de wettelijke regels, maar slechts in de toelichting.

Het *preventiebeginsel* komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking door te bepalen dat algemene regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten en de beoordelingsregels voor vergunningen voor deze activiteiten ertoe strekken dat «alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen». De AMvB-wetgever krijgt hier ter uitvoering van het beginsel een opdracht mee (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder a; 4.23, tweede lid, onder a; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid). Ook komt het tot uitdrukking in artikel 5.28, tweede lid, zoals dat gewijzigd wordt door de nota van wijziging (zie de toelichting op de nota van wijziging).

Het *beginsel van bestrijding aan de bron* zal tot uitdrukking komen in algemene regels in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Verder is een «ondersoort» van het beginsel van bestrijding aan de bron, het *BBT-beginsel* («beste beschikbare technieken»), op dezelfde wijze verankerd als het preventiebeginsel. De AMvB-wetgever krijgt in het wetsvoorstel ook ter uitvoering van het BBT-beginsel een opdracht mee (zie de artikelen 4.22, tweede lid, onder b; 4.23, tweede lid, onder b; 5.23, tweede lid en 5.25, tweede lid).

Het *voorzorgsbeginsel* speelt een rol bij het vaststellen van normering, ook op Europees niveau. Als het gebruikt wordt voor nationale normen, zal het in het algemeen worden aangevoerd in de toelichting bij het besluit waarin die normen zijn opgenomen. Daarnaast speelt het soms een rol bij concrete besluiten als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat bepaalde risico's optreden, maar een wetenschappelijk onderbouwde normering nog niet mogelijk is. Deze tweede rol is vooral aan de orde in het begin van de beleidscyclus. Als de stand van de wetenschap zich verder heeft ontwikkeld, is het voorzorgsbeginsel niet meer nodig ter onderbouwing van specifieke regels of voorschriften in dergelijke besluiten. Het voorzorgsbeginsel zal in enkele gevallen tot uitdrukking komen in de beoordelingsregels voor vergunningen, bijvoorbeeld bij de Natura 2000-activiteit. In de nota van wijziging is artikel 5.28, tweede lid, gewijzigd om dit beter tot uitdrukking te brengen.

Het beginsel dat *de veroorzaker betaalt* is in de milieuwereeld vooral bekend als «*de vervuiler betaalt*». Dit beginsel komt deels tot uitdrukking in de – impliciet gelaten, want inmiddels vanzelfsprekende – regeling dat de vergunninghouder alle kosten betaalt die nodig zijn ter naleving van de voorschriften. Ook andere financiële voorschriften in hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel dragen er aan bij dat de kosten als gevolg van een initiatief zoveel mogelijk op de initiatiefnemer drukken. Ook bij de regeling voor grondexploitatie speelt het een rol.

Het *beginsel van geen achteruitgang* («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het blijkt dat in de EU-richtlijnen die noodzaken tot verplichte programma's steeds gekozen is voor doorwerking van dit beginsel langs juridische weg, al zijn er grote verschillen in de wijze waarop het doorwerkt. Het beginsel is daarmee een verplicht uitgangspunt voor beleid, dat in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd is en moet blijven. In het wetsvoorstel is het beginsel herkenbaar in artikel 2.26, tweede lid. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het voor de verschillende Europees verplichte programma's verwoord worden conform de richtlijnen. Dat vormt ook het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom er geen beletsel was om dit beginsel in het wetsvoorstel op te nemen **(3.26c)**.

Het *nabijheidsbeginsel* (niet-afwentelbeginsel) kan een belangrijke rol spelen bij beleidsvorming. Het beleid kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om een activiteit met negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving te verrichten in Nederland om zo te voorkomen dat die gevolgen optreden in buurlanden of derde landen. Het beginsel komt tot uitdrukking in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's dat geïmplementeerd zal worden in

de instructieregels over overstromingsrisicobeheerplannen. Ook speelt het een rol in de regelgeving voor afvalstoffen, die pas op een later moment in de Omgevingswet geïntegreerd wordt.

Het *profijtbeginsel*, dat inhoudt dat burgers en bedrijven bijdragen in de kosten van de door de overheid voortgebrachte voorzieningen, komt tot uitdrukking in het voorstel om weer leges te gaan heffen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Ook is profijt, naast proportionaliteit en toerekenbaarheid, een van de criteria op basis waarvan de kosten van de grondexploitatie toegerekend worden aan een exploitatiegebied. Verder speelt dit beginsel een rol bij overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat de aanvrager de eventuele schade vergoedt die het bevoegd gezag uitkeert als gevolg van een besluit of project. Dit onderwerp zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevoegd in het gereserveerde hoofdstuk 15.

Het *herstelbeginsel*, dat inhoudt dat na schade zo veel mogelijk in de oorspronkelijke toestand wordt hersteld, komt tot uitdrukking in de regeling over ongewone voorvallen in afdeling 19.1.

Het *compensatiebeginsel* komt tot uitdrukking in de natuurregelgeving die via een aanvullingswet in de Omgevingswet zal worden ingebouwd. Ook komt het tot uitdrukking in de beleidscyclus in het wetsvoorstel: de gevolgen van nieuwe activiteiten voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit kunnen worden gecompenseerd door maatregelen ter bevordering van luchtkwaliteit.

3.4.3 Reikwijdte en doorwerking van beginselen

De leden van de D66-fractie vragen of de potentiële sectorale hiërarchie van beleidsbeginselen niet ondervangen kan worden door afstemming tussen de beginselen en duidelijke kaders op welke manier ze van toepassing zijn (**5.87**). De potentiële sectorale hiërarchie ontstaat vooral doordat het milieubeleid goed doordachte en internationaal breed geaccepteerde beginselen kent, terwijl dergelijke beginselen niet zijn beschreven voor andere beleidsonderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving, met uitzondering van cultureel erfgoed. Verankering van milieubeginselen zou dan leiden tot een zekere onevenwichtigheid in de regelgeving. De leden van de D66-fractie vragen of de regering van alle milieubeginselen heeft uitgezocht of ze ook goed van toepassing zijn op andere omgevingssectoren, en wat daarvan de resultaten waren (**5.88**). De regering heeft door middel van voorbeelden geïllustreerd dat bepaalde beginselen van het milieubeleid niet goed toepasbaar zijn buiten de oorspronkelijke reikwijdte. Deze voorbeelden zijn opgenomen in het nader rapport (blz. 68).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de beginselen zich ook richten tot de burger en zo een concretisering vormen van de algemene zorgplicht (**3.26a**). De regering onderschrijft dat initiatiefnemers de beginselen kunnen benutten bij een goede toepassing van de zorgplicht. Gegeven de aard van de beginselen – richtsnoeren – lijken zij echter niet geschikt voor een nadere wettelijke concretisering van de zorgplicht. De open norm van de zorgplicht, waarover verschillende fracties vragen hebben gesteld (zie paragraaf 8.5.2), zou dan aangevuld worden met nog meer open normen.

3.5 De sturing van het Rijk op kwaliteit

Hoe gaat het Rijk sturen op kwaliteit?

Leden van meerdere fracties stellen vragen die betrekking hebben op de wijze waarop het Rijk gaat sturen op een bereiken en in stand houden van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo vragen de leden van

de D66-fractie **(5.81)** hoe de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor geen omgevingswaarde wordt vastgesteld, een uitwerking krijgen waardoor het behalen van een goede kwaliteit op die onderdelen volwaardig wordt meegenomen in alle overwegingen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij zijn benieuwd of er op AMvB-niveau regels worden gesteld voor deze waarden, bijvoorbeeld in de vorm van toetsingskaders. In dezelfde lijn ligt de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.108)**. Na de constatering van die leden dat het wetsvoorstel slechts voor een beperkt aantal zaken het Rijk en de provincies verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden, menen zij dat omgevingswaarden het referentiekader vormen bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Zij vragen of het daarom van belang is dat voor meer aspecten van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.

De regering stelt vast dat de memorie van toelichting op dit punt blijkbaar niet helemaal duidelijk is over de wijze waarop de zorg voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op de verschillende overheidsniveaus gestalte krijgt. Dit geldt ook voor de wijze waarop provincies en het Rijk sturing kunnen geven aan decentrale besluitvorming die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving betreft. In de navolgende onderdelen van deze paragraaf probeert de regering die tekortkoming weg te nemen.

Nationale omgevingsvisie

Op rijksniveau zullen de beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden neergelegd in de nationale omgevingsvisie of ter uitwerking daarvan eventueel in een of meer programma's op rijksniveau. Het kabinet is inmiddels begonnen met die omgevingsvisie gestalte te geven (zie hierover ook paragraaf 8.3.6 van deze nota). Het voornemen is om in die nationale omgevingsvisie ook aandacht te geven aan de vraag hoe het Rijk de daarin op te nemen beleidsdoelen gestalte zal geven: wat is de rol van het Rijk, wat is de voorziene rol van de andere overheden. Lang niet alle doelen zullen om sturing door middel van regelgeving van het Rijk vragen. Veel daarvan zullen kunnen worden gerealiseerd door bestuurlijke arrangementen, zoals afspraken (denk hierbij bijvoorbeeld aan afspraken zoals het recente Energieakkoord voor de transitie naar duurzame energie), andere vergen wellicht financiële stimulansen (denk bijvoorbeeld aan de afronding van de bodemsanering). Sommige rijksambities kunnen ook direct betrekking hebben op uitvoering door het Rijk zelf, waarvoor geen mederealiserende van andere overheden nodig is. Voor beleidsdoelen van het Rijk die alleen of mede kunnen worden gerealiseerd door te sturen op de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen biedt hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel twee figuren: de omgevingswaarde en de instructieregel, waarbij binnen die laatste een onderscheid kan worden gemaakt naar instructieregels voor de uitoefening van taken en instructieregels voor de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet.

Beleidsdoelen: bestuurlijk of juridisch vastleggen

Wanneer een beleidsdoel inhoudt dat op een bepaald moment een onderdeel van de fysieke leefomgeving ten minste een bepaalde kwaliteit of staat moet hebben, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om dat kwaliteitsdoel juridisch te verankeren. Zo'n beleidsdoel, vastgelegd in een omgevingsvisie, heeft een bestuurlijke status. Maar de vastlegging van een dergelijk beleidsdoel in een omgevingswaarde in een AMvB geeft daaraan een juridische status, dit als gevolg van de procedure van totstandkoming van die AMvB en de juridische gevolgen die aan een omgevingswaarde zijn verbonden. Het wetsvoorstel verbindt aan

omgevingswaarden rechtsgevolgen: 1. er moet worden gemonitord of de omgevingswaarde wordt gerealiseerd en 2. als blijkt dat dit niet het geval is of er een dreiging is dat de vastgestelde kwaliteit niet wordt gehaald moet er een programma worden vastgesteld. Daarmee moet worden verzekerd dat die kwaliteit alsnog tijdig wordt behaald.

Dan rijst de vraag – zoals die ook door de genoemde fractieleden is gesteld – of elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving de vorm moet krijgen van een omgevingswaarde. Dat is niet het geval. Dat is voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Zo lopen bijvoorbeeld de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten van plek tot plek uiteen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden. Ook zouden de lasten van de verplichte monitoring van die waarden buitensporig hoog worden. Een keuze voor omgevingswaarden is in het systeem van het wetsvoorstel ook niet nodig. Het Rijk kan ter bescherming of verbetering van die kwaliteiten («andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving») met instructieregels sturen op de afwegingen die bestuursorganen maken bij concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten). Zo wordt het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid op dit moment (in de huidige regelgeving) bewerkstelligd door concrete instructieregels die zijn opgenomen in de drie AMvB's die de externe veiligheid betreffen. Deze instructieregels stellen randvoorwaarden aan omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen in de vorm van maximaal toelaatbare risiconiveaus voor de omgeving van concrete bronnen. Dat is een adequate manier van borging. Borging daarvan door een omgevingswaarde voor externe veiligheid vast te stellen zou onder andere door de kosten van monitoring leiden tot hogere bestuurlijke lasten, zonder dat daar vanuit het beleidsdoel een winst tegenover staat. Een vergelijkbare redenering gaat op voor die hiervoor genoemde archeologische, monumentale en historische en landschappelijke kwaliteiten en voor de andere onderwerpen waarvoor het wetsvoorstel voorschrijft dat instructieregels zullen worden gesteld (zie de artikelen 2.26 tot en met 2.31). Omgevingswaarden en instructieregels hebben dus een verschillende rol en functie in het stelsel van het nieuwe omgevingsrecht. Ze kunnen afzonderlijk van elkaar worden ingezet, maar een combinatie van beide is ook mogelijk (op een bepaalde beleidsdoelstelling).

Daarnaast kan het Rijk ook door middel van algemene rijksregels aan activiteiten, die gelden voor burgers en bedrijven, sturen op bescherming of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Direct bronbeleid is vaak effectiever

In dit verband merkt de regering ter verduidelijking nog het volgende op. Een omgevingswaarde legt, zoals gezegd, een beoogde kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving vast. Het doet er daarbij niet toe wat de concrete bronnen of activiteiten zijn, die op de kwaliteit een negatieve invloed hebben. Een omgevingswaarde legt dus het te behalen of na te streven eindresultaat vast van de effecten van het te voeren beleid. Door de inzet van beleids- en juridische instrumenten moet dat effect worden bereikt. Dan zal het in beginsel gaan om een breed pakket aan brongerichte maatregelen of voorzieningen voor een breed scala aan bronnen of activiteiten. Als het gaat om één of slechts een beperkt aantal concreet aanwijsbare bronnen of activiteiten die een gewenste kwaliteit negatief beïnvloeden en die bronnen of activiteiten ook voor een

bestuursorgaan direct «stuurbaar» zijn, ligt een rechtstreekse sturing op die bronnen of activiteiten meer voor de hand. Dan is een directe, concrete brongerichte aanpak effectiever en efficiënter dan het stellen van een omgevingswaarde. Een voorbeeld kan dat verduidelijken: als op een industrieterrein één bedrijf geuroverlast veroorzaakt en het wenselijk is deze overlast aan te pakken, ligt het meer voor de hand om te onderzoeken welke voorzieningen kunnen worden getroffen om de geuroverlast van dat bedrijf (de bron) rechtstreeks aan te pakken, dan om via een omgevingswaarde voor geueenheden, met bijvoorbeeld een programma met maatregelen en een monitoringsstelsel hetzelfde te bereiken. Het rijksbeleid wordt tot op heden voor een belangrijk deel gekenmerkt door een actief direct regulerend bronbeleid. Omdat die benadering effectief is gebleken zal dat beleid onder de Omgevingswet worden voortgezet. Paragraaf 3.8 van deze nota gaat verder in op de rijkssturing door middel van instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen en paragraaf 6.4 op sturing door middel van algemene – direct brongerichte – rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die gericht zijn tot burgers en bedrijven. Die beide vormen van sturing zijn vaak effectiever en efficiënter om een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen dan het vaststellen van een omgevingswaarde.

Vertrouwen in een juiste toepassing en naleving van de regels

In paragraaf 2.8 van de memorie van toelichting heeft de regering uiteengezet dat zij bij het wetsvoorstel op drie manieren uitgaat van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De leden van de PvdD-fractie menen dat «vertrouwen» op een juiste toepassing of naleving van regels alleen niet voldoende is en dat normstelling en handhaving nodig blijft(2.27). De regering deelt het standpunt van de leden van de fractie van de PvdD dat de regels die worden gesteld met het oog op de doelen van de wet moeten worden gehandhaafd. Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel voorziet daarin. In paragraaf 12.3 van deze nota wordt hier nader op ingegaan. Tegelijkertijd wil de regering ook terughoudend zijn in het stellen van regels omdat de regering een groot vertrouwen stelt in de inzet, betrokkenheid en deskundigheid van de decentrale overheden om de doelen van de wet mede te realiseren. Waar de regering dat noodzakelijk acht voor het bereiken of in stand houden van een goede kwaliteit van fysieke leefomgeving zal het – met inachtneming van de criteria van artikel 2.3, derde lid, van het wetsvoorstel – omgevingswaarden of instructieregels vaststellen of direct algemene regels stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor een deel zijn deze ook al verplicht voorgeschreven in het wetsvoorstel. Met de toelichting over de normstelling in de rest van deze nota hoopt de regering de zorg van de leden van de PvdD-fractie te kunnen wegnemen.

3.6 Omgevingskwaliteit

3.6.1 Het begrip «omgevingskwaliteit»

De leden fracties van de ChristenUnie (14.11), D66 (15.1, 15.2) en de SP (1.57, 1.60) hebben vragen over de begrippen «kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving» en «omgevingskwaliteit».

In de memorie van toelichting wordt het begrip «kwaliteit van de fysieke leefomgeving» steeds gebruikt om in generieke en abstracte zin de eigenschappen van de fysieke leefomgeving te beschrijven. Daarmee wordt aangesloten bij de gangbare betekenis in het spraakgebruik van het woord «kwaliteit». «Kwaliteit van de fysieke leefomgeving» dekt dus kwaliteiten op het gebied van veiligheid, gezondheid, belevingswaarden,

maar ook bruikbaarheid voor zowel de huidige generatie als toekomstige generaties. Daarmee omvat het eveneens abstracte begrippen die nu wel worden gebruikt zoals «ruimtelijke kwaliteit» en «milieukwaliteit». In deze algemene en abstracte betekenis speelt het begrip «kwaliteit» in het wetsvoorstel geen rol, anders dan als grondslag voor uitvoeringsregeling, en de regering ziet dan ook niet dat hierover in de jurisprudentie of de praktijk onduidelijkheid zou kunnen ontstaan. Bepaalde concrete kwaliteiten van de fysieke leefomgeving kunnen op grond van de Omgevingswet genormeerd worden met bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen naar het voorstel van Mooiwaarts (14.12) om «goede omgevingskwaliteit», dat is opgenomen in artikel 1.3, onder a, te definiëren als «evenwichtige integratie van belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving». De drieslag belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde speelt al langere tijd een rol in het overheidsbeleid voor ruimtelijke kwaliteit. Zij is te herleiden op de definitie van architectonische kwaliteit door de Romeinse architect Vitruvius: het samenspel van *utilitas*, *venustas* en *firmitas* (nuttigheid, schoonheid en degelijkheid).¹⁰

De *gebruikswaarde* komt in het wetsvoorstel vooral tot uitdrukking door de formulering «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». De *toekomstwaarde* komt vooral tot uitdrukking door de formuleringen «met het oog op duurzame ontwikkeling» en «veilige en gezonde fysieke leefomgeving». De *belevingswaarde* komt vooral tot uitdrukking door de formulering «goede omgevingskwaliteit». Overnemen van het voorstel zou dan ook leiden tot een soort Droste-effect, waarbij de elementen van de hoofddoelstelling weer terugkomen in de begripsbepaling van één van die elementen, en is daarom niet wenselijk.

De term «goede omgevingskwaliteit» is opgenomen in de doelstelling van het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerkingen die Mooiwaarts maakte in een eerdere fase, nadat het kabinet in zijn brief van 9 maart 2012¹¹ als hoofddoelstelling van de Omgevingswet had aangekondigd: «een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen». Mooiwaarts gaf indertijd terecht aan dat de belevingswaarde ontbrak¹² en de regering heeft die omissie indertijd opgelost door «een goede omgevingskwaliteit» toe te voegen aan de doelstelling. Zoals de memorie van toelichting (blz. 63) aangeeft, duidt dit «... op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.» In essentie gaat het bij de term «omgevingskwaliteit» in het wetsvoorstel dus om de *belevingswaarde* en de *intrinsieke waarde* van de fysieke leefomgeving. Het belang van dat laatste aspect vormt een reden om te kiezen voor het woord «omgevingskwaliteit» en niet voor het woord «belevingswaarde» waarin de intrinsieke waarde van natuur en cultureel erfgoed niet tot uitdrukking komen.

¹⁰ Marcus Vitruvius Pollio, *De Architectura*, ca. 15 voor Christus.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

¹² Mooiwaarts, Pleidooi voor een waardevolle leefomgeving, 29 november 2012.

3.6.2 De bescherming van «zachte waarden»

De vragen van leden van meerde fracties

De leden van de PvdA-fractie menen dat omgevingswaarden de focus leggen op de daarin vervatte «harde» waarden en dat de «zachte waarden» daarmee onder druk komen te staan. Zij wijzen daarbij onder meer op landschappelijke kwaliteiten **(2.7)**. De leden van de SP-fractie wijzen hier ook op en vragen wie verantwoordelijk is voor het landschap. Zij willen weten of de omgevingswaarde van landschap wordt toegevoegd **(8.7a)**. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de «zachte waarden». Zij stellen vast dat omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Genoemde leden constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zelden in meetbare of objectieve termen is te vatten. Omdat er in hun ogen altijd een interpretatie nodig is, toegespitst op de concrete situatie vragen die leden hoe hier mee wordt omgegaan **(5.110)**. Die fractieleden merken ook op dat volgens de memorie van toelichting onder «goede omgevingskwaliteit» ook het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap wordt verstaan. Zij vragen waarom er niet voor is gekozen om bijvoorbeeld ook omgevingswaarden voor cultureel erfgoed en landschap verplicht te stellen **(5.113)**. Die leden menen dat een goede vastlegging van landschapswaarden houvast biedt bij het beoordelen en toekennen van de gebruikruimte en bij adequaat monitoren van ontwikkelingen. De leden van de SP-fractie vragen waarom het verder vastleggen van ook andere doelen niet wenselijk en ook niet mogelijk is. Zij uiten bezorgdheid over het verder behoud van alle eerder vastgelegde normen op het gebied van energie, natuur en milieu **(8.1)**. Hun vraag of de regering die mening deelt en de vragen van de andere genoemde fracties kan de regering aldus beantwoorden.

De regering leest in de vragen de veronderstelling dat waarden alleen goed beschermd kunnen worden door vaststelling van een omgevingswaarde. Deze veronderstelling is niet juist. De wijze waarop waarden beschermd kunnen worden hangt af van het karakter van die waarde. Als voor een bepaald onderwerp niet wordt gekozen voor de figuur van een voor omgevingswaarde wil dat niet zeggen dat die waarde niet belangrijk is of dat deze niet goed beschermd kan worden. Ook door middel van instructieregels of regels over activiteiten kunnen bepaalde waarden goed worden beschermd. Hieronder wordt dat nader uitgewerkt. In de passage «Beleidsdoelen: bestuurlijk of juridisch vastleggen» in paragraaf 3.5 is hierop al ingegaan.

In hun bijdrage aan het verslag merken de leden van de fractie van de PvdD op dat de term vereenvoudiging van het omgevingsrechtelijke stelsel verhullend woordgebruik is en dat in feite de bescherming van kwetsbare waarden wordt verminderd **(3.35a)**. In reactie daarop betreurt de regering deze benadering op voorhand. Het wetsvoorstel biedt als zodanig geen grondslag voor deze conclusie. We hebben met complexe vraagstukken te maken: hoe gaan we om met klimaatverandering, biodiversiteit en het gebruik van duurzame energiebronnen? Het huidige omgevingsrecht is opgebouwd uit deelbelangen en bevordert nauwelijks een samenhangende benadering. Het gaat erom het huidige complexe stelsel van regelgeving zo in te richten dat de bescherming van kwetsbare waarden adequaat wordt gefaciliteerd. Het is niet het oogmerk van de regering om de bescherming van kwetsbare waarden te verlagen. De regering vraagt de leden van de PvdD-fractie hun oordeel op te schorten totdat alle wettelijke regelingen gereed zijn en de herzieningsoperatie is voltooid.

De bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten

Ons land kent veel kleine en grotere gebieden die worden gekenmerkt worden door bijzondere landschapskwaliteiten. In 2012 heeft het kabinet met instemming van het parlement met de provincies afgesproken dat de provincies op actieve wijze voor de voormalige nationale landschappen en de regionale landschappen een beleid zouden opstellen waarbinnen behoud en versterking van die kwaliteiten zou worden gecombineerd met een goede basis voor sociaaleconomische ontwikkeling. De meeste provincies hebben de kernkwaliteiten van de beschermenswaardige landschappen beschreven en hiervoor beleid ontwikkeld en in hun ruimtelijke verordeningen regels gesteld over de ruimtelijke bescherming daarvan in het bestemmingsplan. Ook stelt de regering vast dat gemeenten waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten waarderen en deze zo nodig worden beschermd door voorschriften in bestemmingsplannen. Naar de mening van de regering is het daarom niet noodzakelijk om op wetsniveau vast te leggen dat provincies en gemeenten voor waardevolle landschappen, architectonische kwaliteiten van bouwwerken of stedenbouwkundige kwaliteiten decentrale omgevingswaarden moeten vaststellen. Met andere beleids- en sturingsinstrumenten kan de bescherming op een effectieve wijze worden bereikt. Dat beantwoordt ook de vraag van de leden van de SP-fractie (**8.7a**) wie voor het landschap verantwoordelijk zijn en of de regering het nodig oordeelt dat een omgevingswaarde voor landschap wordt toegevoegd.

Het voorstel van LandschappenNL

De regering kent het voorstel van LandschappenNL voor een stappenplan om te komen tot omgevingswaarden voor landschappelijke identiteit en heeft ook waardering voor dit initiatief. Het is een waardevolle handreiking voor gemeenten en provincies om inzichtelijk te maken welke landschapstypen op hun grondgebied voorkomen, hoe de meest karakteristieke elementen, patronen en structuren daarvan zijn te identificeren, te benoemen en te beschrijven en hoe de bewoners daaraan belevingswaarden toekennen. Het stappenplan biedt een goede basis voor het formuleren van een beschermings- en ontwikkelingsbeleid, dat zich uitstekend leent om in de omgevingsvisie van gemeenten en provincies te worden opgenomen (**5.114**). Op basis daarvan kan een breed scala van bestuursinstrumenten worden ingezet om dat beleid te verwezenlijken. Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat het op basis van het genoemde stappenplan mogelijk is om onderdelen van de (kern)kwaliteiten van die gebieden in omgevingswaarden uit te drukken, zoals de mate van openheid. Dat wettigt naar het oordeel van de regeling nog niet de conclusie dat het daarom noodzakelijk is om wettelijk voor te schrijven dat die kernkwaliteiten moeten worden vastgelegd in omgevingswaarden voor elk daarvoor in aanmerking komend gebied.

Terughoudendheid bij omgevingswaarden voor landschappen?

In de bijdrage van de leden van de SGP-fractie komt hun mening tot uitdrukking dat de overheid terughoudend moet zijn met het opstellen en afdwingen van omgevingswaarden die de gewenste staat of kwaliteit van het landschap vastleggen. Zij menen dat de inzet van de overheid via wet- en regelgeving primair gericht moet zijn op het waarborgen van veiligheid, het beschermen van milieu en volksgezondheid en het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening (**5.195**). De regering deelt de mening van deze fractieleden dat terughoudendheid van de overheid bij regelgeving in het algemeen is aangewezen. Zij heeft overigens niet het voornemen om provincies en gemeente te vragen deze terughoudende

opstelling specifiek ten aanzien van omgevingswaarden voor het landschap aan de dag te leggen. De voorgestelde Omgevingswet biedt een uitgebalanceerd instrumentarium voor de verschillende overheden om de doelstellingen van die wet, zoals neergelegd in artikel 1.3, te verwezenlijken. Als een gemeente of provincie tot het oordeel komt dat de figuur van omgevingswaarden het meest geschikte middel is om doelen zoals landschapsbescherming te bereiken, is het binnen het stelsel van het wetsvoorstel en de bestuurlijke verhoudingen niet passend dat het Rijk daarvoor dan belemmeringen formuleert.

De regering zal de bescherming van de waarden waar de genoemde fractieleden op doelen, betrekken bij het opstellen van de AMvB's. Het wetsvoorstel verplicht daartoe ook. De artikelen 2.27 tot en met 2.31 van het wetsvoorstel benoemen een aanzienlijk aantal verplichte instructieregels zoals voor veiligheid, gezondheid, milieu, externe veiligheid en cultureel erfgoed. Deze regels zullen een plaats krijgen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Landschappen in de natuurbeschermingswetgeving

De leden van de SP-fractie stellen dat woord «landschap» niet voorkomt in de «Natuurbeschermingswet» en stellen vragen over de borging van dit onderwerp (**8.7a**). De regering begrijpt deze stelling niet, omdat het woord meer dan tien maal voorkomt in zowel de huidige Natuurbeschermingswet 1998 als in zijn voorziene opvolger, de Wet natuurbescherming. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet duidt aan dat landschappen behoren tot de fysieke leefomgeving en dat specifieke regels gesteld kunnen worden voor het beschermen van landschappelijke waarden. Ook zullen instructieregels worden vastgesteld met het oog op specifieke internationale verplichtingen (die zijn er bijvoorbeeld voor de werelderfgoederen Beemster, de Limes, de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Amsterdam en voor de Waddenzee). De achtergrond hiervan is dat de verantwoordelijkheid voor landschappen – zoals afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord – is vervallen als rijkstaak en behoort tot de autonome taken van de provincies. Zoals eerder in deze paragraaf is opgemerkt zullen de provincies met gebruikmaking van de instrumenten van de Omgevingswet regels blijven stellen ter bescherming van het landschap. Die regels slaan neer in de gemeentelijke omgevingsplannen. Daarnaast kunnen gemeenten uit eigen beweging landschapswaarden van meer lokale betekenis beschermen.

De ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen in hun bijdrage op de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving. Zij vragen of deze bij de beoordeling van een vergunningaanvraag zou moeten worden betrokken als «agendapunt». Zij verwijzen daarbij naar de beleidsregels over de uitleg van bepalingen in het omgevingsplan over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan zoals geregeld in artikel 4.19 van het wetsvoorstel. In antwoord op hun vraag (**5.111**) hoe deze beleidsregels zich verhouden tot gemeentelijke omgevingswaarden, merkt de regering in algemene zin het volgende op. Beleidsregels en omgevingswaarden zijn verschillende juridische instrumenten. Een omgevingswaarde is een generiek gestelde regel waarin een bepaald doel voor de fysieke leefomgeving op meetbare of berekenbare wijze wordt vastgelegd. Kenmerkend is dat er geen directe adressant voor een omgevingswaarde is aan te wijzen. Een omgevingswaarde kent geen redactie waarbij het mogelijk is dat burgers of bedrijven daarmee in strijd handelen en aldus een overtreding plegen. Het niet behalen van een in een omgevingswaarde neergelegd doel, leidt er toe dat in beginsel het college van burgemeester

en wethouders de plicht heeft om door middel van een programma tot maatregelen te komen die er op gericht zijn de omgevingswaarde alsnog te behalen. Een uitwerking van een programma kan er toe leiden dat er een rechtsreeks tot burgers en bedrijven gerichte regel wordt vastgesteld op grond waarvan bijvoorbeeld een bepaalde activiteit wordt verboden. Zo'n regel kan vastgelegd worden in het omgevingsplan. Anders dan een omgevingswaarde kent zo'n regel wel een «adressant» en is degene die zich als die adressant niet aan de desbetreffende regel houdt, in overtreding. Regels kennen soms een redactie waarin sprake is van beoordelingsruimte, beleidsruimte of beleidsvrijheid. Het orgaan dat de regel stelt, kan er bewust voor kiezen om het uitvoeringsorgaan deze ruimte te bieden. Hoe meer beoordelings- of beleidsruimte een regel biedt, hoe groter de afwegingsruimte waarover het bevoegd gezag beschikt bij de concrete toepassing van de regel. Door zogenoemde «wetsinterpreterende» beleidsregels vast te stellen, kan het bevoegd gezag er voor zorgen dat er in concrete gevallen een consistente en voorspelbare uitleg wordt gegeven aan zo'n regel. Voor de motivering van een besluit over de toepassing van de regel, kan steeds worden verwezen naar de vastgestelde beleidsregels. Omgevingswaarden en beleidsregels zijn aldus heel verschillende juridische instrumenten waartussen in beginsel geen verhouding bestaat. Dat neemt overigens niet weg dat het theoretisch denkbaar is dat voor de toepassing van een in een regel vastgestelde omgevingswaarde beleidsregels worden vastgelegd. Gelet op het feit dat een omgevingswaarde in meetbare of berekenbare eenheden moet worden gesteld, ligt dat echter niet direct voor de hand. In paragraaf 9.2 van deze nota wordt dieper ingegaan op artikel 4.19 en de mogelijkheid om te werken met «wetsinterpreterende» beleidsregels.

3.7 Sturen op kwaliteit met omgevingswaarden

3.7.1 De kern van omgevingswaarden

Bijna alle fracties stellen vragen over de omgevingswaarden. Om te voorkomen dat de beantwoording daarvan in deze paragraaf een wat gefragmenteerd karakter krijgt en om meer grip te krijgen op deze figuur in het wetsvoorstel is het van belang de kern van omgevingswaarden aan het begin van deze paragraaf nog eens beknopt weer te geven. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (bijvoorbeeld: de jaargemiddelde concentratie en gemiddelde stedelijke achtergrondconcentratie van stof a mag niet meer bedragen dan zoveel eenheden). Onder omgevingswaarden vallen ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximeren (bijvoorbeeld: alle bronnen in dit gebied mogen vanaf moment x samen niet meer dan y-kiloton van stof z emitteren). Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld door gemeenten, provincies en het Rijk. Het wetsvoorstel verbindt twee beleidsmatige rechtsgevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. Het eerste rechtsgevolg van het vaststellen van een omgevingswaarde is de plicht tot monitoring. Elke omgevingswaarde moet door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in afdeling 20.1 van het wetsvoorstel opgenomen. Blijkt uit die monitoring dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt te worden voldaan, dan moet een actief beleid worden vastgesteld en opgenomen in een programma. Dat is het tweede rechtsgevolg. Die programmaplicht ligt

in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders als die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde binnen het grondgebied van de gemeente plaats vindt. Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Voor omgevingswaarden voor watersystemen geldt dat de programmaplicht berust bij de waterbeheerder. Wordt de omgevingswaarde gesteld door de provincie dan kan de provincie ervoor kiezen om de programmaplicht bij zichzelf te leggen. Wordt de omgevingswaarde door het Rijk gesteld dan kan het Rijk ervoor kiezen de programmaplicht bij gedeputeerde staten of bij zichzelf te leggen. Dit is vastgelegd in artikel 3.9, tweede lid van het wetsvoorstel. Een vastgestelde omgevingswaarde heeft in principe geen directe doorwerking naar besluiten, zoals projectbesluiten of omgevingsvergunningen. Met andere woorden: die besluiten hoeven niet aan de omgevingswaarden te worden getoetst. Als een omgevingswaarde, vastgesteld door het Rijk of provincie, ook moet doorwerken naar concrete besluiten, dan zal die doorwerking gestalte moeten krijgen door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Daarbij kan dan worden bepaald op welke manier de omgevingswaarde moet worden betrokken bij daarbij aangewezen besluiten.

3.7.2 Verplichte en onverplichte omgevingswaarden op rijksniveau

Beperkt aantal verplichte omgevingswaarden

De leden van de SP-fractie beschrijven Nederland als een klein, dichtbevolkt land dat is gelegen in een delta met zijn eigen problematiek. Zij vragen in dat licht verduidelijking waarom de verplichting voor het vastleggen van omgevingswaarden alleen geldt voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid (**4.84, 4.89**). Ook de leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel maar tot een beperkt aantal omgevingswaarden verplicht (**5.79**).

Het wetsvoorstel bevat inderdaad een beperkte opsomming van verplichte omgevingswaarden op rijksniveau. Een deel daarvan is rechtstreeks afgeleid van de EU-verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Daarnaast kent het wetsvoorstel ook de verplichting voor het Rijk om omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstromingen) vast te stellen. Deze verplichting vloeit niet voort uit een EU-richtlijn, maar kent een nationale achtergrond. Gelet op het maatschappelijk grote belang en omdat deze normen voor waterveiligheid nu al worden gemonitord en door middel van programma's worden verwezenlijkt, heeft de regering ervoor gekozen deze vast te leggen als omgevingswaarden.

Het wetsvoorstel vereist dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving de volgende categorieën van omgevingswaarden worden opgenomen:

Omgevingswaarden die verplicht zijn volgens het wetsvoorstel	Juridische status
De veiligheid van bij AMvB aangewezen primaire waterkeringen en van overige primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk	Elke omgevingswaarde voor de daarbij horende dijktrajecten zal als een inspanningsverplichting worden benoemd (de kwalificatie wordt bij de wijziging van de Waterwet bepaald).
De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen	Elke omgevingswaarde voor de goede toestand zal als een (kwalitatieve) verplichting als bedoeld in de kaderrichtlijn water worden benoemd. De kaderrichtlijn water kent een mix van inspannings- of resultaatsverplichtingen.

Omgevingswaarden die verplicht zijn volgens het wetsvoorstel	Juridische status
De kwaliteit van het zwemwater	Elke omgevingswaarde voor de te onderscheiden kwaliteiten zal als een resultaatsverplichting worden benoemd.
De kwaliteit van de buitenlucht	Omgevingswaarden voor een aantal stoffen zal als een resultaatsverplichting worden benoemd, en een aantal als inspanningsverplichting.

Ook andere omgevingswaarden?

Achter de genoemde vraag ligt nog een andere vraag verscholen: waarom verplicht het wetsvoorstel niet tot méér omgevingswaarden? De leden van de fractie van D66 (**5.79**) vermoeden, zo leest de regering hun vraagstelling, dat dit ook te maken kan hebben met de kwantificeringsmogelijkheden. De keuze om op wetsniveau niet tot méér (categorieën van) omgevingswaarden te verplichten is in de memorie van toelichting toegelicht onder het kopje «Geen voorkeur voor de wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen» (blz. 100/101). Ook in paragraaf 3.5 van deze nota is uiteengezet dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om op politieke en praktische gronden te kiezen voor direct brongericht beleid om kwaliteitsdoelstellingen te realiseren of voor een beleidsaanpak die stuurt op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast hoeft een omgevingswaarde niet per se kwantificeerbaar te zijn, maar kan die ook op een andere manier in objectieve termen worden uitgedrukt (zie artikel 2.9, derde lid, van het wetsvoorstel). Voor waterkwaliteit zullen bijvoorbeeld sommige omgevingswaarden niet kwantitatief van aard zijn. Dat brengt de regering op de vraag van de leden van de D66-fractie of de regering nog andere omgevingswaarden zal gaan vaststellen dan die waartoe het wetsvoorstel verplicht en als dat zo is, of de regering een lijst kan overleggen met alle omgevingswaarden die de regering van plan is om op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving met een inzicht in de juridische status van die omgevingswaarden (**5.82**). Een soortgelijke vraag stelden de leden van de SP-fractie (**4.84**) namelijk of de problematiek van ons land nodig maakt om nog meer of andere omgevingswaarden op rijksniveau te stellen.

Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, is het vaststellen van een omgevingswaarden niet in alle situaties het aangewezen instrument om te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving. In veel gevallen zijn instructieregels of algemene regels een effectiever instrument. De genoemde verplichte omgevingswaarden worden in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving vastgesteld omdat het wenselijk en mogelijk is om de gewenste staat of kwaliteit van de leefomgeving of toelaatbare belasting of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen betreffen, uit te drukken in objectieve termen (bijvoorbeeld meetbaar/berekenbaar). Aan een omgevingswaarde worden zoals eerder aangegeven een monitoringsplicht en een programmaplicht bij dreigende overschrijding gekoppeld. Deze criteria gelden ook voor het opnemen van andere omgevingswaarden. Een Europese verplichting tot het halen van de norm kan, op basis van deze criteria, er toe leiden dat er in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving nog extra omgevingswaarden opgenomen worden. Beleidskeuzes hierover moeten nog gemaakt worden. Het zal in ieder geval gaan om een zeer beperkt aantal extra omgevingswaarden. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of het de bedoeling is om op grond van artikel 2.15 Omgevingswet ook omgevingswaarden vast te stellen voor drinkwaterrelevante stoffen die gekoppeld zijn aan artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water (**6.12**), antwoordt de regering het volgende. De kaderrichtlijn bepaalt dat alle waterlichamen

uiterlijk in 2015, met mogelijke uitloop naar 2027 in goede toestand moeten verkeren. De toestand moet goed zijn voor waterkwantiteit en voor waterkwaliteit (chemische toestand).

Volgens de kaderrichtlijn moet elke drinkwaterwinning getoetst worden aan onder meer artikel 7, derde lid, van die richtlijn. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen omgevingswaarden worden opgenomen voor waterkwantiteit en voor waterkwaliteit en de monitoring daarvan. Die omgevingswaarden gelden ook voor waterlichamen die worden gebruikt voor drinkwateronttrekking. Deze omgevingswaarden omvatten dus drinkwaterrelevante stoffen. Dit betekent dat in waterlichamen waarin drinkwaterwinningen voorkomen, gekeken moet worden of er maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de kwaliteit van het desbetreffende waterlichaam niet achteruit gaat. Dit is nodig om op termijn het niveau van de zuivering te kunnen verlagen. De te treffen maatregelen zullen onderdeel zijn van de verplichte programma's die zijn geregeld in de artikelen 3.6, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel.

Verder kan worden gemeld dat momenteel de voorbereidingen voor een nieuw convenant bodem en ondergrond 2016–2020 in volle gang zijn. Dat convenant strekt ertoe nieuwe afspraken te maken over de verdere vormgeving en uitvoering van het beleid voor de bodem en ondergrond. Meer in het bijzonder het streven om grondwaterverontreinigingen in gebieden met bijzonder strategische belangen voor het grondwater, bijvoorbeeld de aanwezigheid van drinkwaterwinningen, in 2020 zo veel mogelijk in overleg met belanghebbenden gebiedsgericht te beheren, daar waar dit juridisch, technisch en financieel mogelijk is. In de lijn van het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, dat mede strekt tot implementatie van de kaderrichtlijn, zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels worden gesteld die bewerkstelligen dat er geen achteruitgang van de kwaliteit van de desbetreffende grondwaterlichamen plaatsvindt en een verbetering daarvan met oog op eenvoudige zuivering. De richtlijn verplicht tot monitoring. In het kader van de totstandkoming van dat besluit wordt onderzocht of voor drinkwater specifieke parameters zullen worden vastgesteld waarop zal worden gemonitord. Die parameters zijn momenteel vastgelegd in de (bijlage bij de) Regeling monitoring kaderrichtlijn water.

De leden van de fractie van de SP **(4.85)** vragen of er nationale normen komen voor oppervlaktewater, grondwater en bodem en afstemming met normen voor in te nemen water voor drinkwater. Voor water zullen, zoals eerder aangegeven, in de uitvoeringsregelgeving de omgevingswaarden worden opgenomen die nodig zijn ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Naar het oordeel van de regering is er geen noodzaak voor het stellen van aanvullende omgevingswaarden voor waterkwaliteit, zoals voor in te nemen water voor drinkwater. Met de omgevingswaarden voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen wordt ook de kwaliteit van het in te nemen water voor drinkwater beschermd. Regelgeving voor bodem zal via een apart spoor (aanvullingswetsvoorstel en -besluit) worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Omdat voor bodem geen EU-regelgeving bestaat zal wel sprake zijn van nationale normering.

Omgevingswaarden op wetsniveau of AMvB-niveau

De leden van de ChristenUnie-fractie zouden graag zien dat alle omgevingswaarden waarvan de regering voorstelt om die op AMvB-niveau te regelen, op wetsniveau worden vastgesteld. Daarmee zou het belang van de overkoepelende normen worden onderstreept **(5.118)**. De regering geeft in hoofdstuk 5 van deze nota haar algemene onderbouwing van de keuze om de materiële normen op AMvB-niveau vast te leggen. Gelet op het specifieke karakter van de vraag heeft de regering

ervoor gekozen deze vraag in deze paragraaf te beantwoorden. De mening van de genoemde leden dat omgevingswaarden een overkoepelend karakter hebben, deelt de regering niet. De regering kan niet inzien waarom de waterkwaliteitsdoelstellingen, zoals die momenteel in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zijn opgenomen en waarmee de omzetting in Nederlands recht van de kaderrichtlijn water, inclusief de doelstellingen van de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritair stoffen is gerealiseerd, van een lagere orde zouden zijn dan de luchtkwaliteitsdoelstellingen, zoals die momenteel als bijlage bij de Wet milieubeheer zijn gevoegd. Typologisch wijken de twee genoemde kwaliteitsdoelstellingen niet af. Ook de formele en inhoudelijke rechtskracht van beide typen is volstrekt dezelfde. Hierop zal in hoofdstuk 5 van deze nota nog nader op worden ingegaan. Een bundeling op AMvB-niveau van alle rijksomgevingswaarden biedt twee grote voordelen: alle omgevingswaarden worden logisch en kenbaar binnen één besluit bijeengebracht én de gelijkwaardigheid van dat type normen ten opzichte van de instructienormen voor bijvoorbeeld de externe veiligheid wordt tot uitdrukking gebracht. De regering leest uit de inbreng van meerdere fracties ook dat het beeld bestaat dat het begrip omgevingswaarde gelijk moet worden gesteld met één eenduidige materiële norm. Als die lezing juist is merkt de regering ter informatie nog het volgende op. De omgevingswaarden voor de waterveiligheid is een lange lijst van (genummerde) dijktrajecten, waarbij voor elk dijktraject een daarbij behorende veiligheidsnorm wordt vastgesteld. De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn eveneens gedetailleerd en omvatten meerdere pagina's. De omgevingswaarden voor waterkwaliteit zijn eveneens zeer gedetailleerd en van een grote omvang. Opname van de omgevingswaarden in het wetsvoorstel zou het wetsvoorstel belasten met een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde normen, wat de leesbaarheid en evenwichtigheid van het wetsvoorstel niet ten goede zou komen. Voor een inzicht in de effecten van de opname van omgevingswaarden in het wetsvoorstel wordt verwezen naar tabel 1 in bijlage 1 van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 waarin voor 33 verschillende stoffen steeds vier milieukwaliteitsnormen voor de goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen (prioritaire stoffen) zijn opgenomen. Daarbij moet worden bedacht dat die bijlage en de andere bijlagen bij dat besluit op dezelfde wijze milieukwaliteitsnormen stellen voor de goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen (biota), voor de goede ecologische toestand van grondwaterlichamen met te onderscheiden tabellen voor streef- en richtwaarden, en milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, eveneens met tabellen voor streef- en richtwaarden. Een opname van al deze in hun uitwerking zeer omvangrijke waterkwaliteitsnormen in het wetsvoorstel zou aldus leiden tot het enorm uitdijen van het wetsvoorstel. De regering hoopt dat zij de fracties hiermee inzicht heeft geboden in de redenen waarom het wenselijk is omgevingswaarden op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en niet in het wetsvoorstel zelf. Het overzicht van de wijze waarop omgevingswaarden op dit moment zijn geregeld op het niveau van wet of AMvB, waarnaar de leden van de ChristenUnie-fractie vragen (**5.118**), luidt aldus:

Categorie	Wetsniveau, AMvB-niveau, of anders
De veiligheid van bij AMvB aangewezen primaire waterkeringen en van overige primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk	Wetsniveau
De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren en chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen	AMvB-niveau
De kwaliteit van het zwemwater	AMvB-niveau
De kwaliteit van de buitenlucht	Wetsniveau

3.7.3 Omgevingswaarden op decentraal niveau

Een nadere verduidelijking

De artikelen 2.11 en 2.12 bieden gemeenten en provincies de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden. In het verslag vragen de leden van de fracties van D66, de SGP, de ChristenUnie en de VVD een verduidelijking over de omgevingswaarden, vast te stellen door gemeenten en provincies. Een deel van die vragen betreft de mogelijkheid tot aanvulling of wijking van omgevingswaarden van het Rijk. Een ander deel gaat over de vraag hoe ver de bevoegdheid van gemeenten en provincies strekt tot het vaststellen van omgevingswaarden. Beide groepen vragen worden hieronder van een antwoord voorzien. De twee genoemde artikelen bepalen dat geen decentrale omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij AMvB zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald. Dit laatste was voor de leden van de D66-fractie de reden om te vragen voor welke rijksomgevingswaarden gemeenten en provincies mogelijkheden zullen krijgen om af te wijken en of die afwijkingsmogelijkheden altijd ten gunste zullen zijn van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving **(5.84)**.

In antwoord op die vraag merkt de regering allereerst op dat wanneer het Rijk een omgevingswaarde stelt én hierbij is bepaald dat deze niet voor aanvulling of afwijking in aanmerking komt – dus een uitputtend karakter heeft –, het voor gemeenten of provincies niet mogelijk is voor dat onderwerp ook een omgevingswaarde vast te stellen. Dit vloeit voort uit de zogenoemde voorrangregel die geldt voor regelgeving op de te onderscheiden overheidsniveaus. Kort gezegd houdt dit in dat een AMvB vóór de omgevingsverordening of een omgevingsplan gaat. Wanneer het Rijk voor een bepaald beleidsdoel geen omgevingswaarde heeft vastgesteld, kan een gemeente of provincie er voor kiezen om voor dat beleidsdoel wel een omgevingswaarde vast te stellen. Een voorbeeld is «de nachtdonkerte» of specifiek voor de provincie kan gedacht worden aan een omgevingswaarde voor «stilte in stiltegebieden» wegens de provinciale taak voor stiltegebieden. Als het Rijk voor een bepaald beleidsdoel wel één of meerdere omgevingswaarden heeft vastgesteld, moet daarbij in de AMvB die de omgevingswaarde bevat, bepaald worden of de provincies en de gemeenten daarvoor een afwijkende ofwel strengere of minder strenge omgevingswaarde mogen vaststellen. Dit is bijvoorbeeld denkbaar voor de stof benzeen. Daarvoor geldt momenteel een grenswaarde van 5 µg/m³. De achtergrondconcentratie is in Nederland ongeveer 1 tot 4 µg/m³. Door lokale omstandigheden, bijvoorbeeld de aanwezigheid van veel industrie, schepen of de verkeerssituatie (bijvoorbeeld in het Rotterdamse havengebied), kan de hoeveelheid benzeen in de lucht soms hoger zijn dan de gemiddelde

achtergrondconcentratie en soms ook hoger dan de grenswaarde die momenteel voor benzeen is vastgesteld. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde voor benzeen, zal daarom moeten worden bepaald of op decentraal niveau een strengere waarde kan worden vastgesteld maar ook onder welke omstandigheden een iets minder strenge omgevingswaarde zou kunnen gelden. Ook moet bij de vaststelling van de omgevingswaarde door het Rijk bepaald worden of er een aanvullende omgevingswaarde door de provincies en gemeenten mag worden vastgesteld. Daarmee wordt bedoeld dat voor hetzelfde beleidsdoel of aspect van de fysieke leefomgeving, in aanvulling op de omgevingswaarde(n) van het Rijk nog een omgevingswaarde kan worden vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld denkbaar bij de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Het Rijk stelt bij AMvB voor meerdere stoffen in de lucht een omgevingswaarde vast waaraan moet worden voldaan. Het stofje «roet» behoort daar niet toe. Het ligt in de rede om het voor provincies en gemeenten mogelijk te maken om voor andere stoffen in de buitenlucht zoals «roet» aanvullende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vast te stellen. Als omgevingswaarden worden vastgesteld, dient dit altijd te geschieden met het oog op de doelen van de wet. Gelet op de gewenste integrale en samenhangende benadering van de zorg voor de fysieke leefomgeving kan dit overigens wel betekenen dat een omgevingswaarde voor een bepaald aspect voor de fysieke leefomgeving niet in uiterste strengheid wordt vastgesteld als daar voordelen voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving tegenover staan.

Enkele omgevingswaarden van het Rijk zullen een uitputtende regeling zijn

Van de in de vorige subparagraaf genoemde omgevingswaarden zullen de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, een uitputtend karakter krijgen. Met deze omgevingswaarde wordt een veiligheidsnorm vastgesteld waaraan een aangewezen dijktraject moet voldoen. Een uitputtende rijksomgevingswaarde voor waterveiligheid is in lijn met de huidige situatie en in overeenstemming met het (gemeente- en provincie)grensoverschrijdende belang van deze waterkeringen en de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, die ook vanaf 2017 voor de helft geschiedt via de rijksbegroting.

Niet uitputtende omgevingswaarden

Naar de stand van inzicht op dit moment meent de regering dat voor de overige genoemde omgevingswaarden gemeenten en provincies alleen verdergaande beleidsambities kunnen vaststellen en deze desgewenst in omgevingswaarden kunnen vastleggen. Dat geldt dan voor:

- provincies de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen die onder de kaderrichtlijn water niet als waterlichamen zijn aangewezen; deze veelal kleinere wateren kunnen lokaal hoge ecologische waarden bezitten. Ze zijn verbonden met KRW-lichamen en beslaan gezamenlijk een aanzienlijk deel van het Nederlandse oppervlaktewater. Daarom is een actief beleid voor de ecologische toestand van de wateren van belang voor de waterlichamen en de daarvoor geldende rijksomgevingswaarden;
- provincies: de kwaliteit van zwemwateren die deel uitmaken van waterlichamen die bij niet bij het Rijk in beheer zijn;
- provincies en gemeenten: de kwaliteit van de lucht.

De desbetreffende EU-richtlijnen geven de normen die als minimale resultaats- of inspanningsverplichting gelden. Een afwijking ten nadele (slechtere kwaliteit) van omgevingswaarden die zijn vastgesteld ter implementatie van EU-richtlijnen is niet mogelijk.

De «nee-tenzij» benadering in het wetsvoorstel

In het verslag **(5.196)** geven de leden van de SGP-fractie aandacht aan de bevoegdheid van gemeenten en provincies om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Zij zetten vraagtekens bij de voorgestelde beperking van die bevoegdheid («nee, tenzij» benadering), die inhoudt dat er geen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld, tenzij bij omgevingsverordening of AMvB anders is bepaald. Uit het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie mag worden opgemaakt dat de regering waar dat uit de aard van de omgevingswaarden mogelijk is de mogelijkheid zal bieden aan decentrale overheden om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. De keuze voor een «nee, tenzij» bepaling is gemaakt op basis van het algemene inzicht dat de zogenoemde voorrangsregel die in de Gemeente- en Provinciewet is neergelegd, vaak tot onduidelijkheid leidt. Bij de vraag hoe die duidelijkheid wel te bewerkstelligen is, in het licht van het advies van Afdeling advisering van de Raad van State, gekozen voor een «nee, tenzij»-redactie. Deze maakt het mogelijk om precies aan te geven welke ruimte er voor de decentrale overheden is. Een «ja, mits» benadering zou materieel inhouden dat de materiële wetgever moet aangeven van welke elementen niet kan worden afgeweken, terwijl voor de dan heel open resterende ruimte nog steeds een onduidelijkheid blijft bestaan over de wijze van benutting van die ruimte.

De inhoudelijke beperkingen bij het stellen van omgevingswaarden op decentraal niveau

De leden van de D66-fractie vragen een nadere verduidelijking over de vraag hoe ver de bevoegdheid van de gemeenten strekt tot het vaststellen van omgevingswaarden en de juridische waarde van omgevingswaarden die door provincies en gemeenten worden vastgesteld. Zij adstrueren die vraag met het voorbeeld dat een gemeente een omgevingswaarde voor geluid heeft vastgesteld en de desbetreffende gemeente die omgevingswaarde niet kan realiseren door een lawaaiig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk **(5.85)**. In antwoord daarop merkt de regering op dat de vaststelling van een omgevingswaarde – zoals eerder al is toegelicht – een juridische status geeft aan een beleidsambitie van de desbetreffende overheid. De realisatie van een omgevingswaarde kan alleen gestalte krijgen door het uitoefenen van bevoegdheden of door het treffen van voorzieningen en dergelijke. De beleidsambitie kan dan ook alleen gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het vaststellend orgaan verantwoordelijkheden draagt en bevoegdheden heeft. Bij de vaststelling van een lokale omgevingswaarde door een gemeente zal die gemeente dus goed moeten bezien of zij het in haar macht heeft om die waarde te bereiken. Een voorbeeld is de binnenstedelijke luchtkwaliteit. Een gemeentelijke omgevingswaarde voor fijnstof in de directe nabijheid van een autosnelweg, die in het beheer van het Rijk is, is niet zo zinvol als de fijnstofdepositie van de snelweg niet door de gemeente zelf kan worden bepaald of beïnvloed. Voor provinciale omgevingswaarden geldt in beginsel hetzelfde. Daarbij moet wel worden bedacht dat een provincie binnen de algemene condities van het wetsvoorstel instructieregels kan verbinden aan een provinciale omgevingswaarde (zie artikel 2.22, eerste lid, van het wetsvoorstel) waarmee de bijdrage van gemeenten aan de verwezenlijking van die omgevingswaarde kan worden bewerkstelligd. Voor de doorwerking bij omgevingsvergunningen is het volgende bedoeld. Een decentraal bestuursorgaan kan met het oog op het bereiken van een eigen omgevingswaarde een beoordelingsregel stellen voor omgevingsvergunningen (dat kan in geval van een milieubelastende activiteit, een door de provincie of een waterschap aangewezen activiteit

of een afwijkactiviteit). Deze beoordelingsregel geldt voor elk bestuursorgaan dat de vergunning verleent, ook als dat door samenloop van vergunningvereisten een «hoger» bestuursorgaan is.

De onderlinge verhouding van overheden bij de vaststelling van omgevingswaarden

Dat brengt de regering tot de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen zich tot elkaar verhouden bij het vaststellen van omgevingswaarden (**5.105**). Volgens deze leden is het denkbaar dat het Rijk voldoende lijkt te hebben aan landelijke regels zoals emissienormen voor nieuwe auto's om de omgevingswaarde te bereiken terwijl belanghebbenden zoals bewonersorganisaties van mening kunnen zijn dat (Europees verplichte) omgevingswaarden alleen kunnen worden bereikt met aanvullende provinciale of lokale maatregelen. De vraag van deze leden of de regering deze gedachtegang deelt, kan als volgt worden beantwoord. De momenteel geldende milieukwaliteitseisen luchtkwaliteit zullen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden omgezet naar omgevingswaarden, als bedoeld in artikel 2.15 van het wetsvoorstel. De inspanningen van het Rijk om op landelijk niveau aan deze omgevingswaarden te kunnen voldoen, komen onder meer tot uitdrukking in het nu nog lopende Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit neemt niet weg dat er op lokaal niveau voornamelijk binnen het stedelijk gebied overschrijdingen van de wettelijke kwaliteit plaatsvinden. Tenzij bij AMvB een ander bestuursorgaan is aangewezen (zie artikel 3.9, tweede lid onder b), is het een taak van de gemeentelijke overheid om te bezien welke lokale maatregelen of voorzieningen er getroffen moeten worden om alsnog aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen. Het is een juiste veronderstelling van de leden van de ChristenUnie-fractie dat op lokaal niveau kan worden geoordeeld dat een nationale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit onvoldoende is en dat de gemeenteraad, al dan niet op initiatief van bewonersorganisaties, oordeelt dat er een hogere kwaliteit moet worden nagestreefd. Dit is ook een actueel onderwerp dat bijvoorbeeld speelt in de stad Utrecht. Met het oog op het verder terugdringen van het aantal roetdeeltjes in delen van die stad heeft het gemeentebestuur een juridisch en financieel maatregelenpakket ontwikkeld dat dit gaat bewerkstelligen. Eén element daaruit is het weren van dieselauto's of -busjes van voor 2001. Onderzoek laat zien, dat door in die delen van de gemeente een klein aantal auto's te weren die 30 keer viezer zijn dan de rest, de roetuitstoot ter plaatse naar verwachting met 30 procent kan worden verminderd. De regering maakt deze aanpak mogelijk door onder meer een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 die nodig is om het lokale beleid mogelijk te maken. Deze lokale kwaliteitsambitie werkt overigens niet door naar het rijksbeleid: uit een gemeentelijke omgevingswaarde voor een beperkt gebied vloeit voor het Rijk geen noodzaak voort om voor heel Nederland een verbod uit te vaardigen voor het rijden in verouderde dieselveertuigen. Bij het voornemen om een lokale omgevingswaarde luchtkwaliteit vast te stellen moet een gemeente wel het generieke achtergrondniveau in de overwegingen betrekken. Verwacht kan worden dat de beslissing om daartoe overgaan ook afhankelijk is van de mate waarin zij deze omgevingswaarde zelf kan realiseren.

Verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden op decentraal niveau?

Ter afronding van dit onderdeel komt de regering op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.109**) of het voor de duidelijkheid voor burgers en andere overheden wenselijk is om vast te leggen voor welke aspecten andere overheden in ieder geval omgevingswaarden moeten vaststellen. Het wetsvoorstel bevat opdrachten voor het stellen

van verplichte omgevingswaarden voor de provincies (artikel 2.13 van het wetsvoorstel) en de verplichte omgevingswaarden voor het Rijk (artikel 2.14). Voor de provincie en het Rijk is de duidelijkheid waar de genoemde leden naar vragen dus gegeven. Over de vraag voor welke aspecten de gemeenten in de toekomst omgevingswaarden kunnen of zouden moeten vaststellen kan de regering op dit moment die duidelijkheid niet bieden. Dit zou ook op gespannen voet staan met het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende subsidiariteitsbeginsel.

3.7.4 De doorwerking van omgevingswaarden

De doorwerking van omgevingswaarden in het algemeen

De leden van de SGP-fractie wijzen op een passage in het nader rapport waarin wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om onnodige verschillen weg te nemen in de wijze waarop de huidige kwaliteitseisen doorwerken naar concrete besluiten. Die leden vernemen graag op welke onnodige verschillen de regering doelt en of zij daarvan enkele voorbeelden kan geven **(5.194)**.

De regering heeft de passage in het nader rapport waar deze leden op doelen, verder uitgewerkt in paragraaf 4.2.5 van de memorie van toelichting onder het kopje «*Gevolgen van de vaststelling van een omgevingswaarde*». Ook de verschillen tussen doorwerking van huidige kwaliteitseisen voor het «grijze» milieu (milieuhygiënische kwaliteitseisen) en het «blauwe» milieu (waterkwaliteitseisen) is daarin geschetst. De regering doelt met de verschillen op de al dan niet directe koppeling van de huidige grenswaarden in milieukwaliteitseisen aan een besluit in het concrete geval (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning). Een strikte wettelijk voorgeschreven toetsing van één initiatief aan een huidige grenswaarde (=koppeling) kan leiden tot het niet doorgaan van een project zonder verbetering van de toestand. Een dergelijke koppeling gold tot enkele jaren geleden bijvoorbeeld voor luchtkwaliteitseisen. Het gevolg was toen dat tal van kleinere en grotere projecten niet meer door konden gaan («Nederland op slot»). Inzet is om die koppeling waar mogelijk te voorkomen. Met het opnieuw vormgeven van de beoordelingscriteria voor projecten of initiatieven kan ruimte worden gecreëerd voor bestuursorganen om ontwikkelingsinitiatieven te plaatsen binnen een breder maatregelenpakket. Het voorkomt ook dat er een onnodige strikte juridische koppeling noodzakelijk is tussen een omgevingswaarde en een besluit in een concreet geval. Een strikte koppeling zou slechts leiden tot het niet doorgaan van een project zonder een algehele verbetering van de toestand. Via andere wegen, zoals het gebruik maken van een programma, kan aan de omgevingswaarde worden voldaan. Zo kan een programma bijdragen door de maatregelen aan verbetering, waarbij een deel van de gebruiksruimte desgewenst weer ten goede kan komen aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

De toetsing van besluiten aan omgevingswaarden

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren op juiste gronden dat de regering van mening is dat een directe juridische koppeling van concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, projectbesluiten of omgevingsvergunningen) in de vorm van een toetsing aan een omgevingswaarde, indien mogelijk, zal worden voorkomen. Met deze ont koppeling beoogt de regering meer mogelijkheden voor projecten te realiseren en tegelijkertijd mogelijkheden te creëren voor het daadwerkelijk verbeteren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 2.3 Paradigmawisseling). Het bestuursorgaan kan voor dat laatste verschillende instrumenten inzetten, zoals het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma, maar ook door het treffen van

feitelijke maatregelen. Met al die instrumenten zal het bestuursorgaan er voor moeten zorgen dat tijdig aan een omgevingswaarde wordt voldaan. Het antwoord op de vraag van die leden op welke wijze met de voorgestelde juridische ontkoppeling tegelijk juridisch zeker wordt gesteld dat een bepaalde omgevingswaarde wordt bereikt **(5.106)**, zit vervat in het bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde verplichte programma, zoals dat is geregeld in artikel 3.9 van het wetsvoorstel. Als uit de monitoring van de omgevingswaarde blijkt, dat daaraan niet tijdig wordt voldaan of dreigt dat dit het geval zal zijn, is het verplicht om een programma vast te stellen, waarmee dat wel weer zo zal zijn. Over dat programma zijn ook door andere fracties vragen gesteld. De beantwoording daarvan is opgenomen in paragraaf 8.4. Door de voorgestelde ontkoppeling neemt de regering een reëel praktijkknelpunt van de huidige systematiek weg. Het komt onder de huidige wetgeving voor dat uiteenlopende activiteiten of andere bronnen bewerkstelligen dat de grens van wettelijk vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving is bereikt. Zij hebben als het ware «de koek opgemaakt» of «de emmer tot de rand gevuld». Een rechtstreekse toetsing van een nieuw initiatief aan een huidige milieukwaliteitseis moet wegens de koppeling van het toestemmingsbesluit van een activiteit aan de omgevingswaarde op dit moment leiden tot een afwijzing, ook al is de bijdrage van de beoogde nieuwkomer veel kleiner dan de (met soms verouderde processen werkende) zittende bedrijven. Door dit toestemmingsbesluit los te koppelen van de omgevingswaarde kan worden bewerkstelligd dat de nieuwkomer kan worden toegelaten. Tegelijkertijd is het aan het bestuursorgaan wel zodanig beleid te voeren om de omgevingswaarde of andere doelstelling te bereiken én bijvoorbeeld maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de zittende bedrijven schoner gaan produceren. Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op de intentie om geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten «voor zover dat mogelijk is». Op hun vraag of de regering kan aangeven in welke gevallen deze vergrote afwegingsruimte wel of niet mogelijk is, kan zij het volgende antwoorden **(1.27)**. Denkbaar is dat een omgevingswaarde in een bepaald gebied op enig moment bereikt is. Als dan bij de desbetreffende regeling is bepaald (bijvoorbeeld op grondslag van artikel 5.17, eerste lid), dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend als door het afgeven daarvan een resultaatsverplichtende omgevingswaarde zal worden overschreden en op dat moment geen programma als bedoeld in paragraaf 3.2.4 van het wetsvoorstel (programmatische aanpak) is vastgesteld, kan die vergunning in dat concrete geval niet worden verleend. Dan is er geen bestuurlijke afwegingsruimte meer. Het is dan ook zaak dat de desbetreffende overheid tijdig actie onderneemt – zo nodig met andere overheidsinstanties – om te voorkomen dat de omgevingswaarde wordt overschreden.

3.7.5 De monitoring en borging van omgevingswaarden

Welk bestuursorgaan is met monitoring belast?

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd hoe het halen van de omgevingswaarden die strekken tot implementatie van EU-richtlijnen, wordt gemonitord **(2.9)**. De regering kan daarop het volgende antwoord geven. Omgevingswaarden die strekken tot implementatie van EU-richtlijnen zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De verplichting tot monitoring blijkt al uit het wetsvoorstel zelf. Bij het genoemde besluit zullen op grond van artikel 20.2, eerste lid, van het wetsvoorstel de methode van monitoring en het bestuursorgaan of instantie worden aangewezen die met de

uitvoering van de monitoring is belast. De precieze methode hangt af van het type omgevingswaarde en de regels uit de relevante EU-richtlijnen.

Welk bestuursorgaan moet een programma opstellen?

Als uit de monitoring blijkt dat er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een rijksomgevingswaarde, wie wordt dan verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten **(2.10)**.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente waarin een omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of wordt overschreden een programma moet vaststellen, dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau die (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken (artikel 3.9 van het wetsvoorstel). Als de omgevingswaarde betrekking heeft op een watersysteem dat bij het waterschap of het Rijk in beheer is, stelt respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met andere betrokken Ministers, het programma vast. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat bij AMvB in geval van een omgevingswaarde van het Rijk of bij omgevingsverordening als het een provinciale omgevingswaarde betreft, een ander bestuursorgaan wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma.

De leden van de ChristenUnie-fractie specificeren de vraag van de leden van de PvdA-fractie met de vraag welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor handhaving van de omgevingswaarden ten aanzien van oppervlaktewater, concreter ten aanzien van oppervlaktewater zoals nu nog opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 **(5.116)**.

De regering kan antwoorden dat het realiseren van de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit een gedeelde verantwoordelijkheid is. De provincie is verantwoordelijk voor beleidsmatige maatregelen voor regionale wateren. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de beheermaatregelen in deze watersystemen, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Het Rijk draagt de beleidsmatige verantwoordelijkheid op nationaal niveau (denk aan het beleid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen) en is verantwoordelijk voor de beheermaatregelen in de rijkswateren.

Realisatie van maatregelen die zijn opgenomen in een programma

Maar als nu een programma is vastgesteld, zo vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie, hoe denkt de regering dan te realiseren dat de maatregelen die in een programma worden opgenomen ook daadwerkelijk worden getroffen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden? **(5.115)**.

De regering merkt op dat het bij wet of AMvB aangewezen bestuursorgaan is gehouden een vastgesteld programma en de daarin opgenomen maatregelen uit te voeren. Het is aan het vertegenwoordigende orgaan (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om erop toe te zien dat het programma en de maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Op grond van artikel 3.11 van het wetsvoorstel kan bij AMvB voor verplichte programma's een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Het gaat dan in ieder geval om de maatregelenprogramma's uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen

(projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Verder kan op grond van afdeling 2.5 van het wetsvoorstel een «hoger» bestuursorgaan onder voorwaarden een instructieregel stellen of een instructie geven aan een «lager» bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren. Verder kan nog worden opgemerkt dat Nederland als lidstaat van de Unie gehouden is de ter uitvoering van de richtlijnen vastgestelde omgevingswaarden daadwerkelijk te realiseren. De regering kan daarover worden aangesproken. De vormgeving van de bij omgevingswaarden te stellen instructieregels zal daarop worden geënt.

Rechten van burgers bij overschrijding van omgevingswaarden

De leden van de ChristenUnie-fractie willen vervolgens weten op welke wijze is geborgd dat consumenten en bedrijven voldoende rechtsbescherming hebben in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden. Hun vraag is welke bestuursorganen op hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de omgevingswaarden kunnen worden aangesproken **(5.115, 5.116)**.

Burgers en bedrijven kunnen in de eerste plaats de bestuursorganen aanspreken die zijn belast met de uitvoering van een programma (zie het antwoord aan het begin van dit onderdeel) of bij «geen gehoor» het algemeen rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende orgaan. Als ook dat niet leidt tot de opstelling van een programma, kan de belanghebbende concreet vragen om de vaststelling van een programma. Ook kan een handhavingsverzoek worden gedaan. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, dan staat de weg naar de burgerlijke rechter open. Een verdere toelichting op programma's is overigens opgenomen in paragraaf 8.4 van deze nota.

Ten slotte constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat activiteiten die niet in betekenende mate effect hebben op omgevingswaarden kunnen worden gereguleerd door uniforme regels om zo te voorkomen dat een gebied geheel op slot gaat en onevenredig zware onderzoeks- en procedureverplichtingen gelden. De regering is verheugd met de ondersteuning die de genoemde leden daarvoor geven. Wel vragen die leden zich af hoe wordt voorkomen dat vele kleine effecten van activiteiten optellen tot een groot effect wat wel van betekenende mate is **(6.19)**. Ten aanzien daarvan verwacht de regering dat het antwoord over het programma in paragraaf 8.4 en de monitoring in paragraaf 8.13 de leden van de ChristenUnie-fractie gerust kan stellen.

3.7.6 Verschil in gewicht tussen omgevingswaarden en instructieregels

Hiërarchie tussen omgevingswaarden en instructieregels?

De leden van de D66-fractie **(5.79)** willen graag weten of het feit dat het wetsvoorstel aan een omgevingswaarde het vereiste verbindt dat deze kwantificeerbaar is, zou kunnen leiden tot een hiërarchie tussen verschillende omgevingswaarden, waarbij moeilijker kwantificeerbare onderdelen van de fysieke leefomgeving op de achtergrond raken.

In de eerste plaats wil de regering benadrukken dat de vastlegging van door het wetsvoorstel verplichte omgevingswaarden en de «onverplichte» omgevingswaarden die de regering voornemens is vast te leggen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, niet leidt tot een onderlinge hiërarchie. Zij krijgen dezelfde juridische status.

De wijze waarop omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden van bestuursorganen op grond van de Omgevingswet, moet worden vastgelegd in instructieregels (zie artikel 2.24, eerste lid, van het wetsvoorstel). Naast instructieregels die ertoe strekken om omgevingswaarden te verwezenlijken, kunnen ook

instructieregels voor taken of bevoegdheden van bestuursorganen worden gesteld om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Het gaat hier dan om andere materiële normen of beleidsdoelstellingen die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden opgenomen. Daarbij is te denken aan instructieregels met het oog op geur, externe veiligheid, cultureel erfgoed of het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de Ecologische Hoofdstructuur). Deze instructieregels hebben dezelfde juridische status als de instructieregels die worden gesteld om te voldoen aan omgevingswaarden. In die zin zal er óók geen verschil in hiërarchie kunnen ontstaan.

Meten of berekenen van geluid en geur

De vraag van de leden van de D66-fractie of andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals geur en buitengeluid berekenbaar zijn, kan de regering bevestigend beantwoorden **(5.80)**. Geluidsniveaus zijn inderdaad te meten, maar worden doorgaans berekend, bijvoorbeeld omdat meten nog niet kan (bij een nog aan te leggen weg), maar vooral ook omdat bij (kortstondig) meten geen zinvolle relatie gelegd kan worden met de jaargemiddelde geluidnormen (L_{den}). Berekenen en meten van geluidswaarden vindt plaats op basis van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012, gebaseerd de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Metingen vinden vooral plaats om de rekenmodellen te valideren. Ook geur is te meten. De Nederlands Technische Afspraak (NTA) 9065 verschaft inzicht in de opzet en uitvoering van kwalitatieve en kwantitatieve geuronderzoeken. De NTA 9065 is in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel bij industriële geurhinder, maar is ook toepasbaar op andere soorten geurhinder, bijvoorbeeld afkomstig van horeca, landbouw en houtkachels.

Geur of geluid: vast te stellen als omgevingswaarde op rijksniveau?

Mogelijk doelt de vraag van de leden van de D66-fractie over het meten van geur en geluid op de mogelijkheid dat deze twee aspecten van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in aanmerking zouden kunnen komen voor het vastleggen daarvan in een omgevingswaarde op rijksniveau. Als dat inderdaad de vraag van deze leden is, geeft de regering het volgende in overweging.

De aspecten geluid en geur zijn op lokaal niveau nagenoeg altijd terug te voeren op een of enkele concreet aanwijsbare bronnen of activiteiten die negatieve gevolgen hebben voor de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zoals in paragraaf 3.1 van deze nota is verwoord ligt dan een rechtstreekse bronbenadering voor de hand. Zo'n directe, concrete brongerichte aanpak is effectiever en efficiënter. De regering ziet naar de huidige stand van inzicht geen mogelijkheden om voor geur of geluid voor het gehele land een rijksomgevingswaarde vast te stellen die wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Geur die mensen kunnen ruiken wordt bepaald door een grote diversiteit aan geurmoleculen (de gemiddelde persoon kan enkele duizenden verschillende moleculen onderscheiden). Recent zijn wetenschappers erin geslaagd deze door middel van een geavanceerd computermodel te classificeren in een tiental hoofdcategorieën. Maar dan nog bieden deze een onvoldoende basis om te komen tot gezondheidswetenschappelijk en juridisch onderbouwde normen voor begrenzing van geur in de vorm van een generieke omgevingswaarde. Het is hooguit denkbaar voor specifieke geuren voor specifieke activiteiten geurnormen vast te stellen. Maar juist hierbij is de relatie tussen de specifieke geuremitterende bron (bijvoorbeeld een veehouderij, galvanisatiebedrijf, grasdrogerij, mengvoederbedrijf, grote bakkerij of olieraffinaderij) en het ontvangende milieu sterk. Een directe bronbenadering met doelgerichte ontgeuringsmaatregelen is

dan veel effectiever dan een aanpak via een effectgerichte geurnorm. Dat zelfde geldt voor geluid. De huidige lijn van regulering van geur en geluid zal de regering daarom ook continueren.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.108**) is de regering de mening toegedaan dat omgevingswaarden een belangrijk referentiekader zijn voor de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Maar, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven en ook hier is verduidelijkt, niet elke kwaliteitsambitie van een overheid hoeft te worden vertaald naar een omgevingswaarde. Kwaliteitsambities neergelegd in een omgevingsvisie of programma, kunnen ook direct leiden tot het treffen van voorzieningen of maatregelen of het stellen van instructie-regels of algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Verantwoordelijkheden van de te onderscheiden overheden bij realisatie van omgevingswaarden

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering er voor zorgt dat bovenlokale belangen zoals (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd, hoe het halen van EU-richtlijnen wordt gemonitord en wie verantwoordelijk wordt voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding (**4.1**). Specifiek vragen zij welke afstemming moet plaatsvinden tussen overheden om te voorkomen dat een waterschap benedenstrooms met de bovenstroomse vervuiling wordt opgezaald (**4.5**).

Als een omgevingswaarde is vastgelegd, eist het wetsvoorstel dat via monitoring wordt bewaakt en wordt beoordeeld of aan die waarde wordt voldaan (artikel 20.1). De regering voorziet geen wijzigingen in de toedeling van verantwoordelijkheden voor monitoring. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de monitoring van de luchtkwaliteit en de waterbeheerders voor de monitoring van de waterkwaliteit en de veiligheid van waterkeringen. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde op het gebied van water zal de waterbeheerder in de verplichte programma's moeten aangeven welke maatregelen worden genomen om te voldoen (het gaat dan om het waterbeheerprogramma voor de regionale wateren en het nationaal waterprogramma voor de rijkswateren). Net als de huidige plannen van de Waterwet zullen deze programma's synchroon worden vastgesteld met een cyclus van zes jaar. In het voorgenomen Omgevingsbesluit wordt, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, voorzien in regels over coördinatie binnen de stroomgebiedsdistricten, ook met waterbeheerders in het buitenland.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook een vraag over de mogelijkheden en verantwoordelijken voor een gemeente waar de luchtkwaliteit onder de maat is als gevolg van luchtvervuiling van rijkswegen (**4.4**). Bij overschrijding of dreigende overschrijding van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit is het college van burgemeester en wethouders het eerst aangewezen bestuursorgaan (artikel 3.9, eerste lid). Dit is ook goed mogelijk nu het zich laat aanzien dat luchtkwaliteit – gelet op de algemene landelijke voortschrijdende verbetering – vooral een regionale opgave wordt in en rond de grote steden. Als rijkswegen substantieel bijdragen aan de slechte lokale luchtkwaliteit zal de gemeente in overleg moeten treden met het Rijk om te bezien welke bijdrage het Rijk kan leveren aan de maatregelen die genomen moeten worden om te voldoen aan de door het Rijk gestelde omgevingswaarden. Ook zal de gemeente in overleg moeten treden met de provincie als de luchtkwaliteit substantieel beïnvloed wordt door emissies van activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Uiteindelijk zijn de bestuursorganen van Rijk, provincie en gemeente gezamenlijk verantwoordelijk voor het bereiken van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zullen zij dus naar vermogen

moeten bijdragen aan het maatregelenpakket in het gemeentelijke programma. Mocht overigens blijken dat er regionale of bovenregionale opgaven blijven op het gebied van de luchtkwaliteit, dan kan worden bepaald dat een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders het programma vaststelt en dus het initiatief neemt om daarover met andere verantwoordelijke bestuursorganen te overleggen (zie artikel 3.9, tweede lid, onder b).

3.8 Sturen op kwaliteit met instructieregels en beoordelingsregels

Instructieregels kunnen door de provincies en het Rijk worden gesteld om te voldoen aan omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden die doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door de provincie of het Rijk zijn geformuleerd en geen omgevingswaarden zijn. Deze «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» van de provincie of het Rijk kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie en het Rijk en in het bijzonder uit de op grond van het wetsvoorstel vast te stellen omgevingsvisies en programma's.

Instructieregels kunnen zowel de wijze van taakuitoefening van bestuursorganen betreffen als inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan bevoegdheidsuitoefening in de vorm van het nemen besluiten door bestuursorganen. De instructieregels die betrekking hebben op besluiten van bestuursorganen worden samen met de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die ook inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan besluiten ook wel aangeduid als «beslisregels» omdat deze beslissingen van bestuursorganen reguleren.

De groep «beslisregels» van het Rijk heeft momenteel een zeer grote omvang. Voor alle typen besluiten (van bestemmingsplannen tot toestemmingen) gelden nu op wetsniveau en AMvB-niveau honderden regels over hoe bestuursorganen moeten besluiten, wat ze niet mogen besluiten, binnen welke grenzen ze moeten blijven, enzovoort. Die beslisregels hebben betrekking op zowel het zogenaamde «grijze milieu» (denk aan geluid), het «groene milieu» (natuur), het «blauwe milieu» (water), het «rode milieu» (ruimte) en het «oranje milieu» (cultureel erfgoed)¹³. Maar zij gaan bijvoorbeeld ook over de staat en werking van infrastructurele voorzieningen. Deze beslisregels zijn dus een belangrijk instrument om te sturen op een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Omdat deze beslisregels zo'n belangrijk instrument zijn om te sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, is in paragraaf 2.5.1 van het wetsvoorstel voor een aanzienlijk aantal onderwerpen aangegeven dat daarover door het Rijk instructieregels zullen worden gesteld. Dit betreft ten eerste instructieregels over de inhoud van de verplichte programma's. Dit zijn de actieplannen geluid, de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en verschillende programma's op watergebied. Ook geeft het wetsvoorstel aan dat instructieregels worden gesteld over de provinciale omgevingsverordeningen. Dit betreft instructieregels over cultureel erfgoed (in het bijzonder de provinciale instructieregels over de werelderfgoederen), stiltegebieden, het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de drinkwaterwinning, de lokale spoorweginfrastructuur en provinciale wegen. Ten aanzien van het omgevingsplan en projectbesluiten bepaalt het wetsvoorstel dat in ieder geval regels worden gesteld over cultureel

¹³ Prof.mr. F.C.A.M. Michiels, Oratie «Kleur in het omgevingsrecht», Universiteit van Utrecht, 2001.

erfgoed (waaronder in ieder geval archeologische monumenten), externe veiligheid, geluid, luchthavens en over infrastructuur en voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid. Ook worden instructieregels gegeven over de provinciale taken en bevoegdheden rond zwemlocaties. Tot slot benoemt het wetsvoorstel ook de te stellen instructieregels over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen.

Voor elk van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten stelt het Rijk beslisregels in de vorm van beoordelingsregels (de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning). Paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel geeft sturing aan de inhoud van de beoordelingsregels. Voor de monumentenactiviteit is bijvoorbeeld bepaald dat de beoordelingsregels worden gesteld «met het oog op het behoud van cultureel erfgoed». Ook vermeldt het wetsvoorstel uit het internationale recht afkomstige beginselen die daarbij betrokken moeten worden. Het bevoegd gezag moet dit belang en deze beginselen voor ogen houden bij het nemen van een besluit over een vergunningaanvraag.

Ter vergroting van de toegankelijkheid zullen alle beslisregels, dus de instructieregels en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen een plaats krijgen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Omdat de bestaande beslisregels onderling sterk verschillen in juridische constructie en -formulering en gekozen detailniveau zullen deze waar (gelet op het achterliggende beleidsdoel en resultaat) mogelijk worden geharmoniseerd. Ook zal worden gezien welke mate van bestuurlijke afwegingsruimte per beslisregel of samenhangend geheel van beslisregels het meest passend is en binnen de Europese regels en internationale afspraken past. Hierbij zal steeds een evenwicht worden gezocht tussen de mate van sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de mate waarin bestuurlijke afweegruimte kan worden geboden, opdat bestuursorganen betere besluiten kunnen nemen in lokale situaties (zie voor bestuurlijke afweegruimte paragraaf 4.2 van deze nota).

Veel van de vragen van de leden van de diverse fracties over verschillende beleidsonderwerpen betreffen dus vragen over de wijze van sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving met instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Deze vragen zullen onder diverse paragrafen van deze nota worden beantwoord, te beginnen met de hierna volgende paragraaf 3.9.

3.9 Sturen op kwaliteit: enkele bijzondere onderwerpen

3.9.1 Algemeen

De leden van vrijwel alle fracties hebben verspreid in het verslag hun betrokkenheid betoond bij de wijze waarop in het wetsvoorstel of in de beoogde AMvB's voorzieningen zijn of worden opgenomen die bewerkstelligen dat de besluitvorming op basis van de Omgevingswet daadwerkelijk tot een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving leidt. Deze paragraaf bevat de beantwoording van de regering van de vragen over enkele bijzondere onderwerpen.

3.9.2 Water en watertoets

Watertoets blijft geborgd

De leden van meerdere fracties hebben in uiteenlopende onderdelen van het verslag vragen gesteld over de watertoets. Die vragen zijn deels hetzelfde, deels vullen zij elkaar aan. In dit onderdeel van de nota beantwoordt de regering die vragen in hun onderlinge samenhang. Daarbij gaat de regering in op de vraag of de watertoets wettelijk zal worden geregeld, de betekenis en de inhoud van de te regelen watertoets

en de reikwijdte daarvan (de materiële kant) en de plaats waar de watertoets het best kan worden geregeld (de formele kant). De leden van de PvdD-fractie gaan in hun bijdrage ervan uit dat de watertoets wordt geschrapt **(2.29b)**. Van die veronderstelling gaan ook de leden van de D66-fractie uit **(4.120)**. De regering kan deze leden gerust stellen: ook onder het regime van de Omgevingswet zal de watertoets zijn geborgd. In de memorie van toelichting heeft de regering al opgenomen dat de watertoets met zijn kenmerkende elementen, zo zal worden geregeld dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd. Ook in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, waarnaar de leden van de SGP-fractie **(12.2)** terecht verwijzen, is opgenomen dat de watertoets zijn wettelijke verankering behoudt en de toepassing vroeg in het ruimtelijk proces plaatsvindt (Deltaprogramma 2015). Het voornemen van de regering is om de watertoets in gemoderniseerde vorm op te nemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving, bij plan(wijzigings)-besluiten waar het waterbelang relevant is en nog niet afgedekt is.

Met de leden van de PvdA-fractie vindt de regering de watertoets van belang om te voorkomen dat initiatiefnemers niet, of te laat, denken aan waterveiligheid en dan in een laat stadium met teleurstellingen te maken krijgen **(3.16)**. Het doel van de watertoets is inderdaad, zoals de leden van de D66-fractie **(4.120)** en de ChristenUnie-fractie **(6.7)** opmerken, erop gericht dat de waterbeheerder bij omgevingsplannen en projecten al vroeg in het planproces betrokken wordt en mee kan denken over de inbedding van water in ruimtelijke plannen **(4.120)**.

Blijft de watertoets hetzelfde?

De leden van de ChristenUnie-fractie **(6.6)** vragen of de wijze waarop de watertoets zal worden geregeld inhoudelijk dezelfde zal zijn als in opgenomen in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. De leden van de ChristenUnie-fractie **(6.8)** wijzen er verder op dat de huidige regeling van de watertoets in het Besluit ruimtelijke ordening twee gekoppelde elementen kent: de overlegverplichting en de motiveringsverplichting. Ook de leden van de SP-fractie wijzen daarop. Zij willen die koppeling in stand houden **(4.73)**.

De watertoets is een instrument dat ervoor zorgt dat water genoeg aandacht krijgt in ruimtelijke plannen. Beleidsmatig is de toets en het bijbehorende proces verankerd in het Bestuursakkoord Water, de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) en Handreiking watertoets. Dit beleidsmatige deel verandert niet door de Omgevingswet. De juridische component van de watertoets bestaat uit een overlegverplichting voor gemeenten met de waterbeheerder en de eis om in het bestemmingsplan te motiveren hoe met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding is omgegaan (Besluit ruimtelijke ordening).

De regering is voornemens de watertoets zodanig te moderniseren dat de juridische bescherming van de waterbelangen sterker wordt geformuleerd. In plaats van de huidige motiveringsplicht achteraf, wordt water een belang waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een besluit. De uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan. Dit volgt uit de motiveringsplicht van artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht. De vorm die bevoegd gezag en waterbeheerder kiezen voor hun interactie is vrij: er wordt niet voorgeschreven of het bijvoorbeeld overleg is, een schriftelijk advies, een werkatelier. Op deze manier kan voor een vorm worden gekozen die past bij het type vraagstuk en het proces.

Concreet betekent dit dat in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel wordt opgenomen dat bij de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan, voor zover er sprake is van toedeling van functies aan locaties of van de regels die met het oog daarop worden

gesteld, rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij betreft de gemeenteraad, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen. Ter toelichting: het gaat hier om de specifieke opvattingen van de waterbeheerder over het voorliggende omgevingsplan. De waterhuishoudkundige situatie en doelen verschillen per geval. Het duiden van de gevolgen voor het beheer van watersystemen vereist daarom – naast deskundigheid – inhoudelijk maatwerk, waarbij onder meer de kenmerken van het plangebied en het schaalniveau van het plan een rol spelen.

De beoogde beslisregel geeft de achterliggende bedoeling van de bepaling zuiverder weer en past door zijn formulering in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. De regel wordt juridisch geharmoniseerd met de andere regels voor het omgevingsplan. Deze harmonisatie draagt bij aan het verwezenlijken van het verbeterdoel van vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

De resultaten van het watertoetsproces kunnen bijvoorbeeld leiden tot functie- en locatiespecifieke regels (zoals bouw- en gebruiksregels) te besluiten die als toetsingskader fungeren bij bijvoorbeeld de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouw- of aanlegactiviteiten. In relatie tot (grond)water kan de gemeente bijvoorbeeld regels opnemen voor bouwpeilen, aanlegactiviteiten of in/aan de bodem of de maximale diepte van ondergrondse constructies.

De regering beziet nog waarom de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer van maart 2014 tot de conclusie is gekomen dat ondanks de bestaande regeling bij ruimtelijke ordeningsprojecten nog te weinig rekening met water wordt gehouden. De leden van ChristenUnie-fractie **(6.6)**, de SP-fractie **(4.73)** en de SGP-fractie **(12.2)** verwijzen naar dat onderzoek.

De reikwijdte van de watertoets

Ook over de reikwijdte van de watertoets hebben leden van verschillende fracties vragen gesteld. Zo stellen de leden van de PvdA-fractie voor de watertoets te verbreden naar de omgevingsvergunning **(3.16)**. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om ook voor omgevingsvisies het proces van de watertoets verplicht te stellen **(5.52)**. In dezelfde lijn bepleiten de leden van de ChristenUnie-fractie dat het watertoetsproces ook voor de omgevingsvisies zou moeten worden geregeld. Die leden wijzen erop dat dit in lijn is met het Bestuursakkoord Water van 2011 waarin is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen zou moeten worden **(6.9)**. Hetzelfde standpunt voor verbreding verwoorden de leden van de SGP-fractie **(12.1)**. Over de verbreding van de reikwijdte van de watertoets naar omgevingsvisies wil de regering het volgende opmerken.

In paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat, uitgaande van de uitgangspunten die bepalend zijn geweest voor het ontwerpen van het wetsvoorstel, grote terughoudendheid wordt betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies. Op grond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel bevatten omgevingsvisies onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Verder worden door het wetsvoorstel geen inhouds- en vormvereisten gesteld, zodat bestuursorganen de ruimte krijgen om omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten. Gegeven het feit dat op veel locaties doorgaans ook waterbelangen aan de orde zijn, zal in omgevingsvisies aandacht worden besteed aan de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem. Het wetsvoorstel biedt in verband met genoemd uitgangspunt in artikel 2.24 van het wetsvoorstel

geen basis om bij AMvB regels te stellen over de inhoud van omgevingsvisies. Het wetsvoorstel biedt in artikel 16.86, eerste lid, wel de mogelijkheid om regels te stellen aan de totstandkoming en de vorm van omgevingsvisies.

In de visie van de regering biedt artikel 2.2 van het wetsvoorstel een adequate basis om vroegtijdig waterbelangen in de besluitvorming in te brengen. Dat artikel strekt zich ook uit tot de vaststelling van omgevingsvisies. Verder wijst de regering nog op artikel 3:2 Awb. Op locaties waar «water» een relevant feit is, is het bestuursorgaan verplicht om dat feit en de daarmee verbonden belangen te betrekken bij de voorbereiding van besluiten.

De leden van de SGP-fractie bepleiten een verbreding van de reikwijdte van de watertoets naar omgevingsverordeningen (**12.3**). De regering is van mening dat een dergelijke verbreding inderdaad goed past bij het achterliggende doel van de watertoets, voor zover het gaat om onderdelen van de provinciale verordening waarin functies aan locaties worden toegedeeld.

Over de verbreding van de watertoets naar ontwerpen voor een omgevingsvergunning, zoals de leden van de PvdA-fractie voorstellen (**3.16**), merkt de regering het volgende op. Gelet op de doelstelling van de watertoets zal de watertoets eveneens van toepassing worden op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die voorziet in een ontwikkeling met gevolgen voor de waterhuishouding. Deze doorwerking naar de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit is geregeld in artikel 5.20, tweede lid, van het wetsvoorstel. Op grond daarvan zullen de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit voor zover het betreft afwijken van functietoedelingsregels. Voor andere omgevingsvergunningen zal bij de opstelling van de beoordelingscriteria van omgevingsvergunningen, die zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, worden gezien bij welke het belang van de waterveiligheid moet worden betrokken. Het verplicht voorschrijven van de watertoets voor alle omgevingsvergunningen is een onnodige en daarmee onwenselijke belasting van het vergunningverleningstraject.

Watertoets op wetsniveau of AMvB-niveau

Ten slotte wil de regering reageren op de wensen van de leden van de fracties van de PvdA (**3.16**), de SP (**4.73**) en de SGP (**12.1**) om de regeling van de watertoets op wetsniveau te regelen. De regering heeft met het wetsvoorstel bewust ervoor gekozen om inhoudelijke eisen aan besluiten van bestuursorganen gebundeld op te nemen op AMvB-niveau. Voor deze uitwerking van inhoudelijke eisen bij AMvB is gekozen omwille van harmonisatie en bundeling.

3.9.3 Drinkwater

Bescherming van drinkwaterbronnen

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de bescherming van drinkwaterbronnen. Deze vragen hebben betrekking op de taaktoedeling aan overheden, de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones, de normering, een drinkwaterparagraaf en adviesrecht bij besluiten, maatregelen ter bescherming van drinkwaterbronnen en regels ter bescherming van oppervlaktewater waaruit water voor de drinkwatervoorziening wordt gewonnen.

Borging op wetsniveau

De leden van ChristenUnie-fractie stellen dat ingrepen in de fysieke leefomgeving een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Zij vragen waarom de zorgtaak van overheden voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (zoals bescherming van de drinkwaterbronnen) niet expliciet in het wetsvoorstel wordt geborgd. Daarbij verwijzen zij naar de aangenomen motie van het lid Smaling¹⁴ en de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven¹⁵ die aangeven dat de openbare drinkwatervoorziening beter moet worden beschermd en verankerd **(8.16)**. Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op die moties en menen dat de gewenste juridische verankering uitstekend zou passen in het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien daartoe een aanvulling artikel 2.1, derde lid, van het wetsvoorstel waarin de bescherming van drinkwaterbronnen wordt vastgelegd als een goede optie **(14.18)**.

De regering is het eens met de vragensteller dat de drinkwatervoorziening optimaal moet zijn beschermd maar is ook van mening dat de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater in lijn van de motie-Smaling op een toereikende wijze in het wetsvoorstel wordt verankerd. In artikel 2.18, tweede lid, onder c, is bepaald dat de provincies tot taak hebben om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen met het oog op de drinkwaterwinning. Op grond van artikel 2.27 is het Rijk verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening van de provincie met het oog op de bescherming van regionale wateren waaruit water voor de drinkwaterwinning wordt onttrokken. Deze regels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Uitgangspunt daarbij is dat aan drinkwaterbronnen een passende bescherming wordt toegekend en dat geen potentieel verontreinigende of risicovolle activiteiten worden toegestaan in het grondwaterbeschermingsgebied. De levering van drinkwater zelf wordt naar de mening van de regering op een toereikende wijze geborgd door de Drinkwaterwet. Daar verandert het wetsvoorstel niets aan.

Een aanvulling van artikel 2.1, derde lid, met een nieuw onderdeel zoals door de leden van de SGP-fractie wordt voorgesteld, vindt de regering niet nodig. In artikel 2.1, derde lid, zijn namelijk al twee onderdelen opgenomen die ook zien op de bescherming van drinkwaterbronnen: «het beheer van watersystemen» en «het beheer van natuurlijke hulpbronnen». Over de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven merkt de regering op dat in overeenstemming met het dictum van de motie, hieraan uitvoering wordt gegeven in de Structuurvisie Ondergrond die momenteel in voorbereiding is. In de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 12 februari 2014¹⁶ is dat ook als zodanig verwoord.

Toedeling van taken

De regering deelt niet de mening van de leden van de SP-fractie dat de ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen een rijkstaak is **(4.76)**. De bescherming van de kwaliteit van regionale watersystemen (waaronder zowel grondwaterlichamen als regionale oppervlaktewaterlichamen vallen) is primair een taak van de provincies en waterschappen. Gelet op de schaalgrootte van bijvoorbeeld grondwaterbeschermingsgebieden is de regering van mening dat de bescherming van grondwaterlichamen een provinciale taak moet blijven. Grondwaterbeschermingsgebieden zijn

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 321.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 319.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 136, nr. 6.

vaak gemeente-overstijgend, maar zijn zo klein dat het niet effectief zou zijn als het Rijk de ruimtelijke bescherming van de kwaliteit van het grondwater voor waterwinning aan zich trekt. Ook uit het oogpunt van doelmatigheid of doeltreffendheid zijn er geen redenen waarom de grondwaterbescherming een taak behoort te zijn waarmee het Rijk moet worden belast. De provincies vervullen deze taak in het huidige stelsel en dat verloopt naar tevredenheid. Hetzelfde geldt voor de bescherming van regionale oppervlaktewaterlichamen (de bescherming van kwaliteit van de rijkswateren is overigens wel een taak van het Rijk). Er is daarom geen reden om wijzigingen aan te brengen in de toedeling van de taken voor bescherming van drinkwaterbronnen. Overigens heeft het Rijk wel zeggenschap over de taakuitoefening door de provincies. De eerdergenoemde instructieregels zijn juist bedoeld om het nationale belang van een goede bescherming van drinkwaterbronnen te kunnen behartigen. Op dit moment wordt een verkenning uitgevoerd naar de behoefte aan strategische grondwatervoorraden en nationale grondwaterreserves voor de drinkwatervoorziening, zoals aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater¹⁷. In het kader van de Structuurvisie Ondergrond zullen, in overleg met provincies en drinkwaterbedrijven, zo nodig nationale grondwaterreserves worden aangewezen. Als blijkt dat er behoefte is aan (aanvullende) strategische voorraden is het primair de taak van provincies om deze te beschermen.

Aanwijzing grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in artikel 2.18 niet expliciet is aangegeven dat provincies grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen en vragen naar de reden daarvan **(6.16)**. Zij vragen ook of het klopt dat de provincies hiermee niet verplicht zijn om boringsvrije zones aan te wijzen in dergelijke gebieden **(6.13)**.

Zoals eerder aangegeven is het Rijk op grond van artikel 2.27 verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening van de provincie met het oog op de bescherming van regionale wateren (waaronder ook grondwaterlichamen worden begrepen) waaruit water voor de drinkwaterwinning wordt onttrokken. De eisen die nu in de Wet milieubeheer zijn opgenomen over de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en de regels die ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater gesteld moeten worden, zullen op grond van dit artikel worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit past binnen de algemene lijn van het wetsvoorstel om dergelijke inhoudelijke eisen bij AMvB te stellen. De provincies behouden daarbij de mogelijkheid om verschillende zones met verschillende beschermingsregimes te hanteren. Zij kunnen er dus voor kiezen om naast grondwaterbeschermingsgebieden ook boringsvrije zones of waterwingebieden aan te wijzen en daar specifieke regels voor te stellen.

Normering

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in hoeverre normen/omgevingswaarden voor oppervlaktewater, grondwater en bodem worden afgestemd op de normen op grond van de Drinkwaterwet **(6.18)**. De regering heeft onderkend dat de huidige normen op basis van de Drinkwaterwet en de normen die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 niet goed op elkaar zijn afgestemd. Voor de inname van oppervlaktewater bereidt de regering een aanpassing van dat besluit voor, waarin wordt voorzien in een betere afstemming tussen de eisen uit de Drinkwaterregeling en dat besluit. Verder is de regering zich ervan bewust dat belanghebbende partijen het wenselijk vinden dat

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 27 625, nr. 316, bijlage.

er een rekenmethodiek wordt ontwikkeld om een acceptabele norm te bepalen voor verontreiniging in een grondwaterbeschermingsgebied. Deze aandachtspunten neemt de regering mee bij de beleidsvernieuwing voor bodembescherming. Dit is een apart traject waarvan de uitkomsten via een aanpassingswet en een aanpassingsbesluit in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving worden opgenomen.

Drinkwaterparagraaf en adviesrecht drinkwaterbedrijven

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van opvatting dat vroegtijdige signalering van risico's voor drinkwater van belang is. Zij vragen daarom of de regering bereid is de verplichting op te nemen dat plannen, programma's en verordeningen een drinkwaterparagraaf (drinkwatertoets) bevatten waarin getoetst wordt of de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is geborgd. Zij willen ook weten of de regering bereid is deze toets ook voor de algemene regels in te voeren **(6.10)**.

Het is naar het oordeel van de regering vanzelfsprekend dat het belang van de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater vroegtijdig bij besluitvorming wordt betrokken. Dit geldt ook voor de besluitvorming over de door het Rijk te stellen algemene regels. In de verplichte programma's voor water (zie de artikelen 3.6, 3.7 en 3.8 van het wetsvoorstel) zal de beoordeling van de kwaliteit van de betrokken waterlichamen en het nemen van maatregelen ter bescherming en verbetering van die kwaliteit een intrinsiek onderdeel blijven. Verder meent de regering dat de bescherming van de bronnen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater op een adequate wijze in de artikelen 2.18, eerste lid, onder c, en 2.27, onder c, van het wetsvoorstel wordt verankerd en door middel van nadere regelgeving in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordeningen van de provincies zal worden uitgewerkt. Verder wijst de regering er op dat de bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning integraal onderdeel is van de watertoets. Een aparte drinkwatertoets is ook uit dat oogpunt overbodig. Het kennisontwikkelingstraject dat is aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater kan de praktijk hierbij de nodige ondersteuning bieden. De leden van de SP-fractie zouden drinkwaterbedrijven een gedegen positie in de Omgevingswet willen bieden **(4.75)**, door hen adviesrecht te geven op visies, plannen, programma's en verordeningen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de plannen van de regering op dit punt **(14.75)**. Wat hiervoor is vermeld over de drinkwaterparagraaf, geldt evenzeer voor een adviesrecht voor de drinkwaterbedrijven. De regering is van mening dat de provinciale taak voor het beschermen van de kwaliteit van de regionale wateren (grondwater en oppervlaktewater), de instructieregels van het Rijk daarover en de watertoets afdoende instrumenten zijn om het drinkwaterbelang te borgen. Een adviesrecht van de drinkwaterbedrijven is in dat licht overbodig en past bovendien niet bij de terughoudende lijn voor nieuwe wettelijke adviesrechten.

Maatregelen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze geborgd is dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit van waterlichamen plaatsvindt conform artikel 7.3 van de kaderrichtlijn water, zodat de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbereiding kan worden verlaagd **(6.11)**. De kaderrichtlijn water voorziet in een planmatige aanpak voor de verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van waterlichamen. De doelstellingen van geen achteruitgang in de toestand van waterlichamen en vermindering van de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbedrijven zullen worden geïmplementeerd in het voorgenomen

Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van instructieregels voor de op grond van het wetsvoorstel verplichte programma's (de waterprogramma's van het Rijk en de provincies, de waterbeheerprogramma's van de waterschappen en de stroomgebiedbeheerplannen van het Rijk). Deze programma's en plannen zullen ook de maatregelen bevatten waarmee de doelstellingen van de kaderrichtlijn water worden behaald. Op grond van hoofdstuk 20 zal de monitoring van de kwaliteit van watersystemen en de monitoring van deze programma's worden geregeld, in lijn met de monitoringsverplichtingen van de richtlijn. Zoals ook is aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater, zal de regering verkennen of het vaststellen van «signaleringswaarden» behulpzaam kan zijn. Bij (dreigende) overschrijding van dergelijke signaleringswaarden moet het bevoegd gezag beoordelen of er aanleiding is tot het nemen van maatregelen en, zo ja, welke maatregelen dat zijn. Het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van waterlichamen en het verminderen van de zuiveringsinspanning bij drinkwaterbedrijven is zo ingebed in de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel.

Gebiedsdossiers

Ook wijzen de leden van de ChristenUnie-fractie er op dat de afgelopen jaren gebiedsdossiers zijn gemaakt waarin de risico's voor drinkwater worden benoemd en maatregelen worden voorgesteld. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat deze gebiedsdossiers minder vrijblijvend moeten worden en of zij bereid is om de gebiedsdossiers wettelijk te verankeren en de uitkomsten van de gebiedsdossiers (de te nemen maatregelen) verplicht op te nemen in de stroomgebiedsbeheerplannen en waterplannen **(6.17)**.

Om integraal inzicht te krijgen in de knelpunten voor bescherming van de drinkwaterwinningen hebben de provincies op vrijwillige basis samen met de waterbeheerders en gemeenten voor alle kwetsbare grondwater-, oevergrondwater- en oppervlaktewaterwinningen gebiedsdossiers opgesteld. In deze gebiedsdossiers is per beschermingsgebied integraal in beeld gebracht welke knelpunten en bedreigingen aan de orde zijn en welke maatregelen getroffen moeten worden. Het is naar het oordeel van de regering prematuur om de opstelling van gebiedsdossiers wettelijk verplicht te stellen, omdat het instrument door betrokken partijen adequaat wordt opgepakt en een gezamenlijk traject in gang is gezet om te bezien op welke wijze het instrument nog aan effectiviteit kan winnen. Naar aanleiding van de uitkomsten van dat traject en de *mid term review* van de Beleidsnota Drinkwater in 2017 zal nader worden besloten over een eventuele juridische verankering van de gebiedsdossiers. De maatregelen die voortvloeien uit de gebiedsdossiers kunnen wel worden opgenomen in de hiervoor genoemde waterprogramma's, waterbeheerprogramma's en stroomgebiedbeheerplannen. Dat is in lijn met de cyclus van planvorming, uitvoering en monitoring op grond van de kaderrichtlijn water.

Regels voor oppervlaktewater

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er op dit moment nog geen regels bestaan ter bescherming van oppervlaktewater dat wordt gewonnen voor de drinkwatervoorziening. Deze leden vragen of zij uit artikel 2.21, tweede lid, onder b, mogen afleiden dat dit nu wel de bedoeling is **(6.15)**. De regeling in artikel 2.21, tweede lid, onder b is (voor de rijkswateren) implementatie van artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn water. Dit artikel vereist dat de waterlichamen worden aangewezen, die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt, en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen. De verplichting om deze

waterlichamen aan te wijzen is nu opgenomen in artikel 4.7 van het Waterbesluit. In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zijn de milieukwaliteitseisen opgenomen die gelden voor waterwinlocaties uit oppervlaktewater. Bij het opstellen van het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren moet rekening worden gehouden met deze milieukwaliteitseisen. Hiermee wordt gezorgd dat de voor de drinkwaterwinning gewenste waterkwaliteit wordt gehaald. De kader-richtlijn water verplicht er niet toe dat er specifieke regels (vergelijkbaar met de regels die de provincies stellen voor grondwaterbeschermingsgebieden) worden gesteld ter bescherming van oppervlaktewaterlichamen waaruit water voor de drinkwaterbereiding wordt gewonnen. De regering zal wel, zoals aangekondigd in de Beleidsnota Drinkwater, samen met provincies en waterschappen het instellen van ruimtelijke beschermingszones rondom oppervlaktewaterwinningen nader verkennen en uitwerken.

3.9.4 Gezondheid en gezondheidstoets

De leden van de fracties van de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de PvdD hebben diverse vragen over de borging van het gezondheidsbelang in de besluitvorming.

De maatschappelijke aandacht voor de gezondheid van de mens neemt toe, onder meer wegens de vrees voor infectieziekten die kunnen worden overgedragen van dieren op mensen (zoönosen, zoals Q-koorts en de vogelgriep) en voor nadelige gevolgen van een slechte luchtkwaliteit. In de praktijk zien we dan ook dat overheidsorganen aan gezondheidsaspecten steeds meer aandacht besteden bijvoorbeeld bij de besluitvorming over bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor wat in de Omgevingswet «milieubelastende activiteiten» en «afwijkactiviteiten» heet. Niet alleen in milieueffectrapportages, maar ook in andere onderzoeken, vooral bij het vaststellen van bestemmingsplannen, wordt om deze reden steeds meer ingegaan op gezondheidseffecten.

Gezondheid centraal in de Omgevingswet

Het belang van gezondheid heeft evenals bij de aan het woord zijnde leden de aandacht van de regering. Dit blijkt allereerst uit artikel 1.3 van het wetsvoorstel dat de maatschappelijke doelen van de wet bevat: het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen daarop gericht moet zijn (zie in dit verband de passage over de doorwerking van de maatschappelijke doelen van de wet in paragraaf 3.3). Dat gezondheid een belangrijk aspect is binnen het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht blijkt ook uit artikel 1.2, vierde lid, dat de gevolgen voor de mens, waaronder risico's voor de volksgezondheid vallen, expliciet benoemt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Dit is vergelijkbaar met de huidige bepaling in artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat de gevolgen voor de mens, tenzij voor een bepaald besluit expliciet uitgesloten, relevant zijn voor de uitoefening van taken en bevoegdheden en de besluitvorming op grond van het wetsvoorstel. Ook bevat het wetsvoorstel diverse grondslagen voor het stellen van regels met het oog op de bescherming van de gezondheid. Dit zijn onder andere de grondslagen voor de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwater, maar ook de grondslagen voor algemene regels over de activiteit bouwen, de milieubelastende activiteiten, het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden en de grondslagen voor een aantal van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Het gezondheidsbelang blijft dus ingebakken in de te stellen nationale normen.

Decentrale overheden krijgen met de Omgevingswet nog meer kansen en mogelijkheden om het gezondheidsbelang tot zijn recht te laten komen.

Uit de reikwijdte van de Omgevingswet vloeit voort dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan ook het gehele fysieke domein omvatten en dus ook het maatschappelijke doel van de Omgevingswet: het borgen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Voor het Rijk en de provincie wordt de omgevingsvisie verplicht, voor gemeenten is het instrument van de omgevingsvisie optioneel. De integratie van de verschillende domeinen is juist op het niveau van de omgevingsvisie een belangrijke kans voor het op integrale wijze borgen en bevorderen van de gezonde fysieke leefomgeving. Daarnaast krijgen gemeenten en provincies de ruimte om eigen omgevingswaarden te ontwikkelen en op te nemen in het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening. Ten eerste kan dat voor onderwerpen waarvoor het Rijk geen omgevingswaarden stelt. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld voor kiezen om vanuit het oogpunt van een gezonde leefomgeving voor specifieke locaties zoals stiltegebieden een eigen omgevingswaarde voor geluid vast te stellen. Daarnaast is er de mogelijkheid voor gemeenten om, aanvullend op een omgevingswaarde van het Rijk, een gemeentelijke omgevingswaarde te stellen, in die gevallen dat de rijksomgevingswaarde daar ruimte voor laat, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van cumulatie. Naast de eventueel op te nemen omgevingswaarden kunnen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening ook regels over activiteiten en over de toedeling van functies aan locaties (ook) worden gebaseerd op het gezondheidsbelang. Ten slotte zal de stelselherziening ook meer ruimte voor maatwerk bieden, ook dat biedt kansen voor het gezondheidsbelang.

Inwinnen gezondheidsadvies

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reflecteren op een verplichte adviesaanvraag bij de GGD en/of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (**3.17, 3.20**). Een juridische verplichting op grond van het wetsvoorstel acht de regering niet zinvol. Ten eerste omdat uit de praktijk blijkt dat dergelijke adviezen al regelmatig worden ingewonnen zonder dat daartoe een verplichting bestaat. Een tweede argument om in de Omgevingswet geen verplichting voor een gezondheidsadvies op te nemen is dat dit leidt tot aanzienlijke bestuurlijke en maatschappelijke lasten. Dat acht de regering gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening niet wenselijk. Tot slot wijst de regering op het feit dat de GGD's onderdeel vormen van de gemeentelijke organisatie. Het regelen van de interne communicatie van een bestuursorgaan, past niet goed bij de filosofie van de Omgevingswet. In dit verband moet overigens ook worden gewezen op de Wet publieke gezondheid. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Voor besluiten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg, stelt deze wet bovendien dat advies moet worden gevraagd aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. De Omgevingswet verandert niets aan de werking van de Wet publieke gezondheid.

Beslissingsondersteunende instrumenten gezondheid

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de mogelijkheid om beslissingsondersteunende instrumenten op het gebied van gezondheid te verplichten (**5.100**). De leden van de SP-fractie hebben een vergelijkbare vraag (**4.91**). Hoewel het kabinet het gebruik van beslissingsondersteunende instrumenten van harte ondersteunt, is zij niet voornemens het gebruik daarvan dwingend voor te schrijven. De bijdrage die dergelijke instrumenten kunnen leveren aan de besluitvorming verschilt van geval tot geval. De regering vertrouwt erop dat bevoegde instanties de instrumenten inzetten waar dat nodig is voor het maken van

een goede belangenafweging. Ook zou een dergelijke verplichting leiden tot een substantiële stijging van de onderzoekskosten. Het kabinet is wel van plan om de mogelijkheden van beslissingsondersteunende informatie uit te breiden. In aanvulling op de huidige gezondheidseffectscreening bij ruimtelijke beslissingen (GES) en gebruik van verminderde levensjaren gecorrigeerd voor beperkingen (*disability-adjusted life years*, DALY's) ontwikkelt het RIVM momenteel een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieu gezondheid risico-indicator (MGR). Hoewel de MGR nog beperkt toepasbaar is, is het een veel belovend instrument voor toepassing bij ruimtelijke beslissingen met impact op gezondheid. De indicator wordt daarom nog verder uitgewerkt. De milieueffectrapportage (mer) wordt in de praktijk steeds sterker gestoeld op gezondheidseffecten. De Commissie voor de milieueffectrapportage maakt daarom op basis van *best practices* een handreiking voor gezondheid in mer. Naar verwachting zal deze handreiking breder toepasbaar zijn dan alleen voor onderzoek in verband met mer. Dus ook voor omgevingsplannen waarvoor geen mer hoeft te worden doorlopen, kan in de toekomst gebruik worden gemaakt van deze handreiking. In paragraaf 9.1 wordt nader ingegaan op de inhoud van de mer en de ontwikkelingen daaromtrent.

Specifieke gezondheidsrisico's

De leden van de PvdD-fractie missen het beschermen van de volksgezondheid tegen (economische) activiteiten die deze gezondheid kunnen bedreigen als belangrijk uitgangspunt in de Omgevingswet. Ook wijzen deze leden op de spanning die er bestaat tussen telers die veel landbouwbestrijdingsmiddelen gebruiken, zoals lelietelers en fruittelers, en de omwonenden van die percelen (3.39). Daarnaast wijzen zij op de uitstoot van fijnstof van veehouderijen in relatie tot de problematiek van endotoxinen. Deze leden vragen op welke wijze de gezondheidsrisico's vanuit de veehouderij met deze wet worden aangepakt (3.43, 3.44, 3.45). Een vergelijkbare vraag hebben de leden van de SP-fractie (4.90). Zoals hiervoor aangegeven is in artikel 1.3 van het wetsvoorstel vastgelegd dat het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving één van de maatschappelijke doelen van de wet is. Gezondheidsrisico's vormen dan ook één van de motieven voor het Rijk om regels te stellen. Zo zijn de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en zwemwater gericht op het beschermen van de gezondheid en worden regels gesteld over bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden. Allemaal (ook) met het oog op de gezondheid. Deze wettelijke normering en regels zijn mede gebaseerd op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, zoals beschreven in het RIVM-rapport *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving*¹⁸. Wordt niet aan deze normen en regels voldaan dan kan een omgevingsvergunning voor een bedrijf worden ingetrokken of geweigerd. Daarnaast zijn er gezondheidsrisico's waarvoor nog geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan over welke van die risico's nog acceptabel zijn of over de wijze van beperking van die risico's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de risico's als gevolg van het spuiten van landbouwbestrijdingsmiddelen voor omwonenden en de verspreiding van sommige zoönosen en endotoxinen buiten het bedrijf. Er zijn op dit moment onvoldoende algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten om vanuit het Rijk met in heel Nederland algemeen toepasbare normen

¹⁸ Bijlage bij de kabinetsbrief *Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, die tegelijk met deze nota wordt verzonden.

en regels te komen. Dit betekent echter niet dat bestuursorganen bij het nemen van besluiten in concrete situaties met deze gezondheidsrisico's geen rekening kunnen of moeten houden. Zoals hiervoor is aangegeven dienen gezondheidsbelangen te worden meegewogen en kunnen adviezen bij deskundigen worden ingewonnen. De Omgevingswet biedt de ruimte om dit te vertalen in de wijze waarop functies aan locaties worden toegedeeld in het omgevingsplan, de in dat omgevingsplan op te nemen regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, de inhoud van de provinciale omgevingsverordening of de door het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning te verbinden (maatwerk)voorschriften (waaronder omgevingsvergunningvoorschriften die verplichten tot het opstellen van protocollen hoe te handelen bij calamiteiten zoals overspills **(3.20)**). Dit biedt de gemeenten en de provincies, mits toereikend gemotiveerd, bijvoorbeeld mogelijkheden om uitbreiding van veehouderijen in te perken **(3.44)**. Bij het vormgeven van de uitvoeringsregels zullen deze voorziene mogelijkheden nader worden uitgewerkt. Daarbij zullen de ervaringen met de Crisis- en herstelwet in het kader van het experiment «zorgvuldige veehouderij» in Noord-Brabant worden betrokken. In dit experiment maakt de provincie een verordening met een verbrede reikwijdte en wordt geregeld dat aan de vergunning van bestaande bedrijven die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, maatwerkvoorschriften kunnen worden verbonden gericht op het beperken van geur en fijnstof ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de volksgezondheid in het gebied. De leden van de PvdD-fractie **(3.48)** wijzen ook op de risico's die mestvergisters en mestverwerkingsinstallaties met zich meebrengen. Zij vragen zich af in hoeverre mensen op dit moment wettelijk beschermd worden en in hoeverre dit ook in het nieuwe stelsel het geval zal zijn. De omgevingsvergunningplichten voor milieu en bouwen waarborgen dat bij mestvergisters en mestverwerkingsinstallaties risico's naar de omgeving worden beperkt. Voor de veiligheid is daarnaast de locatie van de installatie van belang. Het bestemmingplan regelt de locatie van de installatie. Ten slotte gelden er specifieke richtlijnen voor de veiligheid met betrekking tot biogas dat wordt opgewekt in mestvergisters en gelden er voor sommige typen bedrijven veiligheidsafstanden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Op dit moment vindt er een evaluatie plaats waarbij de vraag centraal staat welke risico's mestvergisters veroorzaken voor gezondheid van mens, dier en het milieu. De resultaten komen voorjaar 2015 beschikbaar. Bij de omzetting van de huidige regels naar de nieuwe uitvoeringsregeling zullen de uitkomsten van deze evaluatie worden betrokken.

Zonering of afstanden

De suggestie van de leden van de PvdD-fractie **(3.50)** dat op de Omgevingswet gebaseerde wettelijke regels over zonering het instrument bij uitstek zijn om de fysieke leefomgeving van mensen gezonder te maken, omarmt de regering slechts gedeeltelijk. Zonering tussen activiteiten met schadelijke emissies of gevolgen en gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren vindt al voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving plaats. Hierbij kan gedacht worden aan externe veiligheid en geluid. Die aspecten zullen in die AMvB's onder de Omgevingswet eveneens door middel van afstanden worden geregeld. Afstanden zijn echter niet in alle gevallen de meest geschikte wijze om met gezondheidsrisico's om te gaan. Dwingende regels over afstanden bieden geen oplossing als in besluitvorming meer gelijkwaardige belangen moeten kunnen worden gewogen en lokale afwegingen gewenst zijn. In dit verband kan worden gewezen op de vraag van de leden van de PvdD-fractie waarin zij de regering vragen of zij van plan is om de richtlijn van de GGD om binnen 300 meter van snelwegen

en andere hotspots van fijnstof geen scholen, kinderdagverblijven en verzorgingshuizen en andere gevoelige bestemmingen te plaatsen, op te nemen in de uitwerking van de AMvB's **(3.50)**. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Als gevolg daarvan worden de grenswaarden voor NO₂ en fijnstof op de meeste plekken in Nederland gehaald. De GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en Gezondheid uit 2008, is bedoeld als een hulpmiddel voor de GGD's om gemeenten te adviseren en burgers te informeren. GGD's hanteren deze richtlijn bij hun advisering over ruimtelijke plannen. Het omzetten hiervan in harde juridische normen door uitwerking bij AMvB is naar het oordeel van de regering niet zinvol. Gemeenten beschikken bij het opstellen van ruimtelijke plannen, eventueel na een ingewonnen advies bij de GGD, over voldoende informatie om de bij de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling betrokken belangen, waaronder het gezondheidsbelang in relatie tot de luchtkwaliteit, af te wegen en tot een verstandig en evenwichtig besluit te komen. Eén uniforme afstand langs rijks- en andere wegen, zou geen recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van een gemeente.

Kosten

De leden van de PvdA-fractie **(5.32)** vragen hoe de maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, worden toegerekend. Het voorstel van de Omgevingswet biedt geen basis voor de toerekening van maatschappelijke kosten. Het wetsvoorstel beoogt, zoals hiervoor aangegeven, wel een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden en op deze wijze maatschappelijke kosten te beperken. Wel is het zo dat bestuursorganen deze maatschappelijke kosten kunnen laten meewegen bij besluiten zoals een omgevingsplan. Deze leden vragen ook in hoeverre is nagedacht over de toerekening en spreiding van risico's van bepaalde activiteiten parallel met de kosten van dierziekte-uitbraken die door de sector mede gedragen worden. Bij acute problemen met de volksgezondheid, zoals uitbraken van dierziekten, speelt het omgevingsrecht en dus ook dit wetsvoorstel slechts een beperkte rol. Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel bevat enkele bevoegdheden voor ongewone voorvallen. Dit betreffen bijvoorbeeld de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om de veroorzaker van een ongewoon voorval te verplichten tot het treffen van maatregelen en de regeling voor alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit of verontreiniging van de buitenlucht door stoffen (afdeling 19.1 en 19.3). Wanneer de omstandigheden ernstig zijn of escaleren en de gezondheid van de bevolking in het geding is, vindt opschaling van verantwoordelijkheden plaats via de Wet veiligheidsregio's. Bij dierziekten is er specifieke regelgeving zoals de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoonosen en TSE's. Dit laat zich ook zien in de praktijk, zoals bij de recente uitbraak van de vogelgriep.

Voorzorg

De leden van de fracties van de PvdA, PvdD en SP hebben vragen over de relatie tussen het voorzorgbeginsel en het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat het voorzorgsprincipe met deze wet verlaten wordt. Deze leden achten dit een goed principe en vragen de regering te overwegen dit opnieuw op te nemen in de Omgevingswet **(3.21)**. Ook de leden van de SP-fractie vragen op welke wijze het voorzorgsprincipe een plek in deze wetgeving vindt **(4.93)**. In aanvulling hierop vragen ook de leden van de PvdD-fractie of de regering de mening deelt dat het uitgangspunt bij het waarborgen van de volksgezondheid altijd het voorzorgbeginsel zou moeten zijn **(3.46)**.

Het voorzorgbeginsel is niet expliciet in het wetsvoorstel van de Omgevingswet gecodificeerd **(3.21)** (zie hierover paragraaf 3.4 van deze nota). Uit recente jurisprudentie blijkt dat bestuursorganen, vooral de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan in het besluit voorzorg kunnen toepassen. Wanneer dat niet slaagt bij de rechter, ligt dat meestal aan de onderbouwing van het besluit. Omdat de toepassing van het voorzorgbeginsel juist aan de orde is als er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan waarop de overheid zich kan baseren, kan met een op de lokale situatie en het toegesneden besluit toegesneden motivering worden volstaan **(3.47)**. Het inwinnen van hierop toegesneden adviezen van deskundigen zal kunnen bijdragen aan een meer succesvolle toepassing van het voorzorgbeginsel.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de toepassing van voorzorgvoorschriften bij het toestaan van concrete initiatieven via maatwerkvoorschriften of vergunningsvoorschriften niet goed mogelijk is. Een voorbeeld hiervan zijn niet genormeerde risico's zoals zoönosen en zendmasten **(4.93)**. Er wordt gedacht aan versterking van de mogelijkheden van gemeenten met het oog op voorzorg. Insteek daarbij is dat gemeenten onder voorwaarden maatregelen kunnen treffen rondom (nog) niet genormeerde risico's. Dit wordt gedaan in de context van de mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgbeginsel¹⁹. Deze komt er samengevat op neer dat het nemen van maatregelen op basis van voorzorg proportioneel en tijdelijk moet zijn en dat periodiek herijking moet plaatsvinden in het nieuwe stelsel op basis van onderzoeksresultaten. De regering zal in dit kader bezien hoe verder wordt omgegaan met bestaande pseudoregels voor onderwerpen als spuitzones **(3.39)** en hoogspanningslijnen **(3.51)**.

3.9.5 Externe veiligheid en veiligheidstoets

Een adviserende rol voor de veiligheidsregio's

De leden van de fracties van D66, de ChristenUnie en de SP benadrukken het belang van de veiligheid onder de Omgevingswet en wijzen op de rol van de veiligheidsregio's. De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de risico's voor veiligheid en gezondheid wanneer dit niet geborgd is nu de adviestaak van de veiligheidsregio's niet in het wetsvoorstel verankerd is **(4.141)**. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er geen adviestitel is opgenomen voor hulpverleningsdiensten via de veiligheidsregio. Hiermee zouden risico's voor de burgers voor wat betreft veiligheid, gezondheid, milieu en economische schade kunnen worden voorkomen en het zou het bevoegd gezag beter in staat te stellen veiligheid mee te nemen in de afwegingen **(5.183)**. De leden van de SP-fractie leggen dezelfde vraag voor en willen weten of dit voldoende is geregeld op basis van andere wetgeving (bijvoorbeeld via de Wet op de veiligheidsregio's). Ook zij vinden dat het beter is dat gemeenten hun besluiten nemen op basis van een advies van deskundigen **(10.3)**. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het bereiken en instandhouden van een veilige fysieke leefomgeving een maatschappelijk doel van de Omgevingswet is. Het is vanzelfsprekend dat de regering dit doel op een toereikende wijze via de AMvB's zal borgen. De veiligheidsregio's hebben in de huidige wetgeving een adviesrecht bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor inrichtingen die zijn omschreven in het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het gaat hier om Seveso-inrichtingen, spoorwegemplacementen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, aangewezen inrichtingen met verhoogd risico, LPG-tankstations, inrichtingen waar brandbare gevaarlijke afvalstoffen/stoffen in grote hoeveelheden worden opgeslagen, en inrichtingen met grote koel-vriesinstallaties. Dat adviesrecht geldt op dit moment ook bij

¹⁹ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)1.

omgevingsvergunningen voor initiatieven die binnen het invloedsgebied liggen van de hiervoor genoemde inrichtingen of van een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, als bedoeld in het Besluit externe veiligheid transportroutes. De regering is van plan de adviesrechten voor vergunningen zoals die in de huidige wetgeving staan over te nemen in het Omgevingsbesluit. Bezien wordt nog of deze een beperkte uitbreiding verdienen met het oog op nieuwere technieken en activiteiten, zoals het oprichten van LNG-terminals.

Ook voor besluiten tot vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen waar het gaat om de eerdergenoemde inrichtingen die zijn omschreven in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, en waar het gaat om de aanleg van een buisleiding of om de toelating van een (beperkt) kwetsbaar object in de zin van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en bestemmingsplannen die binnen het invloedsgebied liggen van een weg, spoorweg of binnenwater waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd hebben de veiligheidsregio's momenteel een adviesrecht. Het voornemen van de regering is om in overleg met de veiligheidsregio's een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen om te verzekeren dat het veiligheidsbelang adequaat wordt meegenomen bij het vaststellen en wijzigen van omgevingsplannen.

De regering beziet daarnaast nog op welke wijze het veiligheidsbelang kan worden betrokken bij besluitvorming over situaties waarin op dit moment volgens de huidige regelgeving geen formele betrokkenheid is geregeld. Daarbij valt te denken aan radiologische laboratoria, laboratoria met hoge biologische risico's (*Biological Safety Levels 3 en 4*), evenementlocaties waar veel mensen bijeenkomen en gebouwen met grote aantallen verminderd zelfredzamen (ziekenhuizen, scholen, kinderdagverblijven). Het veiligheidsbelang is het beste gediend als dit vroegtijdig wordt betrokken in het proces van besluitvorming. Dit kan worden geborgd door gemeenten de inhoudelijke opdracht (een instructieregel) mee te geven om veiligheid mee te wegen in het omgevingsplan. Gedacht wordt aan een inhoudelijke instructieregel voor het groepsrisico, zodat risicobeperkende maatregelen, zelfredzaamheid, rampenplannen en vluchtroutes worden betrokken bij de overweging van het groepsrisico.

Een actieve opstelling van de betrokken bestuursorganen is vereist. Goede bestuurlijke afspraken over wijze en het tijdstip waarop de betrokkenheid van de veiligheidsregio's vorm moet krijgen, zijn daarbij een bepalende factor.

Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

De leden van de D66-fractie vragen hoe de verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid zal lopen wanneer er iets mis gaat op het terrein van veiligheid en gezondheid (**4.142**). Deze wel heel algemene vraag kan de regering zonder een nadere duiding moeilijk beantwoorden. De algemene vraag betreft immers de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van degene die schadetoebrengende handelingen verricht, zowel binnen de wettelijke kaders (zoals een vergunning) als bij overtreding van die kaders (onrechtmatige daad). Het vergt verder een beschrijving van aanspraken op schadevergoeding of compensatie van schade veroorzaakt door rechtmatig en onrechtmatig overheidshandelen. De vraag kan doelen op schade veroorzaakt door andere gebeurtenissen, zoals natuurrampen en extreme ongevallen, waarvan de vuurwerkramp in Enschede een voorbeeld is. De vraag kan betrekking hebben op aansprakelijkheid voor handelen door de overheid tijdens of na beredding.

3.9.6 Ladder duurzame verstedelijking

Dwingende regeling voor de ladder voor duurzame verstedelijking

De leden van de SP-fractie geven aan dat de praktijk leert dat bij driekwart van de bestemmingsplannen, in relatie tot nieuwe verstedelijking, geen gebruik wordt gemaakt van de ladder voor duurzame verstedelijking (voorheen: SER-ladder). Zij vragen of de regering de Omgevingswet aangrijpt als nieuwe mogelijkheid om het gebruik van deze ladder meer dwingend op te leggen **(4.72)**.

Het voornemen van de regering is om ook in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving regels op te nemen voor een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden om daarmee duurzame verstedelijking te bewerkstelligen, momenteel bekend als de «ladder voor duurzame verstedelijking». Het bevorderen van vraaggerichte programmering en daarmee het voorkomen van overprogrammering, ongewenste versnippering en leegstand blijft van nationaal belang. Die huidige regeling in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is al dwingend recht.

De toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking

Met hun vraag refereren de leden van de SP-fractie mogelijk aan de ex ante evaluatie van de naleving van de ladder voor duurzame verstedelijking door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Monitor infrastructuur en ruimte die op 10 september 2014 aan uw Kamer is toegezonden²⁰. Het PBL signaleerde dat bij bijna driekwart van de bestemmingsplannen geen gebruik is gemaakt van de ladder. Een van de redenen voor dit grote percentage is het lange planproces, zoals het PBL zelf ook aangeeft. Hierdoor duurt het enige tijd voordat de ladder – die vanaf 1 oktober 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen – op een juiste wijze wordt toegepast. Uit de eerste uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was op te maken dat gemeenten geen of onvoldoende onderzoek in dit licht bleken te hebben gedaan. Ook de uitspraak van de Afdeling over het Amstelstationgebied²¹ leidde tot zorg op dit punt. Het was gemeenten tot dan toe niet duidelijk dat de ladder niet alleen op woningbouw en kantoren en dergelijke zag, maar ook op andere functies als onderdeel van een stedelijke ontwikkeling (zoals detailhandel, consumentverzorgende dienstverlening en sportvoorzieningen). Uitspraken van de laatste tijd laten echter zien dat de ladder voor de vaststelling van bestemmingsplannen vaak op juiste wijze wordt doorlopen.²² Het is in dit licht van belang te benadrukken dat het onderzoek door het PBL is uitgevoerd op 27 december 2013. Om een (nog) actueler beeld van de praktijk te krijgen is door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een praktijkonderzoek gestart. De resultaten hiervan worden in het voorjaar met de VNG en het IPO besproken. Bekeken wordt of aanpassing van de regels en de handreiking op korte termijn, voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving, nodig is.

De ladder voor duurzame verstedelijking wordt opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. De regering beziet hierbij hoe de doelstellingen die aan dit instrument ten grondslag liggen, het beste kunnen worden bereikt. Bij de uitwerking worden de uitkomsten van de genoemde onderzoeken meegenomen. Voorkomen moet worden dat de ladder door een te strikte toepassing bijvoorbeeld averechts werkt in transformatie- en herstructureringsgebieden.

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 660, nr. 60, bijlage.

²¹ ABRvS 25 september 2013, zaaknr. 201300782/1/R6, ECLI: NL:RVS:2013:1275.

²² Bijvoorbeeld ABRvS 5 maart 2014, zaaknr. 201303469/1/R3, ECLI:NL:RVS:2014:743.

Cultureel erfgoed en omgevingsplannen

Het is de leden van de fractie van de SP onduidelijk welke plaats cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening toebedeeld krijgt. Omdat het niet is opgenomen in de wetsartikelen zelf, zal dit per artikel een plek moeten krijgen. Zij vragen zich af of dit de bedoeling was van de wetgever en of dit niet leidt tot misverstanden. Bij veel gemeenten wordt het belang, naar de mening van deze leden, onvoldoende onderkend. Daarnaast is de Modernisering van de Monumentenzorg naar de mening van deze leden niet op alle terreinen «geland». Ze vragen of de gebiedsgerichte monumentenzorg voldoende gedekt is, de bescherming voldoende en gelijkwaardig geregeld is, en hoe cultureel erfgoed behouden wordt **(4.114)**

Net als de leden van de fractie van de SP heeft de regering het behoud van cultureel erfgoed hoog in het vaandel staan. Het huidige stelsel voor behoud van cultureel erfgoed zal dan ook materieel gezien nagenoeg een-op-een worden overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit is naar het oordeel van de regering al zichtbaar in het wetsvoorstel, maar komt vooral ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking. Ook wordt daarbij uitdrukkelijk gerefereerd aan de voor de fysieke leefomgeving relevante internationale verdragen op het gebied van het cultureel erfgoed. Voor een globale schets van wat vanuit het huidige stelsel voor cultureel erfgoed over gaat naar de Omgevingswet wordt verwezen naar de passage over de Monumentenwet 1988 in bijlage 1 bij deze nota. De leden van de fractie van de SP hebben gelijk dat de inhoudelijke normen of de uitwerking daarvan veelal op AMvB-niveau hun plaats zullen krijgen en met de wet alleen het beeld nog niet compleet is. Dit hangt samen met de systematiek van het wetsvoorstel, waarin de materiële normen op AMvB-niveau worden gebundeld, om zo de kenbaarheid en de samenhang te vergroten en de wet zelf in omvang beperkt te houden. De regering heeft er belang aan gehecht wel al op wetsniveau een goed beeld te geven van het stelsel voor cultureel erfgoed. Allereerst merkt artikel 1.2, tweede lid, onder i, van het wetsvoorstel cultureel erfgoed expliciet aan als onderdeel van de fysieke leefomgeving en benoemt artikel 1.3 het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – waartoe ook cultureel erfgoed behoort – als doelen van de wet. Verder bevat het wetsvoorstel een aantal concrete bepalingen, zoals artikel 2.34, derde lid, over de aanwijzing van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, artikel 5.1, eerste lid, onder c over de rijksmonumentenactiviteit en de artikelen 19.8 en 19.9 over archeologische toevalsvondsten van algemeen belang.

Overigens wordt cultureel erfgoed voor een groot deel door decentrale overheden beschermd. Denk aan gemeentelijke en provinciale monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. In dit verband wijst de regering op artikel 2.28, onder a, dat de grondslag biedt voor instructieregels over het behoud van cultureel erfgoed in het omgevingsplan. Concreet betekent dit dat gemeenten de opdracht krijgen om bij het vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan rekening te houden met het bekende of te verwachten cultureel erfgoed. Tot deze verplichting behoort ook het inventariseren van beschermenswaardig cultureel erfgoed en het treffen van adequate beschermingsmaatregelen. Verder biedt artikel 2.27, onder a, een grondslag voor instructieregels voor de omgevingsverordening, wat vooralsnog vooral van belang is voor de werelderfgoederen die nu via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening worden beschermd. Belangrijk is ook artikel 5.1, eerste lid, onder b, over de vergunningplicht voor afwijking van het omgevingsplan. Gemeentelijke monumenten (en eventueel ook provinciale monumenten)

worden in het nieuwe stelsel via het omgevingsplan beschermd en dit artikel biedt de grondslag voor de vergunningplicht voor activiteiten met betrekking tot deze monumenten. De huidige bevoegdheidsverdelingen blijven materieel gezien nagenoeg ongewijzigd. De beschermingsmogelijkheden worden met de introductie van het omgevingsplan zelfs iets breder, omdat de fysieke leefomgeving meer behelst dan alleen ruimtelijk relevante zaken als bedoeld in de huidige bestemmingsplanpraktijk. Daardoor is het omgevingsplan bijvoorbeeld ook geschikt voor de bescherming van gemeentelijke monumenten, inclusief historische interieurs. Wat betreft de «landing» van de modernisering van de monumentenzorg, vooral de gebiedsgerichte monumentenzorg, waarover de leden van de fractie van de SP spreken, merkt de regering op dat het inderdaad nog niet zo zal zijn dat alle gemeenten de implementatie van de MoMo-wetgeving²³ volledig zullen hebben gerealiseerd in hun bestemmingsplannen. Het voorliggende wetsvoorstel zet de modernisering van de monumentenzorg echter voort en de regering verwacht dat er met het expliciet opnemen van cultuurlandschappen in de definitie van cultureel erfgoed geen misverstand over kan bestaan dat ook met dit deel van het cultureel erfgoed rekening gehouden dient te worden in het omgevingsplan. Naar het oordeel van de regering biedt het wetsvoorstel met de voorgenomen uitvoeringsregelgeving voldoende waarborgen voor een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau en voor het behoud van cultureel erfgoed, voor zover dit de fysieke leefomgeving betreft. De leden van de SP-fractie vragen ook specifiek of een culturele paragraaf wordt opgenomen binnen de gemeentelijke omgevingsplannen (**4.112**). Op grond van een instructieregel in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zullen gemeenten regels moeten stellen voor de bescherming van het aanwezige cultureel erfgoed. Een deel van de gemeenten zal verder regels moeten stellen voor de bescherming van (rijksbeschermd) stads- of dorpsgezichten of werelderfgoederen. Ook kiezen veel gemeenten er uit eigen beweging voor om regels te stellen over de bescherming van bijvoorbeeld gemeentelijke monumenten. Het ligt dan ook voor de hand om in de toelichting bij een omgevingsplan een paragraaf over cultureel erfgoed op te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het beoordelen van cultuurhistorische aspecten en -waarden niet is opgenomen in het wetsvoorstel, mede in relatie tot het behoud van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren (**5.181**). Cultureel erfgoed behoort zoals hiervoor ook aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SP tot de fysieke leefomgeving en is daarmee een vast onderdeel van de centrale doelstelling uit artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Daarnaast zullen bij AMvB in ieder geval instructieregels worden gegeven over het behoud van cultureel erfgoed. Dit is vastgelegd in artikel 2.27, onder a, en artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel en in de bijbehorende toelichting. Daarmee is naar het oordeel van de regering ook op wetsniveau adequaat geborgd dat bij de toepassing van de instrumenten uit de Omgevingswet, zoals de omgevingsverordening en het omgevingsplan, rekening gehouden moet worden met cultureel erfgoed. Daartoe moeten zoals blijkt uit de definitie in de bijlage, onderdeel A, van het wetsvoorstel ook cultuurlandschappen worden gerekend.

Vergunningvrije bouwactiviteiten en monumentenactiviteiten

Een andere vraag van de leden van de fractie van de SP houdt verband met de regeling voor vergunningvrij bouwen. Gevraagd wordt of het

²³ Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg (Stb. 2011, 330).

regime voor rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten op dit punt gelijkgesteld gaat worden aan de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten **(4.115)**. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het wetsvoorstel, uitgaande van één overheid, geen gelijkstelling regelt qua beschermingsregime voor provinciale en gemeentelijke monumentenzorg, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningvrij bouwen **(5.182)**. Ten aanzien van de aanwijzing van gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan, stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag in hoeverre gedacht wordt over het aanwijzen van vergunningvrije activiteiten. Deze leden bepleiten dat gemeenten ten aanzien van gemeentelijke monumenten zelf kunnen blijven bepalen welke activiteiten vergunningvrij of vergunningplichtig zijn **(14.44)**.

In antwoord op deze vragen kan aangegeven worden dat momenteel de eerste contouren worden getrokken voor de inhoud van de regelgeving die in AMvB's onder de Omgevingswet zullen worden vastgesteld. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in de tegelijk met deze nota aan u aangeboden kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving. De wijze waarop de regeling voor vergunningvrij bouwen en vergunningvrije afwijkactiviteiten, die overigens recent op onderdelen is gewijzigd, onder de Omgevingswet vorm zal krijgen wordt op dit moment uitgewerkt. Op voorhand kan wel aangegeven worden dat ten aanzien van de gecombineerde aanwijzing van landelijk uniforme vergunningvrije bouw- en afwijkactiviteiten (bouwactiviteiten die zonder omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) kunnen worden gebouwd), het beeld bestaat dat op hoofdlijnen de grens is bereikt van wat nog als vergunningvrij kan worden aangewezen. Tegelijkertijd bestaan er nog wel kansrijke mogelijkheden om bouwactiviteiten verder vergunningvrij te maken binnen de categorie waar het bouwen wel moet voldoen aan het omgevingsplan. Het ligt voor de hand dat de aanwijzing van deze categorie vergunningvrije bouwactiviteiten door gemeenten in het omgevingsplan zal plaatsvinden. Daarbij zal worden gekeken of ten gunste van die decentrale mogelijkheden tot aanwijzing van vergunningvrije activiteiten, de landelijk uniform aangewezen categorie van vergunningvrije bouwactiviteiten op onderdelen ingeperkt kan worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de relatie met de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de aanwijzing van gemeentelijke monumenten en het bepalen van de reikwijdte van de vergunningplicht, kan bevestigd worden dat het aan gemeenten is om de omvang van die vergunningplicht te bepalen. Zo is het aan gemeenten om te bepalen of de functie van een gemeentelijk monument moet worden toegedeeld en welke regels met beperkingen daaraan moeten worden verbonden. Het omgevingsplan is hierbij een flexibel instrument. Als dat in specifieke gevallen wenselijk is, kan een verbodsbepaling in plaats van voor het gehele gebouw bijvoorbeeld ook beperkt worden tot alleen het exterieur. Voor rijksmonumenten geldt nu een beperkte categorie van vergunningvrije activiteiten, zoals het verrichten van lichte vormen van onderhoud en ondergeschikte wijzigingen aan delen van monumenten die uit het oogpunt van de monumentenzorg geen waarde hebben. Het kan in de praktijk zo zijn dat bepaalde werkzaamheden bij rijksmonumenten geen vergunning behoeven, maar bij gemeentelijke monumenten wel. Zoals aangegeven betreft het in het laatste geval een bevoegdheid van de gemeente. De regering is vooralsnog niet voornemens om hierin wijzigingen voor te stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat sinds 2011 bepaalde (bouw)activiteiten met betrekking tot rijksmonumenten onder voorwaarden vergunningvrij zijn. De genoemde leden vragen naar de waarborgen die er in dit verband zijn **(14.45)**. Ook vragen de leden of de aanname dat er voldoende kennis is bij de eigenaren over de monumentale waarden niet te optimistisch was en of er om die reden met

name aan de binnenkant van monumenten niet onnodig veel monumentale waarden verloren zijn gegaan **(14.46)**. De regering merkt hierover op dat moeilijk is vast te stellen in hoeverre aantasting als gevolg van onwetendheid bij monumenteigenaren aan de orde is. Het vergunningvrij wijzigen van monumenten ziet op zaken als het verwijderen van hardboard- of gipswandjes, jaren '80 aanrechtblokken enzovoort. Het is aannemelijk dat het vergunningvrij regime voor een deel een legalisering betekent van hetgeen toch al zonder vergunning gebeurde (al dan niet met medeweten van de bevoegde overheid).

Ook in het kader van de adviezen en de internetconsultatie over de concept-Erfgoedwet is het belang van goede bescherming van waardevolle interieurs benoemd. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Erfgoedwet²⁴ wordt ook aandacht besteed aan dit onderwerp. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de registerschrijvingen van rijksmonumenten vaak summier zijn en niet zijn toegesneden op het beantwoorden van de vraag wat wel of niet van monumentale waarde is. Dit houdt verband met het feit dat de registerschrijving bij de totstandkoming van het grootste deel van het monumentenbestand alleen diende voor de identificatie van het rijksmonument en niet als kader om de monumentale waarden te duiden. De regering is van oordeel dat de functie van de registerschrijving beperkt zou moeten blijven tot identificatie van het monument ten opzichte van de belendende onroerende zaken. Dit is ook de insteek van het wetsvoorstel voor de Erfgoedwet. Uiteraard dient een waardenstelling, gedaan op het moment van aanwijzing van een rijksmonument voldoende draagkrachtig te zijn voor die aanwijzing, maar deze zal nooit uitputtend en gedetailleerd genoeg kunnen zijn voor elke afweging van elke vergunningaanvraag. Het uitgangspunt is echter eenvoudig: de wettelijke bescherming heeft betrekking op de gehele onroerende zaak en alles wat daarvan onderdeel is. Het duiden van de monumentale waarde van die onderdelen zal doorgaans moeten plaatshebben op het moment dat zich een voornemen tot ontwikkeling aandient. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van eerdere waardenstellingen. Daarom is het wenselijk om verbetering aan te brengen in de (digitale) beschikbaarheid van kennis en informatie over rijksmonumenten. Op deze wijze worden eigenaren, initiatiefnemers en overheden geholpen bij het maken van de juiste afwegingen. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze informatie te zijner tijd ook kan worden benut om te worden ontsloten via de digitale Laan van de Leefomgeving die zal worden ontwikkeld.

Over de suggestie van de leden van de fractie van de ChristenUnie om een «servicemoment» te introduceren **(14.47)** kan worden opgemerkt dat hierover eerder met uw Kamer van gedachten is gewisseld. De regering juicht het toe als gemeenten een voorziening inrichten waarmee service wordt verleend aan monumenteigenaren. Het past in de taken van een gemeente om haar burgers te informeren over de toepassing van wet- en regelgeving. Voor zover met het servicemoment bedoeld wordt op een meldingsplicht is het zo dat de regering hiertoe geen noodzaak ziet en dit ook onwenselijk acht, ook in verband met de daaraan verbonden administratieve lasten. Dit is ook het standpunt dat door de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verwoord.²⁵

Archeologische toevalsvondsten van algemeen belang

De 50PLUS/Klein-fractie heeft in relatie tot de «archeologische toevalsvondsten van algemeen belang» de vraag gesteld of de regering de

²⁴ Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet), Kamerstukken 34 109.

²⁵ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 17 en Kamerstukken II 2010/11, 32 433, nr. 19.

mening deelt dat het voorgestelde archeologische beschermingsregime verder gaat dan het huidige stelsel, waarin het primaat van de bescherming van ons bodemarchief bij de gemeenten is neergelegd. Deze leden vragen in dit verband waarom de wet nu ook de omgang met vondsten van lokaal en regionaal belang regelt en of de regering bereid is dit te herzien en de regeling te beperken tot archeologische toevalsvondsten van (inter)nationaal belang **(4.153)**.

De 50PLUS/Klein-fractie merkt terecht op dat het primaat van de bescherming van ons bodemarchief bij de gemeenten ligt. Zij zijn sinds de implementatie van het verdrag van Valletta via de Wet op de archeologische monumentenzorg, waarmee onder meer de Monumentenwet 1988 werd gewijzigd, primair verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief. De regering wijst in dit verband op artikel 2.28, onder a, van het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt het gemeentebestuur over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd gezag te maken, dus behalve voor de vergunningverlening voor archeologische rijksmonumenten ook voor archeologische toevalsvondsten van algemeen belang (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c en artikel 19.8). Dit laatste ligt naar de mening van de regering voor de hand, omdat de borging van de archeologische monumentenzorg in het omgevingsplan en de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang tot op zekere hoogte complementair aan elkaar zijn. De gemeente kan de kans op dergelijke toevalsvondsten minimaliseren door bij het vaststellen van het omgevingsplan voldoende onderzoek te (laten) doen naar – al dan niet te verwachten – archeologische waarden in het gebied. Normaal gesproken worden gemeenten dus niet gauw overvallen door archeologische toevalsvondsten van algemeen belang.

Omdat het niet mogelijk is om alle archeologische resten via verkennend vooronderzoek te lokaliseren, kan het toch voorkomen dat men tijdens werkzaamheden stuit op archeologische vondsten die van algemeen belang zijn. Naar de mening van de regering hoort het bij een evenwichtig beschermingsregime dat een gemeente ook in een dergelijk geval de mogelijkheid heeft om haar verantwoordelijkheid voor het bodemarchief invulling te geven. Deze verantwoordelijkheid strekt zich immers ook uit over archeologische waarden die vooral van belang zijn voor de lokale gemeenschap of de regio. De regering wil daarom de bevoegdheidstoedeling niet beperken tot archeologische toevalsvondsten van algemeen (inter)nationaal belang. Voor zover de 50PLUS/Klein-fractie van mening is dat het beschermingsniveau van de archeologie wordt verhoogd door de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om op te treden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang **(1.99)**, merkt de regering op dat deze bevoegdheidstoedeling vooral is bedoeld om de archeologische «gereedschapskist» van de gemeente te completeren. De bescherming van het bodemarchief is meer gebaat bij het vroegtijdig rekening houden met (te verwachten) archeologische waarden dan bij ad hoc-maatregelen naar aanleiding van een toevalsvondst. In dat laatste geval zal doorgaans, ook gelet op de kosten die dat voor het bevoegd gezag met zich meebrengt, een afweging worden gemaakt die van invloed kan zijn op de omvang of de duur van het archeologisch onderzoek. De verplichting voor het bevoegd gezag om de schade die de opgelegde maatregelen veroorzaken naar redelijkheid te vergoeden, zal naar verwachting van de regering bovendien remmend werken op het gemeentelijk ingrijpen bij archeologische toevalsvondsten van lokaal of regionaal belang. Toch is de regering van mening dat het een gemis in het stelsel zou zijn als een gemeente het in voorkomend geval wenselijk zou vinden om de belangrijke archeologische waarden die ineens opduiken veilig te stellen, maar de gemeente daartoe geen wettelijk instrument zou hebben. In dit verband merkt de regering op dat ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap terughoudend beleid voert als het gaat

om archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Ten eerste speelt mee hoe belangrijk het archeologisch monument is, ten tweede of er beleidsmatig aanleiding toe is. Als een archeologische toevalsvondst van onvoldoende belang is, zal de Minister in principe niet overgaan tot het (doen) treffen van maatregelen. De Minister zal daar evenmin toe overgaan als een gemeentebestuur bij het opstellen van het omgevingsplan heeft nagelaten op adequate wijze rekening te houden met bekende of verwachte archeologische waarden. In een dergelijk geval ligt het eerder voor de hand dat de gemeente zelf alsnog haar verantwoordelijkheid neemt. Met de beoogde bevoegdheidstoedeling is dat ook mogelijk.

Financiële aspecten van archeologische toevalsvondsten van algemeen belang

Op de vraag van de 50PLUS/Klein-fractie (**4.152**) in hoeveel gevallen het Rijk de afgelopen vijf jaar financieel heeft bijgedragen aan een opgraving na een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, is het antwoord dat dit niet is voorgekomen. Toevalsvondsten doen zich uiteraard wel voor, zoals de vondst van een Romeinse sarcofaag in Simpelveld in 2003 of recenter, die van een Middeleeuwse rivieraak die in 2013 werd aangetroffen bij rioleringswerkzaamheden in Utrecht. In deze gevallen bleek overigens formeel stilleggen niet nodig om de archeologische vondsten te documenteren, omdat een oplossing mogelijk bleek zonder de harde hand. Maar dat zal naar de inschatting van de regering niet voor elke toekomstige toevalsvondst gelden, zeker niet daar waar de belangen groot zijn.

In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie of de regering een indicatie kan geven van de financiële gevolgen voor gemeenten van de bevoegdheid om maatregelen te (laten) treffen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Ook vragen die leden of in de bepalingen over de schadeloosstelling wordt opgenomen dat het Rijk in bijzondere gevallen bijspringt, mochten schadevergoedingen voor gemeenten onevenredig hoog uitpakken. Verder vragen deze leden waarom de regering er niet voor kiest om de schadeloosstelling in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, met de berekening van de financiële gevolgen in de toelichting (**14.90**).

De invulling van hoofdstuk 15 Schade van de Omgevingswet vindt plaats via de Invoeringswet Omgevingswet in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Awb die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Wat betreft de schadevergoeding door het bevoegd gezag bij maatregelen ingeval van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang zal het uitgangspunt gelden dat het bevoegd gezag de kosten hiervan zelf draagt. Dit zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn als deze overgaat tot maatregelen die tot schadevergoeding moeten leiden, en de gemeente indien zij als bevoegd gezag optreedt. Het is niet de bedoeling van de regering dat het Rijk bijspringt als gemeenten gebruik maken van hun bevoegdheid om maatregelen te treffen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. De gemeente zal bij het besluit ook financiële aspecten betrekken, evenals de belangen van de initiatiefnemer wiens activiteiten zijn stilgelegd. Als het een (inter)nationaal belang betreft, of wanneer het een toevalsvondst is die is gedaan buiten het grondgebied van enige gemeente, kan de Minister bovendien zelf maatregelen opleggen. In dit verband verwijst de regering ook naar de beantwoording van de vragen van de 50PLUS/Klein-fractie hiervoor. In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie om een indicatie van de kosten die voor rekening van gemeenten kunnen komen als zij gebruik maken van hun bevoegdheden bij een archeologische toevals-

vondst van algemeen belang, merkt de regering op dat dit van geval tot geval zal verschillen. Het zal kunnen gaan om de kosten van een opgraving of noodonderzoek en om compensatie van vertragingsschade of, bij een boerenbedrijf, om «oogstschade». Ook de aard van het archeologische monument is in hoge mate bepalend voor de hoogte van de kosten. Onderzoek naar de locatie en context van een muntschat zal beperktere kosten met zich meebrengen dan die van een steentijdvindplaats. Vaak zal zoals gezegd geen volledige opgraving worden opgelegd, maar zal men zich beperken tot noodonderzoek en passende oplossingen om de schade te beperken, onnodige vertraging in het bouwproces te voorkomen, maar wel zoveel mogelijk archeologische informatie veilig te stellen.

3.9.8 Recreatieve infrastructuur

De leden van de fracties van de ChristenUnie (**3.27**) en de SP (**4.111, 4.113**) vragen aandacht voor de recreatieve infrastructuur. Wegen en vaarwegen die vooral worden gebruikt voor recreatief verkeer behoren tot de fysieke leefomgeving en daarmee ook tot de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het kabinet heeft echter in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte²⁶ aangegeven dat deze infrastructuur niet van nationaal belang is. Het is dus aan de decentrale overheden, vooral provincies, gemeenten en wegbeherende waterschappen, om ervoor te zorgen dat deze netwerken blijven functioneren. Waar de netwerken gemeente- en provinciegrenzen doorkruisen is bestuurlijke afstemming geboden. Artikel 2.2 van het wetsvoorstel voorziet in een verplichting tot afstemming waar dat nodig is. Wel heeft het Rijk inmiddels een (pilot-)traject in gang gezet om te komen tot bestuurlijke afspraken over routenetwerken. Een eerste convenant is in december 2014 gesloten in de regio Zwolle, met 19 aangesloten gemeenten. Doel is de borging van recreatieve routenetwerken bij voorgenomen projecten, gebiedsontwikkeling en groot onderhoud. Vergelijkbare bestuurlijke afspraken in de andere delen van het land zijn in voorbereiding. De verwachting is dat het gehele proces medio 2015 kan zijn afgerond. Het succes van dit traject is belangrijk. Als dit succesvol is, biedt dit de mogelijkheid om vergelijkbare vraagstukken op diezelfde wijze op te lossen en daarmee een verdere groei van het aantal wettelijke regels te voorkomen. De rol van het Rijk is verder om te voorzien in de juiste juridische instrumenten voor de decentrale overheden. Een omgevingvisie van een decentrale overheid zal naar verwachting steeds ingaan op recreatie en de daarvoor benodigde infrastructuur. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan regels opnemen over de recreatieve infrastructuur. Provincies hebben de mogelijkheid om recreatieve infrastructuur te beschermen via instructieregels over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Een verdere verbetering van het juridische instrumentarium voor wandel- en fietspaden zal worden geboden door de voorziene inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. De Wegenwet regelt onder meer de openbaarheid van wegen, wat vooral voor particuliere, kleine en onverharde wegen een aandachtspunt is.

²⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 660, A/Nr. 50, bijlage.

3.10 Gelijkwaardig beschermingsniveau

3.10.1 Algemeen

Verbeterdoelen en behoud van het goede

In paragraaf 3.2 heeft de regering uiteengezet dat het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelingen ertoe strekken tot een samenhangende ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te komen. De ambitie om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden die ook in de doelstelling van de Omgevingswet is verwoord, vergt dus ook een visie op de wijze waarop de huidige wet- en regelgeving wordt ingepast in de uitvoeringsregelingen. Daarin zijn ook immers regels opgenomen om die doelstelling te bereiken. Die regels worden omgezet naar de sturingsinstrumenten van het wetsvoorstel, zoals omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels over activiteiten en vergunningvereisten voor activiteiten. Ook de (verdeling) van overheidstaken en -bevoegdheden is van belang. De ontwerppoging behelst niet alleen het terug laten keren van regels, maar ook het bedienen van de verbeterdoelen die in paragraaf 2.2 zijn genoemd. Dat kan een spanningsveld opleveren.

Benaderingswijze van het ontwerpprincipe «gelijkwaardige bescherming»

De veronderstelling van de leden van de GroenLinks-fractie (**7.25**) dat de op het wetsvoorstel te baseren uitvoeringsregelingen uitgaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige omgevingsrecht kan de regering bevestigen. Al eerder heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer toegezegd²⁷ dat bij het ontwerp van de nieuwe uitvoeringsregelgeving een gelijkwaardige bescherming als één van de ontwerpprincipes zal worden gehanteerd. Dat uitgangspunt kent twee benaderingswijzen: de procedurele en de inhoudelijke. De *procedurele* benaderingswijze houdt in dat besluitvormingsprocessen of -procedures, waaronder inspraak en rechtsbescherming, een waarborg bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen. Die benaderingswijze krijgt vooral gestalte in het wetsvoorstel zelf en het Omgevingsbesluit. De *inhoudelijke* benaderingswijze ziet op de mate waarin de beoogde bescherming van de genoemde belangen op AMvB-niveau wordt geboden. Het houdt in dat de voorgenomen AMvB's zoveel mogelijk in een zelfde mate of op een gelijkwaardige wijze bescherming bieden tegen aantasting van essentiële belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving als de huidige wet- en regelgeving. Deze benaderingswijze zal gestalte krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Een gelijk beschermingsniveau of gelijkwaardig?

Het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom gekozen is voor een «gelijkwaardig» en niet voor een «gelijk» beschermingsniveau (**5.70**) kan als volgt worden toegelicht. Om de verbeterdoelen die met de stelselherziening moeten worden bereikt en om de (systeem)keuzes die op wetsniveau zijn gemaakt door te trekken naar de uitvoeringsregelgeving zal de bestaande uitvoeringsregelgeving opnieuw worden doordacht en uitgeschreven. Dat leidt er toe dat de bestaande regels niet altijd op identieke of sterk vergelijkbare wijze zullen worden overgebracht naar de beoogde AMvB's. Wel betekent dit dat het nieuwe stelsel óf op een vergelijkbare wijze óf met een gelijkwaardig effect de

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.

eerdergenoemde belangen beschermt. Een «gelijk» beschermingsniveau zou vereisen dat de nieuwe regels materieel dezelfde beperkingen opleggen als de huidige regels, wat niet tegemoet komt aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarom is gekozen voor een «gelijkwaardig» niveau.

Gelijkwaardig beschermingsniveau, andere uitgangspunten en verbeterdoelen

Het ontwerpprincipe van gelijkwaardige bescherming moet in samenhang worden gezien met de verbeterdoelen die met de stelselherziening moet worden bereikt en de andere uitgangspunten voor de stelselherziening. Een van de verbeterdoelen is het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dat doel kan bij de op te stellen AMvB's onder meer worden gerealiseerd door de vele honderden nu bestaande regels te harmoniseren en te systematiseren. Er zijn in de huidige wetgeving vele begrippen en definities die op elkaar lijken, materieel hetzelfde dekken, maar anders zijn verwoord. Het komt ook voor dat dezelfde begrippen worden gebruikt maar dat deze uiteenlopend zijn gedefinieerd waardoor ook de betekenis of reikwijdte anders wordt. Ook zijn er begrippen die inhoudelijk op onderdelen van elkaar verschillen maar waarbij de verschillen overbrugbaar zijn door deze onder een centrale noemer te brengen. Verder zijn er algemene begrippen die afhankelijk van het oogmerk van de regeling anders zijn gespecificeerd. Een voorbeeld daarvan: gebouw, kwetsbaar gebouw, beperkt kwetsbaar gebouw, geluidsgevoelig gebouw, ander geluidsgevoelig gebouw, gebouwen met een gezondheidszorgfunctie, gebouwen met een onderwijsfunctie, gebouwen met een kantoorfunctie, gebouw of woning, overig gebouw. Bij de samenvoeging van de huidige regelingen in een beperkt aantal AMvB's zal de vereenvoudiging en harmonisatie ertoe leiden dat de regels dus niet identiek blijven. In het licht van dit verbeterdoel wordt, in overeenstemming met het in artikel 2.3 vervatte proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, ook gezien of het doel van een nu bestaande regel ook op een minder belastende wijze kan worden bereikt. Een voorbeeld hiervan is het vervangen van een vergunning door een algemene regel en eventueel een meldingsplicht. Als gekozen worden voor algemene regels in plaats van vergunningen, worden daaraan dezelfde oogmerken meegegeven als aan de vergunningplicht. Een thema waar het spanningsveld tussen gelijkwaardige bescherming en andere uitgangspunten en verbeterdoelen zich sterk laat zien is flexibiliteit. Op dit thema is in paragraaf 2.4 al ingegaan en zal in hoofdstuk 4 verder worden ingegaan. Daar is aangegeven dat de flexibiliteit van het wetsvoorstel niet betekent dat alles op losse schroeven wordt gezet. De flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel zijn steeds bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving goed te beschermen en doelmatig te benutten. In ieder geval worden diverse flexibiliteitsbepalingen die het huidige recht kent geïntegreerd in het nieuwe stelsel. Verder wordt gezien in hoeverre er meer ruimte kan worden geboden in de regels. In het beeld van de regering komt de achterliggende doelstelling van een regel niet in het gedrang als een regel meer open of flexibel wordt geformuleerd, een doelvoorschrift wordt vervangen door een middelvoorschrift of uitzonderingen worden gemaakt voor gevallen waarin een regel onevenredig bezwarend is. Een ander verbeterdoel is het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Dit vereist dat overheden en andere spelers in het fysieke domein worden gestimuleerd om de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet niet meer. Deze samenhangende benadering leidt er toe dat de kwaliteitsopgave of ontwikkeling in de fysieke leefom-

geving centraal staat in plaats van de specifieke afvinklijst van sectorale belangen.

Een uitgangspunt voor het wetsvoorstel is verder het subsidiariteitsbeginsel, dat van belang is voor de bestuurlijke taakverdeling. Hoewel de hoofdlijnen van de bestuurlijke taakverdeling niet veranderen, kan soms een verschuiving optreden van verantwoordelijkheden naar decentraal bestuur. Dat gebeurt ook door de aard van een regel: door een instructie-regel meer open of flexibel te formuleren komt er meer verantwoordelijkheid bij degene die de regel toepast. Daarmee komt de besluitvorming dichter bij de burger te liggen.

Ook het EU-recht en internationaal recht vormen een uitgangspunt voor de stelselherziening. Het beschermingsniveau zal gelijk blijven als EU-regelgeving of internationale verplichtingen dwingen tot het behoud van een nu feitelijk bestaande kwaliteit (bijvoorbeeld omdat een bepaalde grens niet mag worden onderschreden) of op een andere manier dwingt tot behoud van die kwaliteit (bijvoorbeeld in verband met het standstillbeginsel).

Operationalisering van het ontwerpprincipe

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe het ontwerpprincipe van de gelijkwaardige bescherming geoperationaliseerd wordt en wanneer daaraan voldaan is **(5.70)**. In vergelijkbare bewoordingen willen zowel de leden van de D66-fractie **(5.83)** als de leden van de GroenLinks-fractie **(7.25)** weten of alle materiële normen uit de wetten die opgaan in de Omgevingswet op dezelfde manier en met hetzelfde beschermingsniveau in de uitvoeringsregelingen terecht komen. Als dit niet het geval is, dan willen deze leden weten op welke punten en om welke redenen de normen in de AMvB zullen verschillen van de huidige normen.

Bij het opstellen van de voorgenomen AMvB's zal zo scherp mogelijk het doel van de eerdere geldende wettelijke regels worden geïdentificeerd, zoals de bescherming van gezondheid of veiligheid en het bewerkstelligen van goede omgevingskwaliteit. Voor elk van die regels zal in het licht van de verbeterdoelen en uitgangspunten worden vastgesteld of die een absolute «grens» bevatten of ruimte voor afweging bieden.

De regering is voornemens om in de voorgenomen AMvB's aan bestuursorganen meer ruimte te bieden om verantwoorde keuzen te maken om aan een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gestalte te geven. Het resultaat kan wel zijn dat niet altijd en op elke plek in Nederland sprake is van een identieke kwaliteit, maar wel van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Wat de precieze effecten zullen zijn van op het streven naar een gelijkwaardig beschermingsniveau, is op dit moment nog niet exact aan te geven. Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau moet gezien worden in samenhang met de verbeterdoelen en andere uitgangspunten van de stelselherziening. Deze doelen en uitgangspunten zullen in concrete situaties niet altijd te verenigen zijn en soms zelfs botsen. Een voorbeeld is het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Met het oog hierop worden regels samengevoegd, vereenvoudigd en geharmoniseerd. Deze regels kunnen dus niet op identieke wijze terugkomen in het stelsel. Bij de vormgeving van het stelsel zal voortdurend worden gekeken hoe deze doelen en uitgangspunten het beste kunnen worden gerealiseerd.

Gelijkwaardig beschermingsniveau en lopende beleidsvernieuwingstrajecten

Een aandachtspunt ten aanzien van het gelijkwaardig beschermingsniveau is het volgende. Op enkele terreinen zijn beleidsvernieuwingstrajecten in gang gezet. Dit geldt voor het onderwerp geluidbelasting door

wegen en spoorwegen, die in beheer zijn bij decentrale overheden en industrieterreinen, waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van «grote lawaaimakers». Dit traject is ook bekend onder de naam Swung-2. Dit geldt ook voor de herziening van de wettelijke regels ter bescherming van de bodem en het grondwater. Omdat deze vernieuwingstrajecten ertoe kunnen leiden dat voor die aspecten een nieuw normenstelsel wordt voorgesteld, geldt het principe van gelijkwaardig beschermingsniveau niet voor deze onderwerpen. Er wordt dan immers een nieuwe beleidsafweging gemaakt over het gewenste beschermingsniveau. De afzonderlijke wetsvoorstellen hiervoor worden op een later tijdstip aan het parlement aangeboden. Dat geldt zowel voor de wetgeving die de Omgevingswet zal aanvullen als voor voorstellen voor de aanpassing van de AMvB's om de beleidsvernieuwing te realiseren. Daarover kan dan separaat van gedachten worden gewisseld. Zie ook hoofdstuk 10 van deze nota. Ten slotte merkt de regering op dat het Deltaprogramma 2015 de nationale Deltabeslissingen bevat en de concrete voorkeursstrategieën per regio tot 2050. De beslissing over waterveiligheid behelst dat het regeringsbeleid erop is gericht Nederland beter te beschermen tegen overstromingen met nieuwe veiligheidsnormen voor onze waterkeringen. Daarbij wordt niet meer alleen gekeken naar de kans dat het water over de dijk komt, maar ook naar de gevolgen voor inwoners en economie. In plaats van verschillende veiligheidsnormen voor verschillende delen van ons land, kan iedereen achter de dijken in de toekomst rekenen op een gelijk beschermingsniveau van ten minste 1 op 100.000. Dat betekent dat de jaarlijkse kans om te overlijden als gevolg van een overstroming op geen enkele binnendijkse locatie groter zal zijn dan 0,001%. Op plekken waar veel slachtoffers kunnen vallen en veel schade ontstaat, is het beleid erop gericht extra bescherming te bieden. Het Deltaprogramma 2015 leidt voor ruim 200 dijkvakken tot nieuwe normen. Deze nieuwe normen zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (zie ook paragraaf 5.3 onder het kopje «Waterveiligheidsnormen»).

Risico's voor natuur en milieu?

De leden van de fractie van D66 hebben verder vragen over de conclusie van het PBL dat de flexibiliteit van het wetsvoorstel risico's kan opleveren voor natuur en milieu (**5.71**). De regering merkt op dat de door het PBL benoemde «risico's deels gebaseerd lijken te zijn op het feit dat enkele onderwerpen nog op AMvB-niveau worden geregeld en niet in het wetsvoorstel zelf. Hierop wordt in hoofdstuk 5 van deze nota ingegaan. Een meer principiële punt is dat de regering het bieden van meer ruimte aan het decentraal bestuur niet ziet als een verslechtering van het beschermingsniveau, maar als het dichter bij de burger brengen van de besluitvorming. Decentrale bestuursorganen zijn immers ook toegerust om belangenafwegingen te maken tussen de belangen van initiatiefnemers en de belangen van hun burgers. Zij zijn daarvoor vaak beter toegerust dan het Rijk, omdat ze beter rekening kunnen houden met lokale omstandigheden.

Deze leden vragen ook of de door het PBL geschetste risico's met de voorgestelde versie van de Omgevingswet zijn weggenomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is meer materiële sturing aangebracht in het wetsvoorstel, zoals de aanduiding van het oogmerk van de verschillende regels die op grond van het wetsvoorstel gesteld kunnen of moeten worden. Ook is voorzien in meer procedurele waarborgen. Verder is naar aanleiding van het PBL-advies indertijd gekeken naar de «stapeling» van flexibiliteitsbepalingen. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 is er in feite geen «stapeling» van flexibiliteitsbepalingen, omdat elke bepaling bedoeld is voor specifieke gevallen. Naar aanleiding van de opmerkingen is toen wel

besloten om in het wetsvoorstel geen bepaling op te nemen ter opvolging van de regeling van de Crisis- en herstelwet voor ontwikkelingsgebieden, omdat zo'n bepaling wel zou overlappen met andere flexibiliteitsbepalingen. De reguliere flexibiliteitsbepalingen bieden ook voor de ontwikkelingsgebieden voldoende mogelijkheden.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen in hun bijdrage op de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een gelijkwaardig beschermingsniveau niet overal gerealiseerd zal worden (**7.25**). De regering neemt aan dat de genoemde leden per abuis veronderstellen dat de Afdeling die conclusie aan het wetsvoorstel heeft verbonden. De Afdeling doelde in haar advies op een onderdeel daarvan, namelijk de rechtsbescherming en stelde vast dat de vraag of het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van *rechtsbescherming* zal bieden aan het huidige, pas kan worden beantwoord als de uitvoeringsregelingen gereed zijn omdat belangrijke voorschriften op het gebied van handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. De Afdeling oordeelde niet over de inhoudelijke gelijkwaardige bescherming die in het AMvB-traject moet worden bewerkstelligd. Voor het thema rechtsbescherming verwijst de regering naar hoofdstuk 9 van deze nota. De leden van de GroenLinks-fractie uiten ook hun zorg over de uiteindelijke gevolgen van de voorgestelde Omgevingswet voor de bescherming van natuur en milieu. De regering kan op dit moment nog niet aan het verzoek van de genoemde leden voldoen om een overzicht te verstrekken waar in de uitvoeringsregelingen van de huidige normen en waarden zal worden afgeweken. Deze regelingen worden op dit moment immers nog voorbereid.

Ook de leden van de PvdD-fractie refereren aan het oogmerk van de regering om het bestaande beschermingsniveau van natuur en milieu te continueren. Deze leden kunnen dat niet rijmen met het bieden van meer afwegingsruimte aan het decentrale niveau (**3.35b**). In reactie daarop wil de regering erop wijzen dat heel veel regels die kaders stellen voor de besluitvorming van bestuursorganen geen betrekking hebben op natuur en milieu. De inbouw van de regels voor de natuurbescherming vanuit het wetsvoorstel natuurbescherming volgt nog een zelfstandig traject. De inbouw van de milieukaderstelling in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal zorgvuldig gebeuren. Daarbij wijst de regering erop dat ook die regelgeving op dit moment aan bestuursorganen al afwegingsruimte biedt, bijvoorbeeld voor geluid en geur. Ook de Crisis- en herstelwet bevat momenteel de mogelijkheid om die ruimte te bieden. Het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau is daarom combineerbaar met het bieden van afwegingsruimte. Zie in dat verband ook paragraaf 2.4.

De leden van de PvdD-fractie zijn verder benieuwd welke EU-richtlijnen de regering opnieuw zal bezien op mogelijkheden voor verruiming van bestuurlijke afwegingsruimte (**3.36**). In antwoord daarop verwijst de regering naar onderdeel B van de bijlage bij het wetsvoorstel waarin EU-richtlijnen en verdragen zijn vermeld die door middel van het wetsvoorstel en de uitvoeringsbesluiten opnieuw worden geïmplementeerd. Deze leden vragen ook welke voorbeelden de regering kan geven van beschermingsniveaus die nu door de implementatie van EU-richtlijnen «te hoog» zouden liggen (**3.37**). Zoals beschreven in de memorie van toelichting gaat de stelselherziening uit van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Ook vormt het Europese en internationale recht uitgangspunt van de stelselherziening. Het is noch de bedoeling om het beschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving te verlagen, noch om afbreuk te doen aan de volledige omzetting van EU-richtlijnen.

3.10.2 Specifieke vragen over de gelijkwaardige bescherming en de inhoud van de uitvoeringsregelgeving

Is behoud van het beschermingsniveau te mooi om waar te zijn?

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt of het in de memorie van toelichting beschreven vooruitzicht van een lagere regeldruk en snellere besluitvorming bij handhaving van het huidige beschermingsniveau niet te mooi is om waar te zijn is **(1.100)**. De regering is die mening niet toegedaan. De mening van deze leden zou er eigenlijk op neerkomen, dat zij feitelijk geen mogelijkheden meer zien om het omgevingsrecht in zijn huidige complexiteit te verbeteren, zonder aan de doelen te tornen. De regering ziet die mogelijkheden wel. Hoewel er in de afgelopen periode veel verbeteringen in het omgevingsrecht zijn doorgevoerd, kunnen er zeker nog stappen worden gezet.

De vraag van diezelfde leden waarom de regering niet bereid is het huidige niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving op een reëler niveau vast te stellen **(1.101)** wekt de indruk, dat deze leden het huidige niveau van de bescherming van fysieke leefomgeving in ieder geval op onderdelen niet reëel vinden. Ook deze mening deelt de regering niet. Vandaar dat een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel een gelijkwaardig beschermingsniveau is. Dat neemt niet weg, dat bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving alle daarin opgenomen doelen beschouwd en onderbouwd worden. Daarbij moet wel worden bedacht, dat maar een deel van de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving centraal wordt vastgesteld. Het meeste beleid wordt lokaal en regionaal ontwikkeld en vastgelegd in omgevingsvisies, omgevingsplannen en verordeningen van het decentrale bestuur. De regering ziet dus ook met behoud van het huidige beschermingsniveau mogelijkheden voor een vereenvoudigd en transparant stelsel. Een verlaging van het beschermingsniveau om dat te bereiken wordt niet nodig geacht **(1.102)**.

Beschermingsniveau en gebruiksruimte

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier het beschermingsniveau zal worden vastgesteld en welke rol de gebruiksruimte daarbij precies zal spelen. Die leden willen weten of de regering van plan is om hiervoor een toetsingskader in de AMvB op te nemen **(5.77)**. Voor de beantwoording van deze tweeledige vraag is relevant dat het begrip gebruiksruimte in het kader van de Omgevingswet is gedefinieerd als «de binnen een bepaald gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving». Dat is een dus een breed begrip. Daarbinnen zijn weer meerdere «gebruiksruimten» te onderscheiden. De meest relevante zijn de fysieke gebruiksruimte (het verschil tussen het bestaande gebruik van een bepaalde locatie en de maximale mogelijkheden tot invulling daarvan op basis van wettelijke normen, vastgelegd in het omgevingsplan of instructieregels die daarop betrekking hebben) en de milieugebruiksruimte (het verschil tussen de bestaande of vergunde milieubelasting op een bepaalde locatie en de maximale milieubelasting aldaar op basis van wettelijke normen, vastgelegd in bijvoorbeeld omgevingswaarden, instructieregels of, op lokaal niveau, het omgevingsplan [= het wettelijk beschermingsniveau]). De gebruiksruimte is daarom alleen op lokaal niveau vast te stellen. Dat zal voor de fysieke gebruiksruimte doorgaans redelijk gemakkelijk zijn vast te stellen: het is een vergelijking van het feitelijk bestaande gebruik met het toegestane gebruik. Zou de gemeente overwegen die gebruiksruimte te vergroten, dan zal zij moeten bezien tot hoever zij kan gaan gelet op de bestaande wettelijke regels, waaronder de instructieregels van provincie en Rijk. Het bepalen van de milieugebruiksruimte vergt doorgaans meer: het goed

vaststellen van de bestaande milieubelasting en de toegestane maar nog niet «gebruikte» milieubelastingmogelijkheden (bijvoorbeeld de nog niet «gebruikte» vergunde milieubelasting in omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten) kan alleen door een combinatie van goede meet-, berekenings- of monitoringgegevens en administratieve gegevens enerzijds en de bepaling van de maximaal toelaatbare milieubelasting volgens de wettelijke normen anderzijds en de vaststelling van het verschil daartussen.

De vaststelling van de normen door de provincie of het Rijk die het beschermingsniveau bepalen, zullen niet worden afgeleid van de gebruiksruimten die op elke plaats in het land verschillend is.

De vraag of voor het vaststellen van de gebruiksruimte op AMvB-niveau regels zullen worden gesteld dan wel anderszins voor een juiste beoordeling van de gebruiksruimte een toetsingskader zal worden vastgelegd, beantwoordt de regering ontkennend. Zoals in paragraaf 5.10 van de memorie van toelichting is beschreven zijn er een zevental uiteenlopende mogelijkheden voor gemeenten om de gebruiksruimte te beïnvloeden. Meerdere daarvan zullen hun uitwerking vinden in de uitvoeringsregeling. Na de totstandkoming daarvan bestaat er geen noodzaak meer voor een bijzonder instrument dat specifiek gericht is op de (milieu)gebruiksruimte of de vaststelling daarvan.

4 Balans flexibiliteit en rechtszekerheid

4.1 Algemeen

Veel vragen in het verslag gaan over de werking en betekenis van flexibiliteit, in het bijzonder in relatie tot rechtszekerheid. Diverse fracties vragen om te verduidelijken wanneer flexibiliteit aan de orde kan zijn en op welke manier de voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en rechtsbescherming is geborgd, zowel voor burgers, bedrijven als overheden. Zo kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden in flexibiliteit, mits flexibiliteit in balans blijft met rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Ze wijzen op het risico dat burgers en bedrijven niet meer weten waar ze aan toe zijn en wat nu nog wel of niet is toegestaan. Ze onderschrijven de principes van voorkomen van onnodige belemmering van flexibiliteit, van maatwerk en co-creatie, mits de antoniemen van die principes – bescherming, het voorkomen van willekeur, rechtszekerheid en rechten van derden – voldoende zijn geborgd (**1.47, 1.48, 1.49, 1.50**). Ze vrezen voor meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als omwonenden over wat er wel en niet mogelijk is (**3.8**).

De leden van de PvdD-fractie wijzen op de tegenstelling die zit in het streven naar enerzijds meer duidelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht, en anderzijds meer flexibiliteit bij het bevoegd gezag in de belangenafweging en vragen de regering hierop te reflecteren (**4.148**).

De leden van de CDA-fractie plaatsen een kanttekening bij de grote mate van flexibiliteit die het wetsvoorstel mogelijk maakt: de mate van flexibiliteit is erg groot, zo groot dat als op grote schaal van de afwijkingmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid vinden deze leden dat ongewenst. Graag vernemen deze leden de visie van de regering hierop, en zien dat aan de hand van casussen duidelijk gemaakt wordt hoe beide ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verenigd kunnen worden. Deze leden streven dus naar een aanpak die heel flexibel kan zijn én voldoende rechtszekerheid kan bieden (**7.7**).

De leden van de D66-fractie zien grote voordelen van veel ruimte voor flexibiliteit en bestuurlijke afwegingen in het wetsvoorstel, maar maken zich wel zorgen over de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet. Deze leden vragen de regering welke balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zij voor ogen heeft (**7.13**). Deze leden vragen de regering

om aan te geven op welke punten in de AMvB's zij ervoor zal zorgen dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt (7.14). De leden van de fractie van GroenLinks vragen in dit verband of de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende garanties kent dat alle betrokken belangen en belanghebbenden in de uiteindelijke besluitvorming worden betrokken, of de beoogde flexibiliteit zich wel met de noodzakelijkheid van een heldere normstelling verhoudt en hoe in algemene zin de rechtszekerheid voor betrokkenen wordt gegarandeerd (7.28).

Het antwoord op deze vragen wordt niet alleen in dit hoofdstuk gegeven. In paragraaf 2.4 van deze nota is beschreven op welke wijze de verschillende vormen van flexibiliteit doelgericht en op maat ingezet kunnen worden. In de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving wordt de voorgenoemde uitwerking verder beschreven. In de beantwoording in dit hoofdstuk wordt eerst dieper ingegaan op de betekenis van het (verzamel-)begrip flexibiliteit. Er zijn verschillende vormen van flexibiliteit die elk aan een specifiek instrument van de Omgevingswet zijn gekoppeld. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de vragen over flexibiliteitsmogelijkheden bij regels die zijn gericht tot overheden (bestuurlijke afwegingsruimte, paragraaf 4.2) en de flexibiliteitsmogelijkheden bij regels over activiteiten die gericht zijn tot een ieder (paragraaf 4.3). Daarna volgt een antwoord op de vragen over flexibiliteit en rechtszekerheid (paragraaf 4.5). Tot slot volgt het antwoord op enkele vragen over de experimenteerbepaling (zie paragraaf 4.6). Op de werking van zorgplichtbepalingen wordt in paragraaf 8.5 van deze nota ingegaan.

Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit

De begrippen «flexibiliteit» en «bestuurlijke afwegingsruimte» hangen nauw met elkaar samen. In paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting staat vermeld: «Met «flexibiliteit» wordt in dit verband bedoeld op de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk. Die actor kan de overheid als beleidsmaker, regelgever, bevoegd gezag of uitvoerder zijn maar ook de initiatiefnemer die een activiteit wil gaan uitvoeren.» Met «bestuurlijke afwegingsruimte» wordt bedoeld op de afwegingsruimte die regels bieden aan bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken of bevoegdheden.

Flexibiliteit en afwegingsruimte zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden: de flexibiliteit in de regelgeving is de afwegingsruimte voor degene tot wie de regel gericht is. Maar dat verband maakt ook duidelijk dat het begrippenpaar niet als synoniem kan worden gehanteerd. In deze nota wordt het begrip «bestuurlijke afwegingsruimte» alleen gebruikt voor de mogelijkheden die de regelgeving aan bestuursorganen zal gaan bieden om bij het nemen van besluiten binnen een zekere bandbreedte een balans te vinden tussen de uiteenlopende af te wegen belangen. «Bestuurlijke afwegingsruimte» betreft zowel ruimte voor de vertegenwoordigde bestuursorganen, die algemeen verbinden voorschriften vaststellen, als ruimte voor de uitvoerende bestuursorganen die beschikkingen nemen. Begrippen als «afwegingsruimte» en «afwegen» zal de regering voor de helderheid niet gebruiken om de mogelijkheden voor initiatiefnemers aan te duiden om binnen de kaders van de wet of de algemene regels voor activiteiten keuzes te maken. De mogelijkheden voor bestuursorganen om voor activiteiten maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te stellen om de algemene rijksregels daarop optimaal toe te snijden, zal de regering in deze nota aanduiden met het begrip «flexibiliteit». De regering verwacht met deze benadering mogelijke verwarring te voorkomen.

4.2 Flexibiliteit bij regels voor bestuursorganen

4.2.1 Meer ruimte in de instructieregels

Zoals in paragraaf 3.8 van deze nota al is toegelicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen instructieregels die de taakuitoefening van bestuursorganen betreffen en instructieregels (waaronder beoordelingsregels voor vergunningen) die inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen stellen aan bevoegdheidsuitoefening in de vorm van het nemen besluiten door bestuursorganen. Die laatste groep regels wordt ook wel aangeduid als «beslisregels» omdat deze beslissingen van bestuursorganen reguleren. Zoals in paragraaf 3.8 is beschreven zijn er momenteel veel «beslisregels». De meest omvangrijke pakketten zijn de beslisregels voor het huidige bestemmingsplan, die gericht zijn tot de gemeenteraad, en de beslisregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, die gericht zijn tot het bevoegd gezag voor die vergunning, meestal het college van burgemeester en wethouders. Deze zijn nu verspreid over verschillende wetten en amvb's. Eén van de grote winstpunten van de stelselherziening is dat al deze regels worden samengebracht in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en binnen dat besluit worden gesystematiseerd en waar mogelijk geharmoniseerd. Een deel van die beslisregels heeft betrekking op het zogenaamde «grijze milieu». Veelal worden die gekenmerkt door bepaalde maatstaven waaraan een besluit moet voldoen, bijvoorbeeld normen voor geluid. De leden van de PvdA-fractie willen weten of na de inwerkingtreding van de Omgevingswet feitelijk alleen van luchtkwaliteitsnormen, geluidsnormen en van bodemkwaliteitsnormen kan worden afgeweken **(3.5)**. De flexibiliteitsbepalingen hebben ook betrekking op andere onderwerpen. Het pakket aan beslisregels dat de huidige wet- en regelgeving bevat omvat immers veel meer, zoals natuur, water, ruimte en cultureel erfgoed. Voor elk van die terreinen gaat de regering per regel bezien of passender mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor besluitvorming op maat. Daarbij wordt ook bezien bij welke beslisregels dat niet mogelijk is, eenvoudigweg omdat die regel een bepaalde absolute grens bevat. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een absolute grens ter waarborging van het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de milieueffecten van toepassing van flexibiliteitregelingen wordt onderzocht en een zorgvuldige toepassing ervan wordt gegarandeerd, als er geen milieueffectrapportage meer gemaakt hoeft te worden **(5.74)**. Voor voorgenomen besluiten die aanzienlijke effecten kunnen hebben voor het milieu moet net als nu een milieueffectrapport worden opgesteld. Voor besluiten waarbij het milieu in mindere mate aan de orde is, is weliswaar een milieueffectrapport niet noodzakelijk, maar behoren de milieueffecten wel in de afwegingen te worden betrokken. Voor de meeste milieuaspecten, zoals geluid, geur, stank, bodem, enzovoort, zijn er uiteenlopende middelen en technieken om te beoordelen of het voorgenomen besluit leidt tot een aanvaardbare milieukwaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan een akoestisch onderzoek, een kwalitatieve beoordeling of een eenvoudige berekening. Uit de Awb volgt dat de uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan of de motivering van het besluit, bijvoorbeeld de omgevingsvergunning of het projectbesluit. De garantie dat dit zorgvuldig gebeurt, is gelegen in de mogelijkheid om tegen het besluit in beroep te gaan en de beoordeling door de rechter of het besluit inhoudelijk de rechtmatigheidstoets kan doorstaan.

4.2.2 Saldering en compensatie

De leden van de VVD-fractie wijzen op de mogelijkheden om te salderen en compenseren. Zij zien een ruimere mogelijkheid daartoe als essentieel voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur. Het antwoord op hun vraag welke Europese en internationaal geldende regels salderen en compenseren impliciet of expliciet uitsluiten (**1.28**), is het volgende. De regering ziet met de leden van de VVD-fractie de mogelijkheden voor de toepassing van saldering, compensatie en mitigatie. Dit kan bijdragen aan meer flexibiliteit bij een gelijkwaardig beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving. Het begrippenpaar compenseren en salderen is vooral bekend bij natuurbescherming. Salderen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 houdt in dat de negatieve gevolgen van een project of plan op een Natura 2000-gebied worden vereffend. Dan worden er maatregelen getroffen waardoor er per saldo geen sprake is van nadelige gevolgen. Aan saldering zijn een aantal voorwaarden verbonden. Compensatie bij aantasting van natuurwaarden is erop gericht om geen netto verlies uitgedrukt in natuurdoeltypen en doelsoorten te veroorzaken (EHS-compensatie) of het behouden van de ruimtelijke samenhang van een Natura 2000-netwerk, afgemeten aan de gunstige staat van instandhouding van in lijsten vastgelegde soorten en habitattypen. Uitgangspunt is daarbij altijd de zogenaamde mitigatie-hiërarchie: voorkomen – minimaliseren – mitigeren – compenseren. De habitatrichtlijn bepaalt voor Natura 2000-gebieden de grenzen van de toepassing van deze begrippen. Vooral de mogelijkheden van mitigatie en compensatie op het gebied van natuur (Natura 2000) kennen momenteel veel aandacht in de Europese en nationale rechtspraak. Met de beoogde integratie van de nieuwe Wet natuurbescherming in de Omgevingswet zullen de regels over compensatie van activiteiten op beschermde natuurwaarden van Natura 2000-gebieden ook binnen het kader van de Omgevingswet worden overgenomen. Daarbij wordt vanzelfsprekend waar nodig rekening gehouden met deze ontwikkelingen. Ook op het gebied van luchtkwaliteit is sprake van een mogelijkheid tot compensatie en saldering. Artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer biedt hiervoor nu de mogelijkheid. Het milieu en Natuurplanbureau heeft enkele jaren geleden een salderingsmodel voor luchtkwaliteit ontwikkeld. Dit model kan berekenen of compenserende maatregelen voldoende zijn om bij bouwprojecten de luchtkwaliteit per saldo te verbeteren. Het model is ontwikkeld in kader van de salderingsregeling die de Wet milieubeheer mogelijk maakt. De Interimwet stad-en-milieubenadering kent ook de mogelijkheid voor compensatie. Die moet zijn ingebed in het bestemmingsplan waarbij sprake is van een overschrijding van een milieunorm. De regering wil de bestaande mogelijkheden voor saldering en compensatie opnemen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving en deze waar mogelijk ook ten opzichte van de huidige regelingen een ruimer toepassingsbereik geven. Daarbij zal de regering ook bezien hoe salderen en compenseren mogelijk wordt voor lokaal geregelde onderwerpen: bijvoorbeeld voor het omhakken van een houtwal onder de voorwaarde dat een nieuwe houtwal wordt aangelegd op een plek die minder in de weg ligt. De vraag van de leden van de VVD-fractie of het voorbehoud in de memorie van toelichting «voor zover dat mogelijk is» ook feitelijk inhoudt dat geen garantie wordt gegeven dat er altijd de mogelijkheid van salderen en compenseren zal worden geboden (**1.29**), beantwoordt de regering bevestigend. Er zijn belangen die niet verenigbaar zijn met saldering of compensatie. De vernietiging van bijvoorbeeld een archeologisch monument is niet te salderen, noch te compenseren.

4.2.3 Tijdelijke afwijking van instructieregels

In ons huidige omgevingsrecht biedt de Crisis- en herstelwet al de mogelijkheid om tijdelijk lokaal specifieke oplossingen te realiseren. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving deze mogelijkheid wordt voortgezet in navolging van die wet **(3.1)**. Met die leden ziet de regering dit als mogelijkheid om op termijn de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. De regering is verheugd te vernemen dat die leden een continuering daarvan ondersteunen. De leden van de PvdA-fractie benadrukken daarbij wel dat die tijdelijke oplossing geen ingrijpende verslechtering van de fysieke leefomgeving tot gevolg mag hebben en aan een duidelijke termijn wordt gebonden **(3.1)**. Die leden geven ook als hun opvatting mee dat in die gevallen monitoring en een oplevertoets nodig zijn om zeker te stellen dat de norm na de tijdelijke periode daadwerkelijk wordt gehaald **(3.2)**. De regering ondersteunt de lijn dat er door tijdelijke afwijking geen ingrijpende verslechtering van de fysieke leefomgeving mag plaatsvinden. In het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving worden hier waarborgen voor opgenomen. Monitoring en een oplevertoets kunnen daar deel van uitmaken, maar welke waarborgen nodig zijn hangt af van de aard van de instructieregel en de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking die daarbij gegeven worden.

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een opzet waarbij de inhoudelijke regels, zeker waar die zijn afgeleid van Europese normen, hard blijven gelden maar waarbij wel ruimte blijft voor bestuursorganen om de manier te bepalen hoe die worden bereikt en de termijn waarbinnen die bereikt moet worden. Een alternatief zou kunnen zijn dat er een hiërarchie in belangen en normen wordt aangebracht, waarbij dus niet elke norm even zwaar is **(5.46)**.

De regering kiest in haar benadering de opzet die de leden van de CDA-fractie schetsen. Deze opzet is nagevolgd in de doorwerking van omgevingswaarden, zoals beschreven in paragraaf 3.7.4 van deze nota. Voor de regels die niet strekken tot realisatie van omgevingswaarden maar voor andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zoals de beperking van geluidsbelasting en het bewerkstellingen van een veilige woonomgeving sluit de tijdelijke afwijking eveneens aan bij de benadering van de leden van de CDA-fractie. Het alternatief van een hiërarchie van belangen heeft de regering bestudeerd. Dat bleek een onbegaanbare weg. Zoals in paragraaf 3.7.6 van deze nota is beschreven, heeft de regering niet gekozen voor een hiërarchische indeling.

4.2.4 Bestuurlijke afwegingsruimte en het «appels-en-peren-vraagstuk»

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het belang van het komen tot een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Maar zij vragen zich af hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Hoe worden bij een beoogde ontwikkeling geluid, stank en externe veiligheid afgewogen? Hoe verhouden zich de Level day-evening-night (L_{den}) waarden tot de odour-eenheden en tot de mol-eenheden? Wie bepaalt of er een per saldo verbetering van «de» kwaliteit ontstaat? Bestaat er niet de kans dat de rechtsgang in plaats van over molen, straks over het proces van de afweging gaat, zo vragen deze leden **(2.4)**. In een ander deel van het verslag geven de genoemde leden aan te worstelen met het vraagstuk op welke manier een bestuursorgaan verschillende grootheden tegen elkaar moet afwegen binnen de te creëren ruimte. Zij geven het voorbeeld waarin minder geluidsbelasting moet worden afgewogen tegen meer geuroverlast, zeker als de toename van geur leidt tot een niveau dat als ongezond kan worden aangemerkt. Het betekent dan dat appels met peren moeten worden vergeleken **(3.2)**.

De regering onderkent dat het eenvoudiger is om «vinkjes» te zetten op een denkbeeldig formulier waarin vragen staan, zoals: «is voldaan aan de regels voor geluid, voor stank, voor externe veiligheid, enzovoort». Maar bedacht moet worden dat ook nu al binnen veel normen een discretionaire bandbreedte is ingebouwd, waarbij het besluitvormend bestuursorgaan diverse belangen moet wegen. Ook binnen de huidige regelgeving kan dan sprake zijn van de dilemma's waar de leden van de PvdA-fractie op doelen. Binnen de wettelijke bandbreedte moet het bevoegd gezag dan de belangen van de initiatiefnemer en de belangen van derden of – abstracter – het milieu, de natuur en dergelijke afwegen. De praktijk laat zien dat die belangenafweging meestal procedureel en inhoudelijk op een goede manier vorm en inhoud krijgt. In dit verband wordt ook gewezen op de studie van de Stichting Natuur en Milieu over dit thema.²⁸ Bevoegde bestuursorganen betrekken bij deze afweging ook dikwijls deskundigen (bijvoorbeeld de gezondheidsdienst) en maken gebruik van hulpmiddelen voor een goede besluitvorming zoals de gezondheidseffectentoets. Ook de inbreng van belanghebbende burgers (bijvoorbeeld in de vorm van een belevingsenquête) wordt gebruikt te komen tot een goede afweging en besluitvorming. Ook de rechter blijkt goed in staat zich een oordeel te vormen of de belangenafweging op een goede manier gestalte heeft gekregen.

4.2.5 Het begrip «gelijk speelveld»

De leden van de PvdA-fractie vragen of het afwijken van één norm, waarbij deze gecompenseerd wordt met andere milieuverbeteringen, niet een ongelijk speelveld creëert voor bedrijven **(3.7)**. Ook in de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de Code Maatschappelijke Participatie wordt gewezen op het begrip «gelijk speelveld» **(5.158)**. Het begrip «gelijk speelveld» duikt regelmatig op waar het gaat om het toekennen van bevoegdheden aan decentrale overheden, bij het toedelen van discretionaire bevoegdheden en bij het mogelijk maken van het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften voor activiteiten. Het blijkt lastig om dit begrip te hanteren bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht. In het rapport «Gelijke regels of gelijke kansen? Het begrip «gelijk speelveld» verduidelijkt»²⁹ concludeert het CPB dat er twee uiteenlopende interpretaties van het begrip zijn. De eerste interpretatie gaat uit van een «gelijk speelveld» in termen van *regels*: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met «regels» worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Deze interpretatie gaat ervan uit dat de regels voor bedrijven in een gelijke situatie gelijk of symmetrisch zijn. De tweede interpretatie gaat uit van een «gelijk speelveld» in termen van *uitkomst*. Bezien vanuit het perspectief van het bedrijfsleven – dus in markteconomische termen – wordt dan bedoeld op het feit dat alle bedrijven een gelijke verwachte winstkans hebben. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door bedrijven met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld via subsidies) of door asymmetrische regels te stellen die bepaalde bedrijven bevoordelen en andere benadelen. Wanneer het begrip «gelijk speelveld» in termen van uitkomst wordt gezien vanuit het perspectief van de gezondheid of veiligheid burger, dan wordt bedoeld op het feit dat burgers in gelijke mate bescherming moeten kunnen genieten. Vanuit dit perspectief is het aanvaardbaar dat de overheid de burgers in een gelijke positie (een gelijk speelveld) plaatst door bedrijven in een hoog belast

²⁸ Stichting Natuur en Milieu, De kunst van het wikken en wegen: Bestuurlijke afwegingsruimte en een optimale omgevingskwaliteit, 2012, pagina 17 en verder.

²⁹ M. Appelman e.a., Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field, CPB Document nr. 34, 2003.

gebied aan strengere eisen te binden of door gebiedsgericht of locatiespecifiek asymmetrische regels te stellen. Het CPB stelde vast dat het niet mogelijk is om één algemene definitie van het «gelijke speelveld» te geven. Het stelde ook vast dat het niet mogelijk is om de interpretaties tegelijk toe te passen; ze conflicteren met elkaar. In de samenvatting van het genoemde rapport stelt het CPB «dat de uitdrukking «gelijk speelveld», te pas en te onpas, voor elk pleidooi kan worden ingezet. De onduidelijkheden van het begrip «gelijk speelveld» zijn een voedingsbodem voor misverstanden.» Het rapport maakt duidelijk dat niet in het algemeen kan worden gezegd of een verzoek om een gelijk speelveld gerechtvaardigd is. Daarnaast concludeert het CPB dat pleidooien voor een gelijk speelveld vaak zwak zijn onderbouwd. Dit komt omdat vaak niet duidelijk is wat een gelijk speelveld precies betekent.

De regering ziet de genoemde benaderingen als afweegcriteria bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen. Zij geeft er zich rekenschap van dat «het gelijk speelveld in termen van regels» voor het bedrijfsleven vanuit het oogpunt van concurrentie van belang is en «het gelijk speelveld in termen van uitkomst» voor het bereiken van de doelen van de Omgevingswet van belang is. Dit vraagt om een genuanceerde benadering. Overigens zal bij de opstelling van de uitvoeringsregelingen natuurlijk rekening worden gehouden met de EU-regels waar deze beogen een vrije markt te creëren voor de toepassing van goederen en producten. Dat zal voornamelijk aan de orde zijn bij het beoogde Besluit bouwwerken leefomgeving en het beoogde Besluit activiteiten leefomgeving. Ten slotte merkt de regering in zijn algemeenheid ten aanzien de eventuele invloed van lokaal specifieke regels op de concurrentiekracht van bedrijven nog het volgende op. In de MNP-studie *Milieubeleid en concurrentiepositie*³⁰ wordt vastgesteld dat de kosten die de huidige milieuregelgeving in Nederland met zich meebrengt, beperkt zijn vergeleken met de kosten van een productiefactor als arbeid en van hulp- en grondstoffen. Gemiddeld over de gehele industrie vormen de milieukosten in Nederland minder dan 1% van de totale productiekosten en 2,3% voor de bedrijfstak met de hoogste milieulasten. Er zijn geen cijfers bekend welk deel van de beschreven kosten voortvloeit uit generieke regels die gelden voor ieder bedrijf en welk deel is terug te voeren op lokaal specifieke eisen. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat het aandeel van de lokaal specifieke eisen bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten (zeer) gering is. Hierbij moet worden beseft dat de voorschriften die aan een vergunning worden verbonden bijna altijd algemeen worden gebaseerd op documenten over de beste beschikbare technieken (de *Best Available Techniques Reference Documents*, afgekort als BREF's). In markteconomische termen zijn die (meer)kosten marginaal en blijft voldaan aan een gelijk speelveld. Internationaal bestaat overeenstemming over het beginsel dat de financieel-economische gevolgen van milieumaatregelen volledig voor rekening behoren te komen van de vervuiler. Toch kunnen zich situaties voordoen waarin het toepassen van dit beginsel tot onbillijkheden leidt: een bedrijf kan door een opgelegde milieumaatregel in vergelijking met concurrenten een onevenredige last ondervinden. Er is sprake van een onevenredige last als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor «bovennormale» voorzieningen. «Bovennormaal» vergeleken met gangbare voorzieningen elders in ons land of in andere moderne industrielanden. In zo'n omstandigheid moet of van de specifieke eis worden afgezien of zal sprake moeten zijn van een financiële tegemoetkoming in de kosten. Als die bovennormale voorzieningen worden gevraagd met het oog op een gebiedsontwikkeling voorziet artikel 6.2.4,

³⁰ Milieu en Natuurplanbureau, Milieubeleid en concurrentiepositie, MNP Rapport 500091002/2007, 2007.

onder d, van het Besluit ruimtelijke ordening in de mogelijkheid die kosten een onderdeel te doen zijn van het grondexploitatieplan.

4.2.6 Gebiedsgerichte instructieregels op maat

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat flexibiliteit voor natuur nagenoeg onmogelijk zal zijn en vragen in dat licht of de mogelijkheid moet worden geboden om onder bepaalde omstandigheden lokaal juist strengere normen te hanteren (**5.191**). De EU-richtlijnen voor natuurbescherming bieden inderdaad weinig ruimte om natuurbelangen af te wegen tegen andere belangen. In beginsel kunnen projecten echter worden toegestaan als er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en de schade aan de natuur gecompenseerd wordt. Die richtlijnen zijn vertaald in de Wet natuurbescherming en nog niet in dit wetsvoorstel. Via een aparte aanvullingswet met bijbehorend aanvullingsbesluit zal de Wet natuurbescherming worden ingebouwd in het stelsel van de Omgevingswet.

De regering deelt de mening van de GroenLinks-fractie dat in bepaalde gevallen de mogelijkheid moet worden geboden om lokaal strengere normen te hanteren. Het wetsvoorstel biedt hier diverse mogelijkheden voor. In paragraaf 2.4.3 is al ingegaan op de wijze waarop decentrale bestuursorganen de flexibiliteitsbepalingen van het wetsvoorstel kunnen gebruiken om lokaal betere bescherming te bieden dan het nationaal of internationaal vereiste niveau. Bij het opstellen van het aanvullingsbesluit voor natuur moet worden bezien in hoeverre deze mogelijkheden beschikbaar zullen zijn voor de onderwerpen die vallen onder de reikwijdte van de Wet natuurbescherming. Een deel van de natuurbescherming valt wel onder de reikwijdte van het huidige wetsvoorstel. Natuurbescherming krijgt nu immers deels ook uitwerking via het ruimtelijke spoor. Provincies zijn op grond van titel 2.10 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening verplicht om in de provinciale ruimtelijke verordening regels op te nemen ter bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen: de Ecologische hoofdstructuur). Deze regels zullen onder de Omgevingswet gecontinueerd worden als instructieregels om bij omgevingsverordening nadere instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen te stellen. Het zijn minimumnormen en het staat gemeenten vrij strengere regels vast te stellen. Verder kunnen gemeenten in hun omgevingsplan uit eigen beweging regels opnemen ter bescherming van natuurwaarden van lokale betekenis, die geen internationale of nationale bescherming kennen. De leden van de SP-fractie vragen hoe burgers of belanghebbenden inzicht krijgen in de bestuurlijke afwijkingsmogelijkheden, wat de reikwijdte daarvan is en wanneer besluitvorming daarover plaatsvindt (**4.51**). Als rijksregels bestuurlijke afwegingsruimte bieden, om zo beter te kunnen voorzien in lokale situaties, zal dat steeds worden geregeld in dezelfde AMvB waar die regels zijn opgenomen. Daardoor is het voor belanghebbenden goed mogelijk om te zien in hoeverre het bestuur afwijkingsmogelijkheden heeft. Door dergelijke mogelijkheden direct te vermelden bij de hoofdregel ontstaat een inzichtelijker stelsel dan het huidige. Nu bevat vaak één wet of AMvB de hoofdregel en worden daarop uitzonderingen gemaakt in andere wetten of AMvB's, waaronder de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering. De leden van de SP-fractie vragen verder hoe wordt omgegaan met uitkomsten van onderlinge verschillen tussen gemeenten. Ook hebben ze vragen over de relatie tussen dergelijke verschillen en jurisprudentie / jurisprudentie (**4.52**). Ook de huidige bestemmingsplannen en verordeningen vertonen grote verschillen tussen gemeenten. Dergelijke lokale regelgeving op maat is ook nodig, want de fysieke leefomgeving en het gebruik ervan verschilt van locatie tot locatie en vereist dus ook locatiegebonden besluitvorming. Aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte is

bedoeld om beter en vooral ook eenvoudiger lokaal regels op maat te kunnen stellen. Uiteindelijk maakt de lokale democratie de afweging over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bestuurlijke afwegingsruimte.

4.2.7 Individueel afwijken via de ontheffing

Ook de ontheffing zoals die is geregeld in artikel 2.32 van het wetsvoorstel biedt mogelijkheden voor flexibeler omgaan met instructieregels. In dit geval is er niet meer bestuurlijke afwegingsruimte voor het (decentrale) bestuursorgaan dat de regel toepast, maar maakt een Minister of maken gedeputeerde staten de afweging of de instructieregel de uitoefening van een taak of bevoegdheid in een specifiek geval onevenredig belemmert. Over de mogelijkheid om van een instructieregel ontheffing te verlenen zijn door de leden van diverse fracties opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. De leden van de PvdA-fractie vinden de regel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend als deze onevenredig belemmerend is multi-interpretabel (**3.2, 3.3**). De leden van de PvdA-fractie doen daarom de aanbeveling om in artikel 2.32 minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.32**) vragen of in dit artikel niet expliciet moet worden gemaakt dat een ontheffing alleen kan worden verleend als dit ten dienste is van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De leden van de D66-fractie (**7.22**) vragen wanneer er sprake zal zijn van een «onevenredige belemmering» zodat ontheffing van een instructieregel kan worden verleend en wie dat zal toetsen. De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.32**) hebben dezelfde vraag en vragen ook of dit uit de jurisprudentie gaat blijken. De figuur van de ontheffing van een instructieregel is een voortzetting van de mogelijkheid tot afwijking van algemene instructieregels met een ontheffing uit de Wet ruimtelijke ordening. Die regeling werd bij wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306) ingevoerd. De achtergrond van de ontheffing is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van instructieregels tot onbillijkheden of fricties kan leiden. De ontheffing biedt daarvoor «een noodventiel». Een ontheffing van een instructieregel kan worden verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel waarvan ontheffing is gevraagd. Dit staat in artikel 2.32 van het wetsvoorstel. De ontheffing is dus bedoeld voor die situaties waarbij de zorg voor de fysieke leefomgeving van het bestuursorgaan tot wie de instructieregel zich richt onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met de instructieregel te dienen belangen. Daarvan kan, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, sprake zijn als specifieke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet te voorzien waren. Ook kan daarvan sprake zijn als ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen die met de instructieregel worden behartigd. Een voorbeeld waar gebruik is gemaakt van de ontheffing van de huidige Wet ruimtelijke ordening is het bouwen van het Inspiratiecentrum Grevelingen/Voordelta. Dit voldeed niet aan de regels voor bescherming van het kustfundament van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, maar schaadt het belang van die bescherming niet. De ontheffing is dus bedoeld voor bijzondere gevallen waarbij de doelen van de wet met een ontheffing van de instructieregel beter zijn gediend dan met onverkorte uitvoering van de instructieregel. Bij de beoordeling

of daarvan sprake is, is inderdaad relevant of er alternatieve handelingsmogelijkheden zijn om alsnog aan de instructieregel te kunnen voldoen. Als er reële alternatieven zijn is dat niet het geval. De aanbeveling van de leden van de PvdA-fractie en de vergelijkbare aanbeveling van de leden van de ChristenUnie-fractie om minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, acht de regering geen zinvolle toevoeging omdat dit al is vervat in het criterium «onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel».

Of er sprake is van «een onevenredige belemmering in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de instructieregel» wordt bij een verzoek om ontheffing van een instructieregel van het Rijk beoordeeld door de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister. Bij een verzoek om ontheffing van een instructieregel van de provincie geschiedt deze beoordeling door gedeputeerde staten. Deze beoordeling kan als de ontheffing is verleend, samen met het besluit waarop de ontheffing ziet ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd (artikel 16.83 van het wetsvoorstel). Is de ontheffing geweigerd dan kan deze weigering zelfstandig ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd.

Wanneer geen ontheffing

De leden van de PvdA-fractie **(3.4)** vragen de regering ook duidelijk te maken voor welke normen géén ontheffing kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat deze dwingend Europeesrechtelijk zijn voorgescreven om teleurstellingen te voorkomen. In antwoord daarop merkt de regering op dat de mogelijkheid voor een ontheffing specifiek bij de desbetreffende instructieregel moet worden «aangezet». Voor instructieregels die daarvoor naar hun aard of wegens internationale verplichtingen niet in aanmerking komen, zal de mogelijkheid van de ontheffing die het wetsvoorstel mogelijk maakt, dan niet worden gebruikt. De teleurstellingen waarop de genoemde leden doelen, zullen zich dus niet kunnen voordoen.

4.3 Flexibiliteit bij regels over activiteiten

4.3.1 De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij regels over activiteiten

Bij het stellen van regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving en het daarbij maken van een keuze tussen twee kerninstrumenten van het wetsvoorstel – de algemene regels en de omgevingsvergunning – is het vinden van een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid een belangrijk vraagstuk. Onder «rechtszekerheid» wordt ook de voorspelbaarheid van bestuurlijk handelen gerekend. In het antwoord op de in paragraaf 4.1 beschreven vragen van de leden van de verschillende fracties zal de regering eerst ingaan op de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij stellen van regels over activiteiten in zijn algemeenheid. Daarna wordt meer in detail ingegaan op de instrumenten die binnen algemene regels kunnen worden ingezet om die goede balans te vinden. Daarbij worden ook enkele specifieke vragen van leden van verschillende fracties over die instrumenten beantwoord.

Bij een groot deel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving die onder rijksregels worden gebracht is de potentiële omvang van nadelige gevolgen dusdanig groot, dat niet met een algemene of specifieke zorgplicht kan worden volstaan. De overheid gaat dan over tot het stellen van concrete regels voor die activiteiten of aspecten daarvan, veelal in de

vorm van doel- of middelvoorschriften. Met het oog op de beperking van administratieve en bestuurlijke lasten gebeurt dit in veel gevallen door het stellen van algemene rijksregels, en niet in omgevingsvergunningen. Bij het vinden van een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid bij het in algemene regels en omgevingsvergunningen stellen van regels over activiteiten bouwt het wetsvoorstel voort op ervaringen, die zijn opgedaan in de afgelopen decennia, waarin op vele terreinen van het omgevingsrecht de overgang van vergunningen naar algemene regels is ingezet. Tussen de twee in paragraaf 4.4.8 van de memorie van toelichting beschreven uitersten bij het stellen van regels over activiteiten – een vergunning waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende regels pas tijdens de vergunningprocedure blijken, en een concreet uitgewerkte algemene regel zonder maatwerk mogelijkheden – bestaan wat betreft flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid grote verschillen.

Een vergunningprocedure voor een vergunning biedt veel flexibiliteit voor zowel de initiatiefnemer als het bestuur en waarborgt ook de betrokkenheid van derden, zodat de regels op de specifieke situatie kunnen worden afgestemd. De verleende vergunning geeft verder optimale duidelijkheid over de verplichtingen van de initiatiefnemer. Nadeel zijn de hoge administratieve en bestuurlijke lasten, de doorlooptijd en het feit dat de verplichtingen voor de initiatiefnemer veelal niet op voorhand voorspelbaar zijn, maar pas tijdens de vergunningprocedure blijken. Concreet uitgewerkte algemene regels bieden aan een ieder duidelijkheid vooraf. Door het algemene karakter kunnen de regels echter in specifieke situaties tot interpretatieverschillen leiden, onnodig streng uitpakken, of onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving waarborgen. Om het grote verschil tussen de twee uitersten te ondervangen zijn binnen algemene regels op grond van de te integreren wetten in het verleden verschillende flexibiliteitsinstrumenten ontwikkeld, zoals specifieke zorgplichten, nadere eisen, ontheffingen, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardigheidbepalingen en mogelijkheden om bij verordening algemene rijksregels op provinciale regels nader in te vullen of daarvan af te wijken. Met deze flexibiliteitsinstrumenten is het mogelijk de algemene regel zo nodig op een specifieke situatie af te stemmen. In het wetsvoorstel zijn de verschillende instrumenten geüniformeerd tot een overzichtelijke set flexibiliteitsbepalingen. Bij de vormgeving van deze flexibiliteitsbepalingen speelde de rechtszekerheid voor initiatiefnemers een belangrijke rol. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kent drie specifieke bepalingen: de maatwerkvoorschriften, waarbij bij beschikking nadere invulling, aanvulling of afwijking van algemene regels mogelijk is (artikel 4.5), de maatwerkregels, waarbij nadere invulling, aanvulling of afwijking van algemene regels bij omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening kan plaatsvinden (artikel 4.6), en de regeling van gelijkwaardigheid (artikel 4.7). Deze specifieke bepalingen kunnen zowel in decentrale regels als in rijksregels worden toegepast. Aangevuld met het instrument melding (artikel 4.4) waarmee zo nodig informatievoorziening richting het bevoegd gezag kan worden gewaarborgd, maken deze bepalingen de inzet van algemene regels ook mogelijk in situaties, waarbij voor een deel van onder de algemene regels vallende activiteiten toch een individuele benadering nodig kan zijn. Zo kunnen voordelen van algemene regels worden benut, terwijl de nadelen daarvan worden ondervangen.

4.3.2 Wettelijke sturing op de inhoud van de rijksregels over activiteiten

De artikelen 4.3 en 5.1 van het wetsvoorstel bevatten een uitputtende opsomming van categorieën activiteiten waarover het Rijk regels kan of moet stellen in de vorm van algemene rijksregels of een door het Rijk ingestelde omgevingsvergunningplicht. De instrumenten, die daarbij

kunnen worden ingezet om een goede balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te bereiken, zijn dezelfde als bij decentrale regels. Juist bij deze algemene rijksregels vereist de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid grote aandacht. Omdat de regels algemeen zijn geformuleerd, kunnen ze niet met elke specifieke situatie rekening houden. Initiatiefnemers, die van mening zijn dat een regel onnodig knelt, en andere belanghebbenden, die van mening zijn dat in specifieke gevallen de regel onvoldoende bescherming biedt, vragen om enige mate van flexibiliteit, zodat de regel op die specifieke situatie kan worden aangepast. Tegelijkertijd moet de geboden flexibiliteit niet de rechtszekerheid van die algemene rijksregels onnodig verstoren. De regeling van gelijkwaardigheid en de maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn bedoeld om in de gewenste balans te voorzien.

Hoofdlijnen, oogmerk en strekking in wet

Het wetsvoorstel bevat voor deze in artikelen 4.3 en 5.1 opgesomde categorieën activiteiten ook de hoofdlijnen van de inhoud van de algemene rijksregels en de omgevingsvergunningen. De artikelen 4.21 tot en met 4.28 in samenhang met artikelen 5.17 tot en met 5.28 bevatten het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels en het oogmerk van de beoordelingsregels die bij de door het Rijk ingestelde omgevingsvergunningen moeten worden toegepast. Deze bepalingen voor algemene rijksregels en de omgevingsvergunningen zijn op elkaar afgestemd. Zo bevat artikel 4.22 bijvoorbeeld het oogmerk en de strekking van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten, en bevat artikel 5.25, waarin de beoordelingsregels voor een vergunning voor een milieubelastende activiteit zijn opgenomen, hetzelfde oogmerk als artikel 4.22, en wordt wat betreft de strekking van de regels naar artikel 4.22 verwezen. Anders dan de leden van de PvdD-fractie veronderstellen zijn met deze artikelen inhoudelijke doelen en beginselen verankerd die gelden voor grondslagen voor rijksregels uit de wetten die opgaan in het wetsvoorstel **(4.149)**. In lijn met wat deze leden voorstaan, wordt met deze vastlegging op wetsniveau van de inhoudelijke hoofdlijnen van regels over activiteiten richting gegeven aan de activiteiten/ontwikkelingen waarop de regels van toepassing zijn.

Het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels zoals opgenomen in de hiervoor genoemde artikelen 4.21 tot en met 4.28 zijn ook van toepassing bij het gebruik maken van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, en werken ook door bij het beoordelen van gelijkwaardigheid. Voor de flexibiliteitsbepalingen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel gelden dus dezelfde inhoudelijke randvoorwaarden als voor de algemene regels zelf. De genoemde artikelen bieden daarmee ook een barrière tegen politieke willekeur, waar de leden van de fractie van de PvdA voor vrezen. De artikelen bieden in hoofdlijnen duidelijkheid aan burgers en bedrijven over welke regels in omgevingsvergunningen en bij toepassing van flexibiliteitsbepalingen gesteld kunnen worden, zowel voor henzelf, als voor eventuele concurrenten **(3.9)**. De flexibiliteitsbepalingen hebben dus niet als achtergrond het eventueel kunnen afwijken van het oogmerk of de strekking van de algemene rijksregels, maar dragen juist bij aan het bereiken daarvan, door de mogelijkheid te bieden om ook in enigszins afwijkende specifieke situaties de regels daarop af te stemmen.

Afwijken van doelen, oogmerk en strekking niet mogelijk

Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie veronderstellen **(14.37)** is dus het afwijken door middel van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels al op wetsniveau ingekaderd. Niet alleen is het afwijken van de doelen van de wet onmogelijk, de maatwerkvoorschriften en

maatwerkregels moeten ook blijven binnen het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels waarop ze gebaseerd zijn. Het voorgaande geeft ook antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie **(7.18)**, op welke manier de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen onderdeel van de afweging wordt. Het in de artikelen 4.21 tot en met 4.28 vastgelegde oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels vormen hierbij randvoorwaarden, die in de algemene rijksregels zo nodig nog verder worden geconcretiseerd. In antwoord op de vraag van deze leden betekent het voorgaande overigens niet, dat binnen dat oogmerk en die strekking van de rijksregels nimmer een verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zou kunnen plaatsvinden. Wanneer op een locatie een nieuwe of andere bedrijfsmatige activiteit zal starten, kan dat op bepaalde aspecten soms een verslechtering van de kwaliteit met zich meebrengen.

Dat is nu ook al het geval, ook in situaties dat een vergunningplicht geldt. De artikelen 4.21 tot en met 4.28 in samenhang met artikelen 5.17 tot en met 5.28 waarborgen echter dat de eventuele verslechtering niet onaanvaardbaar is. Zo bepalen de artikelen 4.22 en 4.23 expliciet, dat de algemene rijksregels en eventuele daarop gebaseerde maatwerkvoorschriften en maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam er onder meer toe moeten strekken, dat beste beschikbare technieken worden toegepast en significante verontreiniging wordt voorkomen.

De daadwerkelijke keuze tussen de verschillende (combinaties van) instrumenten biedt de mogelijkheid om het beschermingsniveau te waarborgen op een wijze waarbij zowel de flexibiliteit als de rechtsbescherming adequaat zijn geborgd. In de hiernavolgende paragrafen gaat de regering nader in op de verschillende flexibiliteitsbepalingen en hun rol bij het zoeken naar een goede balans tussen flexibiliteit en rechtsbescherming.

4.3.3 Meer ruimte in de regels door de regeling voor gelijkwaardigheid

Een belangrijk instrument om flexibiliteit voor initiatiefnemers te vergroten is de regeling van gelijkwaardigheid, opgenomen in artikel 4.7 van het wetsvoorstel. De regeling heeft als uitgangspunt dat wanneer een algemene regel voorschrijft dat een maatregel moet worden getroffen, het treffen van een gelijkwaardige maatregel mogelijk is. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de rol van het bevoegd gezag op dit punt onvoldoende duidelijk in het wetsvoorstel, en vragen naar de procedurele waarborgen die van toepassing zijn **(14.38)**. Uit paragraaf 4.1.3 van het wetsvoorstel volgt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel toe te passen. Deze aanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag en de toestemming is een beschikking (dit volgt uit artikel 4.1 Awb respectievelijk artikel 1:3, tweede lid, Awb). Artikel 16.86 van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij AMvB procedurele- en vormvereisten voor deze toestemming te stellen. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving zal worden bezien, of hiervan gebruik zal worden gemaakt. Vooralsnog bestaat de indruk dat bij de Awb kan worden aangesloten en geen bijzondere regeling nodig is. Mocht die bijzondere regeling bij uitwerking van uitvoeringsregels toch nodig blijken, dan biedt artikel 16.86 daartoe een mogelijkheid.

De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie constateren dat een instemmende beschikking door het bevoegd gezag hierbij slechts een uitgangspunt is en dus niet verplicht is, en vragen naar de achtergrond van deze keuze en voorbeelden van situaties, waarin zonder een dergelijke instemming gewerkt kan worden **(7.19, 14.38)**. Een eventuele afwijking in de uitvoeringsregelgeving van het vereiste van een instemmende beschikking wordt gemotiveerd. Gedacht kan worden aan situaties,

waarbij nu al gelijkwaardigheid zonder instemmende beschikking toegepast wordt, zoals bij niet omgevingsvergunningplichtige bouwwerken, en situaties, waarbij de gevolgen voor de fysieke leefomgeving beperkt zijn en de toepassing van gelijkwaardige maatregelen eenvoudig omkeerbaar is, zodat indien nodig snel en zonder hoge kosten op de voorgeschreven maatregel kan worden overgeschakeld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, die volgens de toelichting niet behoeven te worden meegewogen, wel mogen worden meegewogen (**14.39**). Dit wordt met het desbetreffende artikel niet beoogd, zoals ook volgt uit de verwijzing in het artikel naar «hetzelfde resultaat als met de voorgeschreven maatregel is beoogd». Het zou voor de initiatiefnemer, die de gelijkwaardigheid aan moet tonen, veel onzekerheid met zich meebrengen over de vraag welke aspecten, die de maatregel niet beoogt te beschermen, wel of niet en op welke wijze, moeten worden meegenomen. Door de ruimte voor het bevoegd gezag om naar eigen inzicht andere aspecten wel of niet mee te nemen zou de uitkomst van de beoordeling door het bevoegd gezag ook onvoorspelbaar worden. Overige aspecten worden daarom niet meegenomen, maar er moet uiteraard wel aan de geldende regels voor die aspecten worden voldaan. Tot die regels behoort bij algemene rijksregels overigens ook de hiervoor besproken specifieke zorgplicht, die daarmee waarborgt dat ook voor eventuele aspecten die niet in concrete regels zijn vertaald, een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving geborgd is.

4.3.4 Gebiedsgericht en individueel maatwerk via maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Rol van maatwerk binnen algemene rijksregels

In de visie op een evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid spelen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels een belangrijke rol. Ze bieden de mogelijkheid om voordelen van het stellen van algemene regels waar het kan te combineren met een individuele of gebiedsgerichte benadering waar dat nodig is. Die individuele of gebiedsgerichte benadering kan gewenst zijn om een algemene rijksregel nader in te vullen, aan te vullen of om daarvan af te wijken. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zijn daarbij vooral een nuttig instrument in die gevallen, waarin onderkend wordt dat een deel van de activiteiten binnen een categorie van activiteiten een individuele benadering vraagt, maar op voorhand niet in objectieve criteria uitgedrukt kan worden, welk deel dat is. Mocht dat namelijk wel kunnen, dan kan voor die gevallen een vergunningplicht worden ingezet, of een beter aansluitende algemene regel worden gesteld.

Dit kan met een voorbeeld worden geïllustreerd:

Bij vele activiteiten wordt afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam geloosd. Mede ter implementatie van EU-regels bieden de artikelen 4.3 en 5.1 de grondslag voor algemene rijksregels en de omgevingsvergunningplicht voor deze lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam. In de artikelen 4.23 en 5.23 is het oogmerk en de strekking van de rijksregels over deze lozingsactiviteiten vastgelegd, waarbij ondermeer bepaald is dat beste beschikbare technieken moeten worden toegepast en significante verontreiniging moet worden voorkomen. Bij de keuze tussen de instrumenten algemene rijksregels en vergunningplicht wordt vervolgens bezien hoe de bescherming van het oppervlaktewater kan worden gewaarborgd met zo laag mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en overheden. Een vergunningplicht voor alle lozingen is onwerkbaar, gelet op het aantal en het karakter van de lozingen en de daarmee samenhan-

gende administratieve en bestuurlijke lasten. Voorafgaand aan het introduceren van algemene regels voor lozingen werd dan ook in de praktijk op ruime schaal gedoogd, wat zowel uit oogpunt van rechtszekerheid als waterkwaliteit ongewenst was. Eind vorige eeuw zijn daarom algemene rijksregels geïntroduceerd. Bij de uitwerking daarvan speelde de vraag hoe om te gaan met de verschillen in de omvang en kwetsbaarheid van de oppervlaktewateren in relatie tot de kwetsbare en kleine wateren zouden worden afgestemd (het *worst case scenario*), zouden deze in veel gevallen onnodig streng zijn. Bij afstemming op de gemiddelde situatie bestaat echter het risico, dat een deel van de wateren onvoldoende beschermd zal worden, wat naast de negatieve gevolgen voor het watersysteem ook strijd met EU-regels zou kunnen opleveren. Getracht is om eenduidige criteria te ontwikkelen, waardoor een onderverdeling van grotere en kleinere of kwetsbare en minder kwetsbare wateren in de algemene rijksregels zou kunnen worden opgenomen, waarop de algemene regels zouden worden afgestemd. Dit bleek niet goed mogelijk. De noodzaak van maatwerk in regels is niet alleen afhankelijk van de kenmerken van het watersysteem, maar ook van de omvang van de lozing, wat tot ingewikkelde differentiatie in algemene rijksregels zou leiden, terwijl mede aan de hand van de verleende vergunningen de verwachting bestond, dat het stellen van aanvullende regels slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk nodig is. Oplossing voor dit dilemma is gezocht in de maatwerkvoorschriften, die als het belang van de bescherming van het oppervlaktewater daartoe noodzaakt, strengere regels mogelijk maken, en wanneer regels in een specifiek geval onnodig streng uitpakken, binnen de in de wet bepaalde grenzen versoepeling mogelijk maken. De maatwerkvoorschriften maakten het mogelijk om een omslag naar algemene regels te maken, zonder onaanvaardbare risico's voor het watersysteem en onredelijke verplichtingen voor specifieke lozingen.

Bij het eind vorige eeuw introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zullen aangrijpen om ook wanneer het niet nodig is onnodige of strengere regels te stellen. De milieubeweging vreesde dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen onterecht gebleken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer³¹.

Maatwerk biedt aldus zowel in de huidige praktijk als onder het wetsvoorstel ruimte om rekening te houden met specifieke situaties, waar de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor vragen **(4.8)**. Het biedt de ruimte om binnen algemene regels om te gaan met die – inderdaad zeldzame – gevallen, waarin de gevolgen van een algemeen toegestane activiteit extra aandacht vragen. Tegelijkertijd worden de maatwerkvoorschriften op alle terreinen van de fysieke leefomgeving waar deze mogelijk zijn met terughoudendheid, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen toegepast. Toepassing is daarmee in lijn met de bedoelingen van de wetgever. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of het de bedoeling is deze werkwijze voort te zetten **(7.24)** is de regering inderdaad van mening dat toepassing van maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels ook in het vervolg met terughoudendheid moet plaatsvinden. Dat is nu ook het geval, zonder dat de huidige wetgeving daartoe overigens een expliciete opdracht geeft.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 29 383, nr. 214, bijlage.

Meer inzet van maatwerkregels

De wijze waarop maatwerk nu in de algemene rijksregels is vormgegeven is nog wel voor vereenvoudiging en verbetering vatbaar. Dat betreft zowel de keuze van het in te zetten instrument (maatwerkvoorschriften of maatwerkregels), als de vormgeving van grondslagen voor maatwerk in de algemene rijksregels.

Wat betreft de keuze voor het in te zetten instrument wordt in de huidige wetgeving nog vooral uitgegaan van maatwerkvoorschriften. Dit instrument leent zich goed voor het zo nodig invullen, aanvullen of afwijken van een regel gelet op een concreet voornemen van een initiatiefnemer, maar minder goed voor het afstemmen van voorgenomen activiteiten op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of ambities in het ontwikkelen daarvan. Dit heeft er mee te maken dat een maatwerkvoorschrift naar zijn aard reactief is. Een bevoegd gezag kan tot het stellen van een maatwerkvoorschrift pas overgaan, nadat het ervan op de hoogte is (via melding of op een andere manier) dat een initiatiefnemer een activiteit zal starten. De beschikking waarmee het maatwerkvoorschrift wordt gesteld is immers tot die initiatiefnemer gericht. Daarbij is het bevoegd gezag echter gebonden aan de randvoorwaarde, dat een maatwerkvoorschrift een door een initiatiefnemer voorgenomen of al gestarte activiteit niet alsnog onmogelijk kan maken. Een bij maatwerkvoorschrift gestelde regel moet redelijkerwijs inpasbaar zijn in de specifieke situatie van de initiatiefnemer. Dat beperkt de mogelijkheden om bij maatwerkvoorschrift de fysieke leefomgeving in kwetsbare situaties adequaat te beschermen.

Deze kwetsbare situaties zijn echter veelal bij de decentrale overheden al op voorhand bekend, zodat ook op voorhand bekend is dat maatwerk wenselijk is. Bijvoorbeeld wegens de kenmerken van het gebied, in samenhang met de aan de locaties toegekende functies en de voor dat gebied geldende doelen voor de fysieke leefomgeving. Of om ruimte te bieden voor op die locaties afgestemd doelmatig gebruik of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Op verschillende terreinen van het omgevingsrecht is daarom gezocht naar een mogelijkheid om meer proactief, bij verordening, maatwerk te kunnen toepassen door dit aan bepaalde locaties te verbinden, los van de kenmerken van specifieke (ook toekomstige) activiteiten van individuele initiatiefnemers. In het wetsvoorstel is deze mogelijkheid opgenomen in de vorm van maatwerkregels. In de visie op flexibiliteit en rechtszekerheid verdienen maatwerkregels waar mogelijk de voorkeur, omdat ze in een eerder stadium aan initiatiefnemers en derden duidelijkheid kunnen bieden over regels die gelden. Ook kunnen ze waar nodig voor meerdere locaties en dus gebiedsgericht worden ingezet. Wegens het meer proactieve en gebiedsgerichte karakter bieden maatwerkregels ook, meer dan maatwerkvoorschriften, mogelijkheden om te voorkomen dat in specifieke situaties een derde belanghebbende onevenredig in zijn recht is aangetast, waar de leden van de fractie van de PvdA-fractie naar vragen **(4.12)**. Dit is ook een voorbeeld van een aanpak die flexibel is en voldoende rechtszekerheid biedt, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen **(7.7)**.

Maatwerk en cumulatie

Maatwerkregels bieden wegens het meer proactieve karakter ook mogelijkheid om rekening te houden met cumulatie. In het door de leden van de PvdA-fractie genoemde voorbeeld van afwatering van een wijk **(4.9)** kunnen nu al regels bij verordening worden gesteld om problemen in het rioolstelsel en het watersysteem te beperken. In een verordening op grond van artikel 10.32a van de Wet milieubeheer kan de gemeenteraad regels stellen aan de afvoer van regenwater in verband met de afwatering

van percelen. Bij toepassing daarvan leidt dit nu tot een extra gemeentelijke verordening, met eigen regime en voor de burger problemen wat kenbaarheid betreft. In het wetsvoorstel is een dergelijke afzonderlijke verordeningbevoegdheid niet aan de orde. De regels aan de afwatering van percelen zullen zo nodig in het omgevingsplan als maatwerkregels kunnen worden gesteld, afgestemd op de wijze waarop de gemeentelijke zorgplicht voor afvoer van regenwater in het desbetreffende gebied is ingevuld. Voor de burger is dan gelet op de digitale ontsluiting per locatie eenvoudig zichtbaar of maatwerkregels aan afvoer van afvalwater gelden. Ook in het tweede voorbeeld waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen – de verbreding van de functie wonen naar wonen en werken in een wijk – kan de gemeente gelijktijdig aan die verbreding in het omgevingsplan op de wijk toegesneden parkeerregels opnemen. Zo kan bijvoorbeeld bij daadwerkelijke realisatie van de werkfunctie de verplichting gelden om een bepaalde mate van parkeergelegenheid op eigen terrein te realiseren.

Op bovenbeschreven wijze kan ook bij toepassing van algemene regels worden bereikt, dat de kosten van mitigerende maatregelen, waar de leden van de fractie van de PvdA naar vragen (**4.11**), bij de initiatiefnemers worden gelegd.

Verbreding toepassing maatwerkvoorschriften

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering wel van te voren een analyse heeft gemaakt van de manier waarop maatwerkvoorschriften zullen uitpakken op deelterreinen van het omgevingsrecht waar we ze nu nog niet kennen (**4.121**). De regering heeft voor alle deelterreinen de mogelijkheden van maatwerk geanalyseerd. Naast het gebruik van maatwerkvoorschriften bij milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is nu al bij een aantal activiteiten maatwerk mogelijk via andere instrumenten, zoals de bevoegdheid nadere eisen te stellen. Deze instrumenten verschillen niet wezenlijk van de maatwerkvoorschriften, zodat voortaan ook daarvoor het begrip maatwerkvoorschrift kan worden toegepast. Bij een aantal activiteiten worden algemene regels nog weinig toegepast, bij verbrede toepassing daarvan bieden maatwerkvoorschriften ook perspectief.

4.4 Nadere instrumentenkeuze bij regels over activiteiten

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat naarmate de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van activiteiten groter worden, de regels ook meer waarborgen zullen bieden. De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting hierop (**5.1**). Met de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde tekst wordt in de memorie van toelichting bedoeld op de keuze van het instrument voor het stellen van regels voor activiteiten, met als twee uiterste instrumenten een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, die zeer globaal geformuleerd is en pas bij eventueel toezicht en handhaving een formele nadere concretisering krijgt, en een allesomvattende omgevingsvergunning, waarbij alle aspecten individueel in een voorafgaande beschikking worden afgewogen en in op de activiteit toegesneden regels vertaald. In het desbetreffende gedeelte van de memorie van toelichting zijn al een aantal voorbeelden beschreven van combinaties van instrumenten. De eerder beschreven instrumenten (specifieke zorgplicht, gelijkwaardigheid, maatwerkvoorschrift, maatwerkregel en melding) maken het mogelijk om bij de keuze van algemene regels een juiste balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te vinden, afgestemd op de omvang van de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving.

De leden van de fractie van het CDA **(5.47)** menen dat voor de grote middenmoot van het werken aan de fysieke leefomgeving het goed geregeld is. De kleine projecten en grote projectontwikkelingsprojecten zijn echter niet goed geregeld. Beiden dreigen te verzanden in procedures. Deze leden vragen of de regering deze gedachte deelt. De regering onderschrijft dat voor een deel van de activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving de rijksregelgeving op dit moment nog te zwaar is aangezet. Bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving heeft dit aandacht. Verbeteringen kunnen onder andere worden bereikt door het beperken van de reikwijdte van rijksregels in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij», door verdere overgang van vergunning naar algemene regels waarop in paragraaf 6.4 van deze nota en de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving nader zal worden ingegaan, door beperking van het vereiste van een melding en door de inzet van specifieke zorgplichten, waarop in paragraaf 8.5.4 zal worden ingegaan. Ook bij grote, veelal vergunningplichtige activiteiten en projecten die door middel van het projectbesluit worden gerealiseerd kan verbetering worden bereikt, onder andere door de in paragraaf 6.6 van deze nota beschreven beperking van de reikwijdte van de vergunningplicht tot activiteiten of aspecten waar het daadwerkelijk om gaat, en door de beperking van de onderzoekslasten. De regering ziet echter ook nog mogelijkheden om voor de middenmoot van activiteiten in de fysieke leefomgeving tot beperking van administratieve en bestuurlijke lasten te komen, onder meer door het beperken van de reikwijdte van de vergunningplicht tot het onderwerp dat individueel getoetst moet worden, wat ook voor deze activiteiten tot minder procedures kan leiden.

4.5 Bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid

Bestuurlijke afwegingsruimte

De 50PLUS/Klein-fractie **(1.97)** maar ook leden van andere fracties wijzen er op dat het van belang is dat er een balans moet zijn tussen het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en rechtszekerheid. In reactie daarop meent de regering dat voor een goede beoordeling van het wetvoorstel en voor de beoordeling van de uitvoeringsbesluiten en de daarin in te bouwen afwegingsruimte moet worden onderkend dat het beginsel van (formele) rechtszekerheid twee te onderscheiden elementen bevat:

- a. Het element dat de bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden de regels die daarvoor zijn gesteld op een juiste wijze toepassen (alleen een aanwending van bevoegdheid voor het doel waartoe de bevoegdheid is gegeven; het op een juiste wijze in acht nemen van de formele inhoudelijke eisen die aan het besluit zijn gesteld en het toepassen van de procedurele regels die aan de uitoefening van de bevoegdheid zijn gesteld), en
- b. het element dat de burger weet waar hij aan toe is in die zin dat algemeen verbindende voorschriften of overheidsbesluiten waar hij een belang bij heeft, zo zijn ingericht dat zijn rechtsverplichtingen of die van anderen duidelijk zijn en dat de burger weet wat de overheid van hem of van die anderen verlangt (kenbaar, duidelijk en ondubbelzinnig).

De regering neemt aan dat waar de genoemde leden spreken over de balans tussen afwegingsruimte en rechtszekerheid, die leden doelen op beide elementen. Het eerste element beschouwt de regering hieronder. Het tweede element heeft betrekking op de algemeen verbindende voorschriften die tot een ieder zijn gericht (zoals de algemene rijksregels of de regels op te nemen in een omgevingsplan) of de vergunningvoorschriften die tot een initiatiefnemer zijn gericht.

Als de regering het eerst beschreven element beziet in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte, dan moet zij vaststellen dat in het Nederlands bestuursrecht op grote schaal in talloze wettelijke regelingen aan bestuursorganen in meer of mindere mate een ruimte wordt toegekend om in concrete gevallen naar eigen inzicht de inhoud van het te nemen besluit te bepalen. Dit wordt vanouds ook wel aangeduid met het begrip *discretionaire bevoegdheid*. Het onderscheidt zich daarmee van de zogenoemde gebonden bevoegdheid. Het toekennen van discretionaire bevoegdheden aan bestuursorganen zien we op allerlei plaatsen in de bestuursrechtelijke wetgeving, ook buiten die van de fysieke leefomgeving. Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid wordt geheel beheerst door het formele wettelijke kader (niet over de grenzen van de toegekende bevoegdheid) en inhoudelijk door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tot op heden zijn er geen stemmen opgegaan dat de toekenning van bijvoorbeeld de bevoegdheid aan de gemeenteraad tot het vaststellen van een bestemmingsplan inhoudelijk moet worden ingeperkt wegens strijd met de rechtszekerheid omdat het doel van die bevoegdheid erg ruim is gesteld («goede ruimtelijke ordening»). Dat zelfde geldt voor de discretionaire bevoegdheid om de inhoud van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te bepalen. De (noodzakelijke) toekenning van discretionaire afwegingsruimte aan bestuursorganen beantwoordt aan het legaliteitsbeginsel. Hoe ruim de discretionaire bevoegdheden zouden moeten zijn is onderwerp van de politieke afweging en besluitvorming. Met de aan het woord zijnde fracties onderkent de regering dat een ruime discretionaire bevoegdheid een bepaalde mate van onzekerheid creëert over de uitkomst van de besluitvorming. Maar die onzekerheid is niet identiek aan het begrip «rechtszekerheid». Het beginsel van rechtszekerheid is aan de orde bij de vraag hoe een bestuursorgaan gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid. In zijn algemeenheid wordt die wijze van aanwending bepaald door de generieke regels voor besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die zijn neergelegd in de Awb. Daarnaast is het gebruik van de discretionaire bevoegdheid dikwijls aan specifieke regels of voorwaarden gebonden. Zo zijn de oogmerken van de algemene rijksregels van overeenkomstige toepassing op maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (zie artikel 4.5, eerste lid en artikel 4.6, tweede lid). Voor omgevingsvergunningen geeft het wetsvoorstel aan met het oog op welke belangen deze verleend of geweigerd kunnen worden; deze worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. In dat besluit zullen waar nodig ook dergelijke regels worden gesteld voor andere instructieregels. Over rechtmatigheid van het gebruik van de discretionaire bevoegdheid kan het oordeel van de rechter worden gevraagd.

Over het tweede element merkt regering op dat elk bestuursorgaan een belang kan hebben bij het vooraf kenbaar maken hoe het zal omgaan met de bestuurlijke afwegingsruimte, bijvoorbeeld in de vorm van kenbare beleidsdocumenten of beleidsregels. Een bekend voorbeeld uit de huidige praktijk is de bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan. Veel gemeenten hebben beleidsregels of -kaders waarin ze aangeven op welke wijze ze met deze bevoegdheid omgaan. Dat voorkomt in de praktijk niet alleen dat burgers een verzoek indienen tot afwijken van het bestemmingsplan dat bij voorbaat kansloos is. Beleidsregels creëren bij een discretionaire bevoegdheid ook een brug naar rechtszekerheid: zij bepalen de wijze waarop de discretionaire bevoegdheid door een bestuursorgaan zal worden ingevuld en aangewend. Ook dit is een voorbeeld van een aanpak die flexibel is en voldoende rechtszekerheid biedt **(7.7)**.

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt of de regering de inschatting deelt dat de toekenning van meer afwegingsruimte zal leiden tot een toename van haperende besluiten en rechtsprocedures **(1.98)**. Het antwoord hierop is dat dit niet het geval hoeft te zijn. Zo kunnen bestuursorganen via

bijvoorbeeld beleidsregels vooraf kenbaar maken hoe zij omgaan met bestuurlijke afwegingsruimte, wat kansloze verzoeken en daarmee ook juridische procedures voorkomt. Of een stijging is te verwachten zal de regering onderzoeken vóór de Omgevingswet in werking zal treden. De Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen worden gevraagd een advies uit te brengen over de beoogde uitvoeringsregelingen en de vraag welke gevolgen deze zouden kunnen voor de rechterlijke macht.

Rechtszekerheid bij afwijken en aanvullen van instructieregels

Uit de vragen van de leden van de D66-fractie (**7.23**) en de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**) over de mogelijkheid om bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening van de instructieregels van het Rijk afwijkende regels te kunnen stellen en over het bij provinciale omgevingsverordening kunnen stellen van afwijkende instructieregels of nadere instructieregels blijkt ook enige zorg over een gebrek aan inkadering daarvan en daarmee over de rechtszekerheid. De leden van de D66-fractie (**7.23**) lezen dat bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening van de instructieregels afwijkende regels kunnen worden gesteld. De leden vragen op welke manier afwijkende regels zijn ingekaderd en aan welke doelstellingen het gebruik ervan wordt getoetst.

Door het stellen van instructieregels kunnen het Rijk en de provincies voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen. Gelet op de toepasselijkheid van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, dat in artikel 2.3 van het wetsvoorstel is vervat, mogen deze regels niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het doel of belang dat zij dienen. Dit betekent dat instructieregels waar mogelijk ruimte laten aan het bestuursorgaan tot wie zij zijn gericht om een eigen afweging of uitvoeringskeuzen te maken. De grondslagen voor het stellen van instructieregels bieden dan ook mogelijkheden voor het bieden van bestuurlijke afwegingsruimte. Bijvoorbeeld door instructieregels te formuleren als doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Een andere mogelijkheid is dat in de instructieregel aan het bevoegd gezag tot wie zij is gericht ruimte wordt geboden om onder voorwaarden «af te wijken» van de instructieregel. Als deze ruimte wordt geboden, is deze anders dan deze leden vrezen, niet onbegrensd. De ruimte die wordt geboden om «af te wijken» van de instructieregel wordt altijd ingekaderd met de instructieregels zelf en wordt begrensd vanuit het doel of belang dat met de desbetreffende instructieregels wordt gediend. Deze mogelijkheid is ook niet nieuw. Ook de grondslagen voor instructieregels uit de huidige Wet ruimtelijke ordening kennen deze mogelijkheid. Een voorbeeld uit titel 2.9 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) kan dit verduidelijken.

Het Rijk wijst met de instructieregels in titel 2.9 van het Barro een voorkeurstracé voor buisleidingstroken voor buisleidingen van nationaal belang aan en verbindt daaraan de instructieregel dat het bestemmingsplan voor dit voorkeurstracé geen bestemmingen mag geven of gebruik van gronden mag toestaan die de toekomstige aanleg van buisleidingen in deze stroken belemmeren. Vanuit de wens om de gemeenten ruimte te bieden voor meer lokale en locatiespecifieke keuzes wordt in aanvulling op de hoofdregel aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om van dit tracé af te wijken/het tracé te wijzigen. Aan het wijzigen van het tracé door de gemeenten worden vervolgens bij instructieregel voorwaarden gesteld: de gemeente mag in het bestemmingsplan het tracé wijzigen als het nieuwe tracé is gelegen binnen het zoekgebied,

aansluit op het voorkeustracé of het tracé in de naastgelegen gemeente én als het een gelijke breedte heeft als het voorkeustracé.

Deze mogelijkheid om bij het gemeentelijk besluit andere keuzes te maken is dus begrensd vanuit het doel of belang waarvoor de instructieregel was gegeven: het vrijhouden van voldoende ruimte voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang in de toekomst, door het bieden van een voldoende ruime en doorlopende buisleidingstrook die wordt gevrijwaard van belemmeringen. Door te voorzien in een dergelijke specifieke begrenzing van de mogelijkheid om bij gemeentelijk besluit andere keuzes te maken wordt naar het oordeel van de regering voorzien in een goede balans tussen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en de gewenste rechtszekerheid.

Bij instructieregels van het Rijk kan ook worden gekozen voor een meer bijzondere vorm van bestuurlijke afwegingsruimte. Rijksinstructieregels kunnen inhouden dat bij provinciale omgevingsverordening afwijkende instructieregels of nadere dus aanvullende instructieregels kunnen of moeten worden gesteld (artikel 2.25, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**) vragen waarom deze bepaling niet is ingekaderd, bijvoorbeeld door te stellen dat afwijkende regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Deze mogelijkheid om bij de instructieregel te bepalen dat bij omgevingsverordening afwijkende of nadere instructieregels kunnen worden gesteld is de figuur van de «getrapte normstelling» of «getrapte instructieregels» zoals de Wet ruimtelijke ordening die ook kent.

Een voorbeeld van «nadere instructieregels» is te vinden in titel 2.13 van het Barro over de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde. Het Rijk wijst in het Barro met instructieregels de erfgoederen aan en geeft op hoofdlijnen de kernkwaliteiten van die erfgoederen aan. Ook draagt het Rijk de provincies bij instructieregel op om bij provinciale instructieregel de kernkwaliteiten uit te werken en te objectiveren en in het belang van de instandhouding en versterking van die kernkwaliteiten instructieregels te stellen over de inhoud of toelichting van gemeentelijke bestemmingsplannen. Vervolgens wordt bij instructieregel aan de provincie nog meegegeven dat die provinciale instructieregels over het gemeentelijk bestemmingsplan moeten bewerkstellingen dat de kernkwaliteiten van de erfgoederen niet worden aangetast.

Ook dergelijke getrapte instructieregels worden, in overeenstemming met de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.31**), altijd ingekaderd. De inkadering van de «getrapte» instructieregels vindt altijd plaats via de inhoud van de rijksinstructieregels zelf. Een begrenzing dat die «getrapte» instructieregels ten dienste moeten zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is daarbij te onbepaald. De «getrapte» instructieregels van de provincie worden daarom altijd begrensd vanuit het specifieke doel en belang dat met de desbetreffende rijksinstructieregels wordt gediend. In het geval van het gegeven voorbeeld «de bescherming van de kernkwaliteiten van de erfgoederen».

Een voorbeeld van «afwijkende instructieregels» van de provincie is de mogelijkheid die artikel 2.3.6 van het Barro aan de provincie Fryslân biedt om in afwijking van het in artikel 2.3.5 van het Barro opgenomen bouwverbod in het kustfundament voor de Friese Waddeneilanden een beperkte uitbreidingsmogelijkheid van de bebouwing toe te staan. Ook hierbij wordt met de instructieregel aangegeven binnen welke kaders de provincie dit mag doen: er

mogen geen belemmeringen ontstaan voor de instandhouding en versterking van het zandige deel van het kustfundament en het onderhoud, de veiligheid en mogelijkheden voor versterking van de primaire waterkering. Ook moet voldaan blijven worden aan de regels ter bescherming van de Waddenzee en het Waddengebied uit titel 2.5 van het Barro.

Ook bij dit voorbeeld over het kustfundament zijn de «getrapte» instructieregels van de provincie begrensd vanuit het doel en belang dat met deze rijksinstructieregels wordt gediend. De provincie krijgt specifiek voor de Waddeneilanden enige afwegingsruimte omdat onverkorte toepassing van het landelijke beleid onevenredige effecten zou hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op die eilanden. Een extra wettelijke inkadering, bovenop de inkadering die al plaats vindt in de instructieregel zelf, van de bevoegdheid van het Rijk tot het stellen van «getrapte» instructieregels via de provinciale omgevingsverordening door te bepalen dat de afwijkende provinciale regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie voorstellen, zou een al specifiek ingekaderde afwijkingmogelijkheid als deze onmogelijk maken. Dit is daarom naar het oordeel van de regering niet wenselijk. Ook is de regering van oordeel dat het door het specifiek begrenzen van de afwegingsruimte aan de provincie beter wordt voorzien in een goede balans tussen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en de gewenste rechtszekerheid dan bij de door de leden voorgestelde meer algemene begrenzing.

Bijsturen door volksvertegenwoordigers

Mede gelet op de steeds grotere flexibiliteit in bestemmingsplannen pleiten de leden van de PvdA-fractie er voor dat gekozen vertegenwoordigers van de burgers, te weten de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad, de mogelijkheid hebben om bij concrete projecten bij toetstand-koming van de regels, en de periode dat de regels al gelden en onherroepelijk zijn worden onderscheiden. In de periode van toetstandkoming van de regels hebben de gekozen vertegenwoordigers verschillende mogelijkheden om in zijn algemeenheid of voor specifieke locaties bij te sturen, deels – zoals bij het omgevingsplan – stellen ze zelf de regels vast. De vraag heeft echter betrekking op de tweede situatie, waarin de regels – in de vraag de regels van het bestemmingsplan – al onherroepelijk zijn. Daarbij kan het zowel gaan om situaties waarbij voor activiteiten uitsluitend algemene regels gelden, maar ook om situaties waarin sprake is van een vergunningplicht. Ook dan biedt het wetsvoorstel nog mogelijkheden van bijsturen, maar deze zijn niet onbeperkt. Voor zover mogelijk vindt het bijsturen dan door het bevoegd gezag plaats (veelal het college van burgemeester en wethouders). Binnen algemene regels kan het bijsturen vooral door het toepassen van maatwerkvoorschriften plaatsvinden, maar uitsluitend binnen de ruimte die het instrument biedt. Een algemeen toegestane activiteit kan bij maatwerkvoorschrift niet alsnog verboden worden. Het weigeren van een omgevingsvergunning kan uiteraard wanneer het beoordelingskader voor de specifieke activiteit daar ruimte voor biedt, maar niet om redenen die buiten het beoordelingskader vallen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre er veel of weinig afwegingsruimte in de in het omgevingsplan op te nemen beoordelingsregels wordt gelaten. Bij een grote afwegingsruimte (met meer abstractere beoordelingsregels), bestaat er voor het bevoegd gezag juist een goede mogelijkheid om bij het verlenen van een vergunning maatwerk te leveren. Een verdergaande mogelijkheid, waarbij de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad buiten de

reguliere instrumenten van het wetsvoorstel alsnog de mogelijkheid zouden krijgen een activiteit tegen te gaan wordt niet overwogen, omdat die grote gevolgen zou hebben voor de voorspelbaarheid van regels en rechtszekerheid.

Rechtszekerheid en betrokkenheid van belanghebbenden

De leden van de PvdA-fractie zien graag dat in de wet waarborgen worden opgenomen dat belanghebbenden vroegtijdig geïnformeerd worden, betrokken worden bij te maken afwegingen in een besluit en de mogelijkheid van bezwaar en beroep hebben tegen zo'n besluit in gevallen waarin het besluitnemende bestuursorgaan bij zo'n besluit afwijkt van regels die (ook) strekken tot bescherming van hun belangen **(3.6)**.

In paragraaf 6.3 wordt nader ingegaan op de betrokkenheid van belanghebbenden in de voorfase van de besluitvorming. In de beantwoording hier zal de regering ingaan op de betrokkenheid in de formele fase. In de meeste gevallen hebben flexibiliteitsmogelijkheden betrekking op decentrale regelgeving of projectbesluiten. Voor de totstandkoming daarvan kent het wetsvoorstel stevige waarborgen voor de betrokkenheid van burgers en bedrijven, zoals de toepassing van de «sneller en beter»-aanpak bij projectbesluiten, de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en de beroepsmogelijkheid bij omgevingsplannen en projectbesluiten. Bovendien kunnen burgers hun belangen kenbaar maken aan leden van de volksvertegenwoordiging voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsplan of verordening. Ook als flexibiliteitsmogelijkheden betrekking hebben op de beoordelingsregels voor vergunningen is er steeds een mogelijkheid voor bezwaar of zienswijzen en beroep door belanghebbenden. Een maatwerkvoorschrift is – in tegenstelling tot de boven beschreven flexibiliteitsmogelijkheden – steeds een zelfstandige beschikking om af te wijken van de geldende algemene regels. Ook deze beschikking staat open voor bezwaar en beroep. In alle gevallen is er dus voorafgaande aan de definitieve besluitvorming een mogelijkheid om zich uit te spreken over de toepassing van flexibiliteitsmogelijkheden.

Rechtszekerheid bij decentrale regels over activiteiten

De in de vorige sectie besproken waarborgen zijn ook van toepassing als decentrale bestuursorganen gebruik maken van de flexibiliteitsbepalingen uit het wetsvoorstel, zoals maatwerkregels of gebiedsgerichte regelingen op maat voor instructieregels, omgevingswaarden of vergunningvereisten. Zo kunnen belanghebbende burgers en bedrijven zich al in de fase van totstandkoming uitspreken over de keuze tussen algemene regels en omgevingsvergunningplicht, en in samenhang daarmee over de mate van flexibiliteit in relatie tot rechtszekerheid. Wanneer in decentrale regelgeving gekozen wordt voor de inzet van de flexibiliteitsbepalingen uit het wetsvoorstel, volgt de inhoudelijke begrenzing daarvan uit het omgevingsplan of de verordening zelf. Het Rijk en de provincie kunnen in de door het wetsvoorstel begrensde gevallen zo nodig instructieregels stellen over de inhoud van de decentrale regels.

4.6 Experimenteerbepaling

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de experimenteerbepaling. Een experimenteerbepaling maakt het mogelijk om bij experiment eerst na te gaan of deze vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. Het proces van wetgeving loopt immers vaak achter op initiatieven vanuit de samenleving en op technologische ontwikkelingen zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe

materialen. Deze experimenteerbepaling is bedoeld om voor die gevallen ruimte te bieden om af te wijken van bepalingen bij of krachtens de Omgevingswet en van de andere wetten die in het artikel worden genoemd. De regering is verheugd dat diverse fracties hebben aangegeven dat flexibiliteit creatieve oplossingen kan bevorderen en een experimenteerbepaling daaraan kan bijdragen.

Experimenten gericht op de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving

De regering deelt het standpunt van de fracties die hebben aangegeven dat het belangrijk is dat de toepassingsbereik van de experimenteerbepaling is begrensd. De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie hebben hierover een aantal vragen gesteld (**7.20, 14.100**). De regering benadrukt dat het toepassingsbereik afgebakend is tot experimenten die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden onder de geldende regelgeving. Net als bij de Crisis- en herstelwet is dus het dus een vereiste dat de experimenten in ieder geval strekken tot de in onderdeel a van artikel 1.3 van het wetsvoorstel genoemde doelstelling, namelijk het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De experimenteerbepaling kan dus niet slechts ingezet worden voor de doelstelling bedoeld in 1.3, aanhef en onder b, waaronder de realisatie van maatschappelijke functies.

Rechtsbescherming

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**14.100**) over de te volgen procedure merkt de regering op dat de experimenten worden aangewezen bij AMvB. Deze AMvB wordt via de voorhangprocedure voorgelegd aan uw Kamer. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**14.105**) over de rechtsbescherming tegen aangewezen experimenten (**4.135**) merkt de regering op dat de AMvB waarin experimenten worden aangewezen, een besluit is inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Een dergelijk besluit is op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb niet appellabel. De bij AMvB toegestane afwijking van een regel kan echter toegepast worden bij concrete besluiten, zoals een omgevingsvergunning. Als er beroep wordt ingesteld tegen dit concrete besluit kan de geldigheid van de AMvB daarmee indirect in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld (dit wordt exceptieve toetsing genoemd).

Duur van het experiment

Vragen van de leden van de fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie (**5.40, 5.41, 7.21, 14.101, 14.103**) zien op de termijn van de experimenteerbepaling. De leden van de PvdA-fractie herkennen de termijn van tien jaar voor de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet. Deze leden achten deze termijn bruikbaar omdat investeringen een lange termijn vergen. Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de toegevoegde waarde van het derde lid, onder c, (**14.104**) wil de regering graag verduidelijken dat wanneer het gaat om termijnstelling, de experimenteerbepaling een onderscheid maakt tussen de duur van een experiment en de termijn waarbij wordt afgeweken van regelgeving. Deze termijnen hoeven niet altijd gelijk te lopen, daarom moet bij AMvB duidelijkheid gegeven worden over de duur van het experiment en duur van de afwijking. De afwijking van bijvoorbeeld een procedurebepaling kan eenmalig zijn, terwijl het experiment vijf jaar duurt. Voor omgevingswaarden is bepaald dat de afwijking niet langer

dan tien jaar mag duren. In de AMvB voor het experiment kan verder worden bepaald wanneer het experiment wordt beëindigd als de resultaten tegenvallen. In de AMvB wordt ook opgenomen hoe de evaluatie en monitoring van het experiment wordt uitgevoerd. Daarbij kan ook worden bepaald welke bijsturing gewenst is in verband met ongewenste gevolgen voor de fysieke leefomgeving, als dit uit de monitoring blijkt. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of hierin is voorzien (**14.105**). De parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de AMvB voor het experiment is zoals eerder aangegeven via de voorhangprocedure gewaarborgd (artikel 23.5, eerste lid).

Verlenging als na evaluatie een wetswijziging gewenst is

In de Voortgangsrapportage 2012–2013 over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet³² wordt geconstateerd dat de experimenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren bij het vernieuwen van regelgeving. Na evaluatie van een experiment kan dan ook worden besloten tot wetswijziging. Het vierde lid voorziet in een mogelijkheid om het experiment vijf jaar te verlengen, om hiermee de termijn van een voorgenomen wetswijziging te overbruggen. De leden van de fractie van de PvdA (**5.40**) kunnen zich voorstellen dat een evaluatie voorafgaand aan de verlenging dan een optie is. De regering kan bevestigen dat de verlenging tot doel heeft om tussentijdse strijd met regelgeving te voorkomen in de wetenschap dat uit de evaluatie blijkt dat een wetswijziging gewenst is en ter hand wordt genomen. Op grond van artikel 23.3, vierde lid, van het wetsvoorstel kan het experiment in dat geval met maximaal vijf jaar worden verlengd. De verlenging kan dus inderdaad ook zien op afwijking van normstelling en omgevingswaarden maar dan alleen in die gevallen waarin het experiment blijkens een evaluatie succesvol is (**14.103**). Er is in de situatie waarop artikel 23.3, vierde lid, ziet dan ook geen herstel nodig van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor bijvoorbeeld een programma nodig is.

5 Verhouding wet en algemene maatregelen van bestuur

5.1 Algemeen

5.1.1 Betrokkenheid van parlement en publiek

Diverse fracties (**1.56, 1.87b, 4.151**) hebben vragen gesteld over de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de AMvB's. Hieronder wordt daarop themagewijs ingegaan. Daarbij wordt eerst de bestaande situatie geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving.

5.1.2 Positie van parlement en publiek in de huidige regelgeving

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Een groot deel van de regels kent een internationale herkomst, die om tijdige implementatie vragen. De kans op tijdige implementatie wordt sterk vergroot als de desbetreffende regels in gedelegeerde regelgeving worden opgenomen omdat die regelgeving sneller tot stand is te brengen. De omvang en de internationale herkomst hebben de afgelopen decennia – ook buiten het omgevingsrecht – geleid tot een veranderende keuze over de verdeling van regels over wetten en gedelegeerde regelgeving (invulling van het primaat van de wetgever). Meer dan voorheen zijn, om de wetten

³² Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

toegankelijk en actueel te houden, de daarin op te nemen regels zoveel mogelijk beperkt tot de hoofdzaken en is de materiële uitwerking opgenomen in gedelegeerde regelgeving. Hiervoor is door de regering en het parlement op diverse momenten en voor verschillende wetten binnen het omgevingsrecht gekozen (bijvoorbeeld de regels op grond van artikel 2a van de Hinderwet en artikel 8.40 van de Wet milieubeheer). Dit is een constante en bestendige lijn gebleken.

Dit laat zich illustreren met het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Deze leden vragen welke algemene regels er zitten in de wetten die nu al bestaan en opgaan in de Omgevingswet, en welke daarvan blijven bestaan **(1.46)**. Van de 26 wetten die opgaan in de Omgevingswet kennen enkele wetten zorgplichtbepalingen op wetsniveau (zie het antwoord op vraag 4.80 in paragraaf 8.5.1). Verder kennen twee wetten inhoudelijke algemene regels over activiteiten op wetsniveau. De Spoorwegwet 1875 kent enkele regels voor het beperkingengebied van bijzondere spoorwegen. Deze zijn sterk verouderd en zullen niet in deze vorm terugkeren. De Monumentenwet 1988 kent één algemene regel: het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen (artikel 11, eerste lid). De zorgplichten en deze regel over monumenten zullen blijven bestaan en worden ondergebracht in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. Ter vergelijking: het huidige omgevingsrecht kent circa 1300 artikelen op AMvB-niveau die algemene regels bevatten. Om te zorgen voor goede «*checks and balances*», zijn diverse vormen gevonden om de betrokkenheid van het parlement en het publiek bij de totstandkoming van de gedelegeerde regelgeving vorm te geven. Waar de uitvoeringsregelgeving belangrijke inhoudelijke normstelling bevat, is het parlement nu veelal via een voorhangprocedure betrokken. Dat betekent dat het ontwerp van een AMvB aan het parlement wordt voorgelegd voordat dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gezonden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in diverse artikelen zoals 16 en 19d van de Natuurbeschermingswet 1998, 7.3 en 7.4 van de Wabo, 5.4 en 6.25 van de Waterwet, diverse artikelen in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, 21.6 van de Wet milieubeheer, 4.3, 6.13 en 10.8 van de Wet ruimtelijke ordening, en 2 en 12a van de Woningwet. Een deel van de bestaande wetten kent daarnaast de verplichting om het ontwerp in de Staatscourant te publiceren. Gedurende vier weken kan een ieder dan zienswijzen indienen. Hier bestaan verschillen in wetgevingscultuur en -traditie.

5.1.3 Betrokkenheid van parlement en publiek bij de stelselherziening

Wettelijke waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek in de Omgevingswet

De stelselherziening biedt een kans op harmonisatie van de wijze waarop het parlement en het publiek worden betrokken bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving binnen het omgevingsrecht. De Omgevingswet beoogt aan de bestaande verschillen een einde te maken door te voorzien in:

- een eenduidige totstandkomingsprocedure voor AMvB's met vroegtijdige betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 23.5), en
- internetpublicatie van ontwerpregelgeving met een wettelijke gegarandeerde vorm van publieksparticipatie voor iedereen (artikel 23.4).

Deze wettelijke waarborgen gelden zowel bij de eerste vaststelling van nieuwe regels als bij substantiële wijzigingen in de toekomst.

Vroegtijdige betrokkenheid en participatie

De leden van de D66-fractie (**1.80**) vragen of bedrijven, burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de AMvB's worden betrokken. De leden van de SP-fractie vragen om een uitgebreide consultatie van uw Kamer (**4.18**) bij de totstandkoming van de AMvB's. Ook andere fracties, waaronder die van D66 (**7.11**), hebben gevraagd om vroegtijdige betrokkenheid van het parlement, onder meer als waarborg voor democratische controle. Hieronder wordt eerst ingegaan op de wettelijke waarborgen en de achterliggende motieven. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop daaraan bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder uitvoering zal worden gegeven.

De opgenomen wettelijke waarborgen zorgen ervoor dat er vroegtijdig een openbaar debat en een brede maatschappelijke discussie over de ontwerpregelgeving kan plaatsvinden. Die discussies worden zowel in de beide Kamers als via publieksparticipatie gevoerd. Een brede inbreng van expertise en ervaring en maatschappelijke discussie versterkt de kwaliteit, het draagvlak en de legitimiteit van de regels. Dat geldt ten eerste voor de betrokkenheid van het parlement, die een waarborg biedt van democratische controle. Het geldt ook voor de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Die biedt de mogelijkheid om in de samenleving aanwezige kennis en ervaring bij de opstelling van de uitvoeringsregels te betrekken.

Voor gebruikers en belanghebbenden biedt dit een laagdrempelige mogelijkheid om aan te geven of de voorgenomen regelgeving voldoet aan de bij hen levende behoeften en verwachtingen. Deze interactieve reflectie en inbreng kan worden benut om de voorgenomen regelgeving zo effectief en efficiënt mogelijk vorm te geven. Dit voorkomt onnodige regeldruk. Deze vorm van vroegtijdige en directe participatie sluit bovendien goed aan bij de brede publieksparticipatie voor de totstandkoming van milieuregels op grond van het verdrag van Aarhus. Meer in algemene zin versterken de wettelijke waarborgen de maatschappelijke basis en inhoudelijke legitimiteit van de uitvoeringsregelgeving. Het sluit aan bij de ontwikkeling naar een participatiesamenleving en het gebruik van internetconsultatie als onderdeel van het beleid tot verbetering van de wetgevingskwaliteit en de aanpak van regeldruk³³. Tot slot kan burgerparticipatie ook bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van het publiek in de politiek³⁴.

Aanvulling op bestaande praktijk en bevoegdheden

De voorbereiding van de stelselherziening is opgezet als een breed en open proces met betrokkenheid van uiteenlopende belanghebbenden. Daarnaast zijn er voor de stelselherziening vijf adviescommissies rondom diverse thema's ingesteld. Daarbij is de voorbereiding van het wetsvoorstel gestart met een beleidsbrief in 2012 die met het parlement is besproken en waarover een internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Vervolgens is in 2013 een voorontwerp (toetsversie) opgesteld waarop eveneens diverse belangenorganisaties en stakeholders een reactie hebben gegeven en inbreng hebben geleverd. Er is bij de voorbereiding veel inbreng en intensieve betrokkenheid geweest van belangenorganisaties, vertegenwoordigers van andere overheden, praktijkdeskundigen, wetenschappers en andere belangstellenden. De inbreng en

³³ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

³⁴ Raad voor het openbaar bestuur, «Vertrouwen op democratie», februari 2010, blz. 41–59.

reacties zijn waardevol geweest bij het verder vormgeven van het wetsvoorstel.

Die praktijk en werkwijze wordt voortgezet bij de uitvoeringsregelgeving. Zo is voor de uitvoeringsregelgeving in 2013 een hoofdlijnennotitie verschenen. In een aantal brieven is het parlement geïnformeerd over de contouren en de voortgang van de uitvoeringsregelgeving. Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving over de voorgenomen inhoud en uitwerking daarvan. Aan de hand daarvan kan vroegtijdig een inhoudelijk debat worden gevoerd over de hoofdlijnen van de uitvoeringsregelgeving. De resultaten daarvan worden vervolgens betrokken bij de uitwerking daarvan in concrete ontwerp teksten. Vervolgens zal het gebruikelijke overleg met decentrale overheden en andere belanghebbenden plaatsvinden. Ook zullen de gebruikelijke toetsen en adviesverplichtingen worden uitgevoerd, zoals de lastentoets door ACTAL of het advies van de Raad voor de rechtspraak.

De wettelijke waarborgen van de voorhangprocedure bij het parlement en de maatschappelijke participatie bieden in aanvulling daarop een extra waarborg voor een zorgvuldig totstandkomingsproces. In reactie op de opmerking van de leden van de fractie van de PvdD over de benodigde spreektijd voor de behandeling van een ontwerp AMvB, kan erop worden gewezen dat het uiteraard aan uw Kamer is om de agenda te bepalen en dat, bijvoorbeeld in een AO, hiervoor de benodigde spreektijd op maat kan worden ingeruimd (**4.150**). Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog de reguliere wijzen van informatie-uitwisseling en discussie, zoals algemene overleggen en het stellen en beantwoorden van schriftelijke vragen.

Transparant en zorgvuldig totstandkomingsproces

Met de wettelijk vastgelegde voorhang en met de publieksparticipatie en alle aanvullende acties ontstaat een transparant en open proces, dat aansluit bij de Visie en het Actieplan Open Overheid (Open Government Partnership)³⁵. Er is dan ook geenszins sprake van «het wegstoppen van de inhoudelijke normen», zoals de leden van de fractie van de PvdD suggereren (**4.149**). Parlement en publiek zijn immers vroegtijdig en in een open proces bij de totstandkoming van de uitvoeringsregels betrokken.

Bovendien zullen de resultaten van dat proces (de voorhang en alle ontvangen adviezen van de decentrale overheden, belanghebbenden en publiek) worden meegezonden met de adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling kan deze stukken daarmee betrekken bij de eigen advisering.

Parlement is op verschillende momenten aan zet en kan bij de Invoeringswet de balans opmaken

Zoals in de brief van 1 oktober 2014³⁶ is uiteengezet kent de stelselherziening een gefaseerde op- en aanbouw. De eerste module bestaat uit het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving. Ook zijn er enkele aanvullingswetten in voorbereiding, waarbij de Omgevingswet wordt uitgebreid met onderwerpen als natuur, bodem, geluid en grond en eigendom. Deze stapsgewijze opbouw binnen de eerste module biedt het parlement de mogelijkheid om op diverse momenten invloed uit te oefenen op de inhoud van de nieuwe regelgeving. Dit komt daarmee tegemoet aan de leden van de VVD-fractie (**1.1**) die van mening zijn dat op deze manier – waarbij de AMvB's in een voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd – ook recht

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 32 802, nr. 5, visie blz. 13, actieplan, blz. 28.

³⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

gedaan kan worden aan de opmerkingen van de Raad van State, zonder dat de snelheid van de invoering van de Omgevingswet in gevaar komt. Ook de leden van de fractie van de PvdA vinden de in de brief van 1 oktober geschetste aanpak werkbaar **(1.54a)**.

Op de beleidsmatige voorbereiding en voorhangprocedure bij de uitvoeringsregelgeving is al uitgebreid ingegaan. In de genoemde brief worden ook het proces en de voorgenomen planning geschetst. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fracties **(2.12, 7.9)** en de 50PLUS/Klein-fractie **(0.3)** kan worden gemeld dat het ontwerp van de voorgenomen uitvoerings-AMvB's in de loop van volgend jaar aan het parlement zullen worden gezonden. Zoals geschetst is dat niet het begin maar een voortzetting van een brede voorbereidingsprocedure en de gedachtewisseling met het parlement over de opzet en invulling van de uitvoeringsregelgeving. De tegelijk met deze nota verzonden kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving getuigt daarvan.

De 50PLUS/Klein-fractie **(0.4)** vraagt de regering uit te leggen op welke wijze het wetsvoorstel voor de Omgevingswet tot een vereenvoudiging zal leiden, zolang het totaalbeeld nog niet bekend is. Dit is mogelijk door de geschetste stapsgewijze opbouw, waarbij regering en parlement op diverse momenten kunnen controleren of de beoogde doelen gehaald zullen worden. In de brief is hiervoor het beeld van de bouw van een woning gebruikt. Daarin staat het wetsvoorstel voor de fundering en de buitenmuren van het huis. Eerst is een keuze voor de omvang van het huis noodzakelijk, voordat gesproken kan worden over de indeling en de inrichting van de kamers (de uitwerking van de AMvB's). Natuurlijk bestaan daar bij de begin van de bouw ideeën over, maar de echte indeling kan pas plaatsvinden als er geen discussie meer is over de ruimte tussen de muren. In deze beeldspraak staat de discussie over de omvang van het huis, de afstand tussen de muren, gelijk met het debat over het wetsvoorstel in uw Kamer. Uw oordeel over het wetsvoorstel is nodig om de AMvB's verder vorm te kunnen geven. Ook kunnen de verschillende fasen worden benut om te checken of de bouw op schema ligt om de voorgenomen doelen te halen. Deze informatie kan ook worden betrokken bij het debat in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel en de ontwerpAMvB's. Volgtijdelijkheid is daarbij van belang. Telkens kunnen resultaten van de vorige fase worden betrokken bij de volgende fase. Door dit proces is een samenhangende beoordeling mogelijk. Bij de Invoeringswet Omgevingswet, ten slotte, kan door het parlement *nogmaals* worden beoordeeld of bij de verdeling van de regels over de Omgevingswet en de AMvB's een juiste balans is gevonden. Dat wil zeggen een juiste balans tussen enerzijds de kernbepalingen en hoofdlijnen in de wet en de nadere uitwerking daarvan in de uitvoeringsregelgeving. Mocht die balans er volgens uw Kamer niet op alle onderdelen zijn, dan kan die balans alsnog door middel van de Invoeringswet worden hersteld. Uw Kamer kan als medewetgever via de Invoeringswet wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet. Daarmee wordt het dus mogelijk om – zoals de leden van de fracties van de PvdA **(1.54b)**, D66 **(7.12)** en de SP **(4.17)** vragen – onderdelen van AMvB's alsnog wettelijk te regelen als uw Kamer dat wenselijk acht. Op deze manier is – in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van D66, SGP **(6.22)** en SP **(4.41)** – de facto ook voorzien in de mogelijkheden die een zware voorhang biedt. Bovendien kan zonder instemming van beide Kamers met de Invoeringswet de nieuwe omgevingswetgeving niet in werking treden. Er is daarmee een procedure waarbij de Kamers beslissen wat gedelegeerd kan worden, zoals de leden van de SP-fractie vragen **(4.41)**. Er is dan ook geen sprake van het «buitenspel zetten» van de Staten-Generaal, zoals de leden van de fracties van de SP **(4.41)** en de PvdD **(4.149, 15.11)** suggereren. Integendeel, in het totstandkomingsproces van de stelselherziening is niet alleen voorzien in parlementaire betrokkenheid en democratische controle via een brede voorhang bij de AMvB's, maar is

ook voorzien in de mogelijkheid om als medewetgever invloed uit te oefenen op de normstelling voordat de nieuwe normen in werking kunnen treden. Hier hebben ook de leden van de fractie van GroenLinks om gevraagd (**7.26**). In zoverre wordt ook tegemoetgekomen aan de leden van de fracties van het CDA, de SP en de PvdD dat er sprake is van een proces waarbij het parlement de mogelijkheid heeft om eerst over de uitvoeringsregelgeving te spreken en het wetsvoorstel, de uitvoeringsregelgeving en de invoeringsregelgeving in samenhang te beoordelen (**2.13b, 4.16, 15.12**). De stapsgewijze opbouw van de stelselherziening en de waarborgen voor betrokkenheid van parlement en publiek bij de totstandkoming van de AMvB's zorgen voor een zorgvuldig totstandkomingsproces met diverse checks and balances.

5.2 Waarborgen in de wet

Diverse fracties vragen waarom bepaalde normen op AMvB-niveau en niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Hieronder wordt kort de bestaande regelgeving geschetst. Vervolgens wordt aangegeven welke uitgangspunten zijn gehanteerd om onderwerpen in het wetsvoorstel te regelen en regels te bundelen in een beperkt aantal AMvB's. De belangrijkste redenen voor bundeling zijn de toegankelijkheid voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden) en de tijdige omzetting van Europese en internationale regelgeving. Tot slot wordt ingegaan op vragen over de regeling van een aantal specifieke onderwerpen. Kern van de beantwoording is dat als het wettelijk systeem voldoende waarborgen bevat, ook voor de betrokkenheid van parlement en publiek, de uitwerking van de normstelling kan worden gebundeld in een beperkt aantal AMvB's.

Regeling op wetsniveau

De aard en omvang van de bestaande omgevingsrechtelijke wetgeving verschillen sterk. Zo kennen de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet een sterk procedureel karakter, met relatief weinig bepalingen in AMvB's of ministeriële regelingen. Meer materiële wetten als de Waterwet en de Wet milieubeheer kennen juist veel normstelling op lager niveau. Dit is onder meer ingegeven door de technische aard en de grote omvang daarvan. Ook ligt aan het bestaande milieu, water- en natuurrecht een grote hoeveelheid internationale en EU-regelgeving ten grondslag. De noodzaak om te kunnen voldoen aan de verplichtingen tot tijdige implementatie van EU-regelgeving heeft geleid tot een ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid. In totaal omvat het huidige omgevingsrecht meer dan 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen. In het voorstel voor de Omgevingswet zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van particulieren. Daarnaast vormt de wet een kader voor de uitwerking van regelgeving bij AMvB. In algemene zin kan gezegd worden dat de wet regelt waarover en onder welke voorwaarden een onderwerp geregeld wordt. De uitwerking daarvan geschiedt primair bij AMvB. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast, zodat de sturing door wet en parlement wordt versterkt. Onder meer door regelgevende bevoegdheden nader te

begrenzen en door op wetsniveau meer inzicht en richting te geven aan de inhoud van de normstelling. In het nader rapport en in het separaat toegezonden overzicht is dit beschreven en inzichtelijk gemaakt.³⁷ Naar aanleiding van het advies is ook voorzien in een brede voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal en een regeling voor publieksparticipatie bij ontwerpregelgeving. Die wordt gevolgd bij de eerste totstandkoming en in beginsel ook bij latere wijzigingen daarvan. Mede in reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie **(7.11)** kan dan ook worden verzekerd dat het parlement betrokken blijft bij de totstandkoming van de regels in de AMvB's. Verder zullen de ontwerpAMvB's tegelijk met de Invoeringswet Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Dat betekent dat het parlement als medewetgever bij de behandeling van de Invoeringswet dan de balans kan opmaken. Hierop is in de vorige paragraaf uitgebreid ingegaan.

Bundeling van normstelling in de AMvB's

De uitwerking van de normstelling op rijksniveau wordt om redenen van toegankelijkheid en samenhang gebundeld in een beperkt aantal AMvB's. Op die manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt versnippering tegengegaan. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke en invloedrijke normen in de wet zelf op te nemen **(4.144)**. Ook de leden van de fracties van het CDA **(7.10)** en GroenLinks vragen waarom materiële normen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Een belangrijk argument daarvoor is dat de bundeling van regels het omgevingsrecht beter toegankelijk maakt voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Een veelgehoorde klacht bij de toepassing van het bestaande omgevingsrecht is de grote mate van versnippering en gelaagdheid, die de toepassing ingewikkeld maakt. Om inzicht te krijgen, moeten zij diverse regelingen op verschillende niveaus raadplegen. Dit maakt de toepassing complex. De bundeling gaat de bestaande versnippering tegen en vergroot de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dit is één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarnaast vereenvoudigt de bundeling van de normen op AMvB-niveau een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang in verband met de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. De keuze voor bundeling in een beperkt aantal AMvB's omvat nadrukkelijk geen oordeel over het belang van de normen of het beschermingsniveau. Integendeel, door alle normen op hetzelfde niveau te regelen wordt voorkomen dat er misvattingen ontstaan over het belang van de ene norm (bijvoorbeeld waterkwaliteit die nu op AMvB-niveau is geregeld) ten opzichte van de andere norm (bijvoorbeeld luchtkwaliteit die nu op wetsniveau is geregeld). Nu zijn die normen soms op verschillende niveaus geregeld, zonder dat de aard, inhoud of rechtsgevolgen daarvoor aanleiding geven. Ook dienen de waarborgen voor de fysieke leefomgeving en de bescherming van de belangen op dezelfde wijze in de regelgeving te worden geborgd als wanneer die op wetsniveau worden geregeld. Verder wordt, zoals beschreven, voorzien in een openbare en zorgvuldige totstandkomingsprocedure met de wettelijk verankerde waarborgen voor een brede parlementaire betrokkenheid en publieksparticipatie (naast andere waarborgen zoals advisering door de Afdeling advisering van Raad van State). Bovendien maakt het voor de verbindende kracht van zowel nationale normen als normen met een Europese of internationale herkomst geen verschil of ze al dan niet op wetsniveau zijn geregeld.

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 7.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat regeling van de inhoudelijke normering op lager niveau het rechtsstatelijk belang van voorzienbaarheid en kenbaarheid aantast. Ook zou volgens die leden het belang van behoorlijk bestuur in het geding kunnen komen als de inhoudelijke regeling niet formeelwettelijk wordt vervat en dus snel en eenvoudig kan worden aangepast (**7.27**). Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de regering die opvattingen niet deelt. Het nieuwe wettelijk stelsel is met diverse waarborgen omkleed. Dat geldt ook voor de bestaande AMvB's binnen ons rechtsbestel. De grondwettelijk verankerde rechtsfiguur van een AMvB kent binnen het omgevingsrecht een brede toepassing. Die geeft geen aanleiding voor de conclusie dat het belang van behoorlijk bestuur in het geding zou komen. Aan de vereisten van voorzienbaarheid en kenbaarheid is voldaan door een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van parlement, publiek en Raad van State en bekendmaking in het Staatsblad. Bovendien is ook nu al een groot gedeelte van de inhoudelijke normering geregeld in AMvB's. De regering beoogt juist door de bundeling in een beperkt aantal AMvB's de kenbaarheid en helderheid van de regels voor gebruikers te vergroten.

Uitvoering van Europese en internationale regelgeving

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een minimumbeschermingsniveau in de wet op te nemen door alle Europese normen in de wet op te nemen (**1.55**). Ook vraagt een aantal fracties waarom Europese normen niet bij wet geregeld worden. Dit heeft enerzijds te maken met de aard en omvang van die normen en anderzijds met het belang van Nederland als lidstaat of verdragsluitende partij om tijdig aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen.

Zoals in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is beschreven is een groot aantal (meer dan 35) EU-richtlijnen en verdragen direct relevant. Een groot deel daarvan zal geheel of grotendeels in het nieuwe stelsel worden omgezet. Het gaat daarbij om vele pagina's aan voorschriften. Alleen de kaderrichtlijn water is met bijlagen al 88 pagina's. In de huidige regelgeving zijn de meeste Europese voorschriften dan ook niet op wetsniveau geïmplementeerd. Het EU-recht vereist dat ook niet. Het zou bovendien hebben geleid tot omvangrijke en gedetailleerde formele wetgeving, die met grote regelmaat moet worden gewijzigd. Ook zou het onderscheid maken tussen normen die wel en normen die niet op wetsniveau worden geregeld afdoen aan de eerder beschreven bundeling van de normen ter bevordering van de inzichtelijkheid. Die lijn is dan ook niet gevolgd bij het voorstel voor de Omgevingswet.

Het nieuwe stelsel zal moeten zijn ingericht om tijdig aan de Europese en internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Nederland is gehouden om binnen de voorgeschreven termijn de nationale regelgeving daarmee in overeenstemming te brengen. In Europees verband is het belang van tijdige implementatie de afgelopen jaren nog eens onderstreept met een verscherpt sanctiebeleid op termijnoverschrijding door de lidstaten. Eerder zijn er voorstellen gedaan om te komen tot een versnelde implementatie van in het bijzonder EU-richtlijnen. Naar aanleiding van de motie-Jurgens³⁸ is de vaste lijn dat bij lagere regelgeving niet wordt afgeweken van hogere regelgeving ter implementatie van EU-regelgeving. Toch bestaan er in de huidige regelgeving verschillen in de wijze waarop wordt omgegaan met de implementatie van Europese en internationale regelgeving. Zo bevat de Wet milieubeheer de verplichting om – wanneer er sprake is van strikte implementatie en, conform de motie-Jurgens geen afwijking of wijziging van een AMvB nodig is – implementatie te regelen in een ministeriële regeling. De Waterwet bevat de mogelijkheid om bij AMvB of ministeriële regeling nadere regels te stellen ter uitvoering van

³⁸ Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A, en Kamerstukken I 2007/08, 26 200 VI, D.

internationale verplichtingen. Dergelijke bepalingen gaan ervan uit dat bij strikte implementatie regeling op het laagste niveau aangewezen is, dit gegeven het primaat van de internationale regelgever en de beperkte nationale beleidsruimte. Een gevolg hiervan is echter dat er een niveauverschil ontstaat met nationale regels over een dergelijk onderwerp. Dit doet afbreuk aan de eenheid binnen het systeem. Ook is het hierdoor lastiger voor het parlement en de uitvoeringspraktijk om zicht op het geheel te houden.

Met de stelselherziening voor het omgevingsrecht beoogt de regering die verschillen weg te nemen door nationale regels en regels met een internationale oorsprong op hetzelfde niveau te regelen. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet stelt voor elk onderwerp een eenduidig niveau vast, dat zowel geschikt is om nationale onderwerpen te regelen als voor de tijdige implementatie van Europese en internationale regelgeving.

5.3 Regeling van specifieke onderwerpen

Normen voor de fysieke leefomgeving

Een aantal fracties vraagt om in de wet normen op te nemen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De leden van de fractie van de PvdA noemen als voorbeelden maximale geluidniveaus en bescherming van drinkwatergebieden (**1.55**). De regering is het met deze fracties eens dat het nieuwe stelsel waarborgen moet bevatten voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het is daarvoor echter niet noodzakelijk dat die normen ook in de wet zelf worden opgenomen. Waarborgen kunnen ook liggen in een wettelijke opdracht en verankering in een AMvB met parlementaire betrokkenheid. De als voorbeeld genoemde normen zijn overigens ook om andere redenen niet in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. De regeling van geluid zal via separate aanvullingswetgeving in het nieuwe stelsel worden opgenomen. De bescherming van drinkwatergebieden geschiedt, evenals nu het geval is, primair op provinciaal niveau. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een wettelijke taakopdracht voor de provincie in artikel 2.18.

Handhaving en rechtsbescherming

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de visie van de regering over de regeling van de voorschriften over handhaving en rechtsbescherming (**7.10**). Naar de visie van de regering dienen in ieder geval de hoofdlijnen daarvan op wetsniveau geregeld te worden. Dit is voor een belangrijk deel gebeurd in de Awb, waarvan de desbetreffende voorschriften ook gelden voor het omgevingsrecht. De Omgevingswet bevat waar nodig aanvullende voorschriften, in het bijzonder in de hoofdstukken 16 (procedures) en 18 (handhaving en uitvoering) van het wetsvoorstel. Daar waar die nog uitwerking behoeven, voorziet het voorstel in grondslagen voor regeling bij AMvB. Dat is vergelijkbaar met bestaande regelingen als bijvoorbeeld het Besluit omgevingsrecht, Waterbesluit en Besluit ruimtelijke ordening. De leden van de PvdA-fractie stellen dat belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving niet in het voorstel zijn opgenomen. Het wetsvoorstel doet daarmee onrecht aan de rol van het parlement, zo menen deze leden (**1.53**). De leden geven geen voorbeelden van bepalingen die zij missen. In algemene zin kan gesteld worden dat het wetsvoorstel nog bij de Invoeringswet Omgevingswet zal worden aangevuld en dat daarvoor noodzakelijke voorzieningen in andere wetten zullen worden opgenomen. Zo zal bij de Invoeringswet worden voorzien in de regeling van beroep bij de bestuursrechter via de Awb en voor zover aan de orde strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten. De hoofdlijnen van de rechtsbescherming en handhaving zijn al wel in de memorie van

toelichting beschreven, maar de wettelijke vertaling daarvan volgt deels dus nog via de Invoeringwet. Het parlement is daar als medewetgever bij betrokken.

Vergunning en toetsingskaders

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het vergunningvereiste voor installaties uit de richtlijn industriële emissies en het vereiste van beste beschikbare technieken niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen **(1.87)**. Op de implementatie van EU-richtlijnen is al ingegaan. De waarborgen dat beide vereisten geregeld worden zijn wel in het wetsvoorstel opgenomen. Zo is in artikel 5.1, tweede lid, de vergunningplicht opgenomen, in verband waarmee in artikel 5.2, tweede lid, is bepaald dat daarvoor gevallen worden aangewezen ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies. In artikel 5.25, tweede lid, is bepaald dat bij het stellen van de beoordelingsregels in ieder geval de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. De waarborgen zijn dus in het wettelijk systeem verankerd.

De leden van de fracties van de SGP **(4.145)** en het CDA **(7.10)** vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het toetsingskader voor vergunningverlening in het wetsvoorstel op te nemen. De leden van de fractie van het CDA vragen of dat staatsrechtelijk niet vreemd is **(2.14)**. De belangrijkste reden voor regeling op AMvB-niveau is de samenhang qua niveau van regelgeving met andere normstelling voor de fysieke leefomgeving. In bestaande toetsingskaders wordt momenteel vaak naar normen op AMvB-niveau verwezen. Denk aan de toetsing aan de normen van het Bouwbesluit 2012 bij de omgevingsvergunning voor bouwen. Dit zijn normen die zich slecht lenen voor rechtstreekse opname in de wet. Dat is ook niet nodig, zolang het wettelijk stelsel voldoende waarborgen bevat. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de belangenkaders voor de toetsing van vergunningplichtige activiteiten in het voorstel opgenomen. Daardoor wordt voor elk van de activiteiten helder in verband met welk belang regels kunnen worden gesteld over het verlenen of weigeren van de vergunning. Ook hebben Europeesrechtelijke beginselen en belangrijke uitgangspunten, zoals het limitatief-imperatieve stelsel voor bouwen een plek in de wettelijke regeling gekregen. Het wetsvoorstel begrenst en stuurt daarmee nadrukkelijk de uitwerking van de toetsingskaders.

Beginselen

De leden van de fracties van het CDA **(7.8)** en de PvdD **(4.149)** zijn voorstander van het opnemen van beginselen in het wetsvoorstel. Zij vragen om een reactie van de regering. In dit verband kan worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.4 van deze nota daarover is vermeld. Kort gezegd deelt de regering de opvatting dat het nuttig is om beginselen die als rechtsregel zijn geformuleerd een plek in het wetsvoorstel te geven. Aan de hand van deze beginselen worden, zoals de leden van het CDA ook bepleiten, nadere materiële normen vastgesteld. In genoemde paragraaf is beschreven op welke wijze daaraan uitvoering is gegeven. De regering is geen voorstander van een wettelijk vereiste voor de brede toepassing van beginselen bij concrete besluitvorming en toetsing door de rechter. De regering vreest in dit verband voor juridificering en extra procedures. De regering onderschrijft dat beginselen richting geven aan beleidsvorming, zoals de opstelling van een omgevingsvisie, en aan uitvoeringsregelgeving, maar acht codificeren daarvoor niet nodig.

Waterveiligheidsnormen

De leden van de fractie van de SP zien graag dat de watertoets en de afspraken uit het Bestuursakkoord Water van 2011 wettelijk worden verankerd **(4.74)**. Voor de verankering van de watertoets, die momenteel in het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen, wordt verwezen naar paragraaf 3.9.2 van deze nota. Daarin wordt beschreven hoe deze een plek krijgt in het nieuwe wettelijke systeem. Het Bestuursakkoord Water gaat over diverse onderwerpen. De afspraken uit dat akkoord hebben op verschillende wijze een vertaling gekregen. Naast de watertoets kan gedacht worden aan afspraken over het afschaffen van de provinciale goedkeuring op waterbeheerprogramma's en de afspraken over het toezicht op primaire waterkeringen, dat per 1 januari 2014 is overgegaan van gedeputeerde staten naar de Minister van Infrastructuur en Milieu. Hoewel niet alle onderdelen van een bestuurlijk afsprakenkader zich lenen voor verankering in algemeen verbindende voorschriften bouwt het wetsvoorstel daarop voort. In de memorie van toelichting is beschreven dat het Bestuursakkoord Water ook bij de voorbereiding van de watergerelateerde onderwerpen in het wetsvoorstel leidend is geweest. Dat uitgangspunt is ook opgenomen in het afsprakenkader van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen (juni 2013) en zal ook bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving worden gehanteerd.

De leden van de fracties van de SP en het CDA **(5.53)** zijn van mening dat de waterveiligheidsnormen op wetsniveau vastgelegd moeten worden **(4.74)**. De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de mening deelt dat de democratische legitimiteit van deze normen en direct parlementair instemmingsrecht bij de normen voor waterveiligheid van groot belang zijn **(4.146)**. Zij vragen of de regering bereid is om deze normen in het voorliggende wetsvoorstel of de Invoeringswet Omgevingswet op te nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een basiswaterveiligheidsnorm in de wet, de uitwerking per dijkvak zou volgens die leden bij AMvB kunnen **(5.117)**.

In antwoord op de vragen van deze fracties kan worden gesteld dat het belang van de normen van waterveiligheid en de democratische legitimiteit niet ter discussie staan. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel voorschrijft dat er omgevingswaarden voor waterveiligheid moeten worden vastgesteld (artikel 2.15, eerste lid). De regering heeft hiervan ook blijk gegeven met de voorstellen in het kader van het Deltaprogramma. Naast belangrijke voorstellen rondom de financiering leidt dit ook tot een aangepaste normering voor de bescherming tegen overstromingsrisico's. Hierover vindt in het kader van de Deltabeslissingen met uw Kamer regelmatig overleg plaats. Het leidt bovendien tot aangepaste normstelling door een voorstel tot wijziging van de Waterwet dat dit jaar zal worden ingediend. Het is de bedoeling dat de nieuwe normstelling nog voor 2018 in werking zal treden. De gewijzigde normen zullen vervolgens ook in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden verankerd. Zoals eerder is vermeld is uw Kamer bij de totstandkoming van de AMvB's via een voorhangprocedure betrokken en vormt de Invoeringswet Omgevingswet het moment dat u als medewetgever uw eendoordeel kunt geven over welke onderdelen op welk niveau geregeld zullen worden.

Bevoegdheidsverdeling

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de bevoegdheidsverdeling en de bepalingen over advies of advies met instemming niet op wetsniveau worden geregeld **(5.139)**. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is op wetsniveau meer inzicht geboden in de regeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening, algemene regels en handhaving. Het wetsvoorstel bevat nu de hoofdregeling.

Uitwerking geschiedt vooral wegens de omvang van het aantal bepalingen bij AMvB. Deze wijze van regulering sluit aan bij bijvoorbeeld de bestaande bevoegdheidsregeling in het Besluit omgevingsrecht op grond van de Wabo. De hoofdlijnen van de voorgenomen uitwerking van de regeling van het bevoegd gezag, advies en advies met instemming worden beschreven in de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving. De leden van de CDA-fractie missen een beeld van de AMvB's, ook ten aanzien van de daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden (**5.43a**, **5.43c**). Zij vragen of de regering de visie deelt dat nu al uit de wet zelf zou moeten blijken welke overheidsinstanties waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd zijn. Als pas in de uitvoeringsregelingen duidelijkheid zal worden verkregen, dan heeft uw Kamer daar amper nog invloed op, stellen zij. Zoals uit de beantwoording al blijkt is de regering van mening dat als de hoofdlijnen van de bevoegdheidsverdeling uit de wet blijken, de nadere uitwerking bij AMvB kan geschieden. De regering heeft begrip voor het inzicht dat de leden vragen over de uitwerking van de AMvB. Daarom gaat deze nota vergezeld van de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving waarin op de voorgenomen uitwerking wordt ingegaan. Daarover kan dan met het parlement van gedachten worden gewisseld. De resultaten daarvan zullen in de voorhangprocedure worden voorgelegd. Sluitstuk is de invoeringsregelgeving. Uw Kamer is daarmee vroegtijdig betrokken en kan op verschillende momenten invloed uitoefenen en uiteindelijk de balans opmaken (zie paragraaf 5.1.3 van deze nota).

De leden van de fractie van de PvdD (**6.29**) vinden de verdeling van bevoegdheden niet helder. Naar de mening van de leden wil de regering te veel flexibiliteit in bouwen, waardoor het door de regering beoogde effect, namelijk vereenvoudiging van het omgevingsrecht, uit beeld verdwijnt. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie (**5.43b**) in paragraaf 7.1.1 is geschetst op welke wijze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de uitgangspunten voor de bevoegdhedenverdeling zijn opgenomen. De kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving biedt verder inzicht in de voorgenomen uitwerking van de verdeling van bevoegdheden. Het wettelijke stelsel beoogt daarmee een regeling te bieden die aansluit bij de behoefte in de praktijk.

Kan- of moet-bepalingen

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de regering heeft gekozen voor «kan»-bepalingen, waar een openbaar bestuur de bevoegdheid heeft om bepaalde regels te stellen of op een andere manier een actie te ondernemen, en voor welk «kan»-bepalingen de regering heeft overwogen om er een «moet»-bepaling neer te zetten (**7.16**). «Kan»-bepalingen geven een bevoegdheid weer, «moet»-bepalingen een verplichting. In veel gevallen is een oordeel en belangenafweging van het bevoegd gezag aan de orde of die bevoegdheden in het concrete geval toegepast kunnen worden. Dat geldt in het bijzonder voor ingrijpende bevoegdheden, zoals het vaststellen van een projectbesluit of het opleggen van een gedoogplicht. Maar ook in andere gevallen kan een zekere beleidsvrijheid gewenst zijn, bijvoorbeeld bij de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om maatwerkvoorschriften te stellen. In dergelijke gevallen zou een verplichting zijn doel voorbijschieten, namelijk: de waarborg van het maken van een belangenafweging in het concrete geval, waarbij alle relevante feiten en belangen zijn betrokken. In gevallen waarin de beleidsvrijheid ontbreekt, is in het wetsvoorstel al bepaald dat een bepaalde bevoegdheid uitgeoefend moet worden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de verplichtingen tot opstellen van bepaalde programma's. De noodzaak daartoe vloeit voort uit EU-regelgeving. In veel gevallen is, wanneer er sprake is van de uitvoering van Europese of internationale regels een verplichting opgenomen. In dit verband kan

worden verwezen naar de beantwoording van de vragen daarover **(9.1)** in paragraaf 11.3 en de paragrafen 4.7.2 en 4.7.4 van deze nota.

6 Burgers en bedrijven

6.1 Algemeen

Door verschillende fracties is aandacht gevraagd voor de positie van burgers binnen de stelselherziening. Op sommigen maakt de stelselherziening de indruk dat het vooral een overheidswet is, en dat de positie van burgers en bedrijven onvoldoende tot z'n recht komt. In dit hoofdstuk wordt verder op de positie van niet-overheidspartijen ingegaan. Zo vragen de leden van de VVD-fractie of burgers en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen en of de overheid een terugtrekkende beweging maakt **(1.42)**.

Een grotere verantwoordelijkheid kan ontstaan als een taak die collectief is gemaakt door de overheid wordt losgelaten en aan de burger wordt overgelaten. In het wetsvoorstel is daarvan geen sprake. Eén van de basisprincipes van het omgevingsrecht is dat een ieder zelf verantwoordelijk is voor zijn activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Op het gebied van de fysieke leefomgeving is het in de huidige situatie al zo dat burgers en bedrijven een grote verantwoordelijkheid hebben. De regering heeft dat niet willen veranderen. Alleen voor bepaalde collectieve goederen zoals een substantieel deel van de infrastructuur en de waterkeringen heeft de overheid de eindverantwoordelijkheid gekregen. De overheid heeft in de loop van de geschiedenis verder een rol gekregen in die gevallen waarin de (cumulatieve) gevolgen van activiteiten van burgers en bedrijven leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die maatschappelijk niet aanvaardbaar werd geacht. Deze rol van de overheid is niet vast omdat deze afhangt van twee factoren. Ten eerste hoeft de overheid minder te doen als de cumulatieve gevolgen dalen doordat burgers en bedrijven zich beter bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid of door technische of maatschappelijke ontwikkelingen. In dit verband zal in de uitvoeringsregelgeving voor sommige onderwerpen een terugtrekking van de rijksrol te zien zijn. Ten tweede hoeft de overheid minder te doen als de maatschappelijk vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving minder zou zijn. Op dat laatste punt heeft de regering echter nadrukkelijk gekozen voor behoud van een gelijkwaardige kwaliteit (zie paragraaf 3.10 van deze nota).

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband enkele vragen gesteld over de samenvatting van wetenschappelijke bevindingen in de passage «Vertrouwen in de overheid» in de memorie van toelichting (blz. 46–47) **(1.39)**. De toegenomen kennis bij de burger is vooral van belang geweest voor de wijze waarop participatie wordt vormgegeven in het wetsvoorstel. Hierop wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

6.2 Positie burgers en bedrijven binnen de stelselherziening

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66, de ChristenUnie en het CDA naar de plaats van burgers en bedrijven in deze stelselherziening kan worden gesteld dat weliswaar in het wetsvoorstel ook taken, bevoegdheden en procedures van het openbaar bestuur aan de orde komen, maar dat dit niet betekent dat het voorstel vooral een overheidswet is. Het wetsvoorstel gaat juist uit van de erkenning van burgers en bedrijven als belangrijke spelers in de fysieke leefomgeving. Dat komt op verschillende manieren tot uitdrukking **(1.78, 1.83, 5.44)**. Een belangrijk doel van wetgeving is dat de wetgever het optreden van de overheid op een uniforme wijze begrenst en dat de rechten van burgers en bedrijven eenduidig zijn geborgd. Willekeur van de overheid mag niet voorkomen. Dit komt in het wetsvoorstel terug in regels die vooral op de

overheid gericht zijn, maar die tegelijkertijd het optreden van de overheid richting burgers eenduidig maken. De vrije ruimte die burgers en bedrijven hebben, hoeft – behalve de voor burgers en bedrijven rechtstreeks bindende regels zoals die in de uitvoeringsregelgeving worden opgenomen – per definitie niet te worden gereguleerd. De belangrijke rol van burgers en bedrijven kan dan naar het oordeel van de regering ook niet worden beoordeeld aan de hand van de hoeveelheid op de overheid georiënteerde regels. Sterker nog, een overmaat aan regels kan de rol van burgers en bedrijven juist te veel beperken en bijvoorbeeld innovatieve ideeën en initiatieven in de weg zitten. Desondanks worden in de uitvoeringsregelgeving de nodige regels opgenomen die burgers en bedrijven rechtstreeks binden (zie hieronder).

In de reactie op vragen over de aanleiding tot het wetsvoorstel in paragraaf 2.1 van deze nota en op de vragen over de beoogde paradigma-wisseling in paragraaf 2.3 is uiteengezet dat de regering met de stelselherziening een meer samenhangende en integrale benadering van de fysieke leefomgeving verder wil faciliteren. Deze beweging tot een meer samenhangende benadering heeft ook te maken met de steeds belangrijker rol die burgers en bedrijven bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving spelen. Als gebruiker van de fysieke leefomgeving kijken zij meer naar activiteiten in de fysieke leefomgeving als geheel, en niet naar deelaspecten ervan. Bij beleids- en besluitvorming moeten daarom niet langer sectorale afwegingen centraal staan – zoals in het huidige omgevingsrecht – maar die activiteiten of dat gebruik van de fysieke leefomgeving zelf. De beweging van een sectorale naar een samenhangende beoordeling van activiteiten sluit hierbij aan. De regering wil dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij beleidsontwikkeling of besluitvorming over projecten betrokken worden. Ook moeten zij de gelegenheid krijgen om zelf met initiatieven te komen. De regering hecht daarom aan vroegtijdige participatie bij beleidsplanning en bij de vormgeving van en besluitvorming over projecten. Een goede participatie in de voorfase van besluitvorming is echter naar zijn doel en aard niet altijd gediend met wettelijke regulering. Ook hier geldt dat uit het achterwege laten van wettelijke regulering niet geconcludeerd kan worden dat de positie van burgers en bedrijven onbelangrijk zou zijn. De regering weerspreekt dat met klem. In de reactie op vragen over participatie in paragraaf 6.3 van deze nota wordt dit verder toegelicht.

Indeling uitvoeringsregelgeving volgens doelgroepenbenadering

Verder wordt bij de vormgeving van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving gelet op het gebruiksgemak. Bepalingen uit bestaande wetten en circa 60 sectoraal georiënteerde AMvB's worden geharmoniseerd, geordend en waar nodig opnieuw ontworpen in een systeem dat voor de gebruiker inzichtelijk is. De regering kiest daarbij voor een doelgroepenbenadering (**1.86, 1.79**). De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de werking van deze doelgroepenbenadering. Bij het opstellen van de AMvB's onder de Omgevingswet wordt aandacht geschonken aan het ondersteunen van de gebruikers van regelgeving. Daarom worden regels die gericht zijn op dezelfde doelgroep zo veel mogelijk bij elkaar gebracht. De doelgroepen die worden onderscheiden zijn burgers, bedrijven en overheden/bestuursorganen. De algemene, rechtstreeks werkende regels voor burgers en bedrijven over de activiteiten in de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving en het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden regels opgenomen die zich vooral richten tot bestuursorganen die de instrumenten van de Omgevingswet toepassen. Inhoudelijke normen en instructieregels voor bestuurlijk handelen zullen

in deze AMvB worden opgenomen. Het Omgevingsbesluit zal zowel algemene als procedurele bepalingen bevatten die voor alle doelgroepen relevant zijn. Bij de ordening van de rechtstreeks werkende regels staat wat betreft de regering helderheid en gebruiksgemak voor burgers en bedrijven voorop. Voor de doelgroep bestuursorganen leidt dit mogelijk tot minder geclusterde regelgeving, maar van die doelgroep mag ook meer deskundigheid en inspanning worden verwacht bij de toepassing van de regels. Concreet levert de doelgroepenbenadering op dat een burger of een bedrijf niet – zoals nu het geval is – in veel sectorale AMvB's moet zoeken welke inhoudelijke vereisten op zijn of haar initiatief van toepassing zijn. Deze regels zullen overzichtelijk bij elkaar staan in slechts twee AMvB's. Daarbij bevat het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving een bundeling van regels over activiteiten die in de regel door bedrijven, maar niet door burgers worden verricht. Het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels die niet alleen door bedrijven, maar ook door burgers worden verricht. Deze vergaande vorm van stroomlijning, systematisering en bundeling van regels moet het gebruiksgemak aanzienlijk vergroten. Daarnaast geldt dat de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de regelgeving sterk wordt bevorderd via een digitale ondersteuning (zie paragraaf 12.4). Hier staat de toegankelijkheid voor de verschillende doelgroepen voorop.

6.3 Maatschappelijke participatie en inspraak

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie bij de voorbereiding van besluiten over projecten en beleidsplannen.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie moet burgerparticipatie in het wetsvoorstel verder worden uitgewerkt (**1.82, 5.155**). Zij vragen waarom niet meer elementen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in het wetsvoorstel (**5.157, 5.158**). De leden van de SP-fractie begrijpen niet dat, hoewel het Rijk bij de aanpak van de Commissie-Elverding en de stelselherziening het actief betrekken van burgers hoog in het vaandel heeft staan, de Code Maatschappelijke Participatie geen bindend document wordt (**4.42, 4.43**). Zij vragen verder hoe belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten (**7.3**). Ook de leden van de D66-fractie vragen of participatie wel voldoende is geborgd en of de verkenningprocedure niet breder zou moeten gelden dan alleen voor het projectbesluit (**4.129, 4.130, 4.133**).

6.3.1 Juridische borging maatschappelijke participatie

Een op de situatie toegesneden aanpak

De regering vindt maatschappelijke participatie³⁹ van groot belang. In de eerste plaats vraagt dat van bestuursorganen en van vertegenwoordigende organen een open houding ten opzichte van maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. De regering verwacht dat in toenemende mate burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een rol vervullen bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Die ruimte wordt meer dan nu het geval is, in de Omgevingswet geboden. Een goed georganiseerde maatschappelijke participatie draagt bij aan de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak van het uiteindelijk te nemen besluit. De vraag is op welke wijze een kwali-

³⁹ Maatschappelijke participatie wordt ook wel aangeduid met het begrip publieksparticipatie of burgerparticipatie. Bij publieksparticipatie denken burgers, bedrijven en organisaties – het publiek – mee over beleid en besluiten die hen aangaan. Het publiek kan bijvoorbeeld helpen een bepaald probleem te analyseren en daar oplossingen voor aan te dragen, of een mening over een kwestie geven in een zienswijzeprocedure.

tatief goede participatie in een vroeg stadium het beste kan worden geborgd. Grofweg kunnen drie fasen worden onderscheiden als het gaat om betrokkenheid van burgers en bedrijven bij besluiten: 1) in een vroege fase van het besluitvormingsproces, 2) de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen bij de voorbereiding van een besluit of het indienen van een bezwaar (afhankelijk van de vraag of een verkorte of reguliere voorbereidingsprocedure geldt), en 3) de mogelijkheid tot beroep bij de rechter. In de laatste twee fasen is formele besluitvorming aan de orde, met (rechts)gevolgen voor burgers en bedrijven. Ook gelden hier formeel wettelijke termijnen. Daarom is het van belang dat de laatste twee fasen wettelijk zijn geborgd. Dat gebeurt in het wetsvoorstel. De betrokkenheid in een vroeg stadium is van een wezenlijk andere orde. Het gaat hier om het mobiliseren van burgers en bedrijven in de fase van ideeënvorming en voorbereiding van een besluit (of beleidsplan). Het ontwerpbesluit moet dan nog worden vormgegeven en de gevolgen voor burgers en bedrijven zijn nog niet duidelijk. In de voorfase telt vooral een professionele aanpak en houding van bestuurders en ambtenaren, gecombineerd met een dynamische samenleving waarin snel allianties worden gevormd. En dat laat zich niet afdwingen met het juridisch voorschrijven van de Code. Het vraagt om een specifiek op de situatie toegesneden aanpak. De code zelf wordt daarom niet wettelijk voorgeschreven. De regering beschouwt de code wel als een belangrijk bestuurlijk document dat bij besluitvorming kan worden toegepast (en voor MIRT-projecten altijd wordt toegepast).

Maatschappelijke participatie bij projecten met een publiek belang

Dat laat onverlet dat er wel een wettelijke regeling voor maatschappelijke participatie in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze is gekoppeld aan de besluitvormingsprocedure voor belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. Op grond van het wetsvoorstel kunnen het Rijk, provincies en waterschappen voor dergelijke projecten de projectprocedure doorlopen. Veelal is de overheid zelf voor dergelijke projecten verantwoordelijk. Voor bepaalde grote infrastructuurprojecten is de projectprocedure verplicht. De projectprocedure kent een verkenningfase, waaraan een voorkeursbeslissing kan worden gekoppeld. De voorkeursbeslissing is dan gebaseerd op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor participatie. Verder moet op grond van het wetsvoorstel in het projectbesluit worden gemotiveerd hoe met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen ervoor kiezen deze procedure te doorlopen voor projecten met een publiek belang die via aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Extra voordeel voor gemeenten is dat bij een eventueel beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan binnen 6 maanden uitspraak doet. Hiermee is dus geregeld dat maatschappelijke participatie voor deze besluiten plaatsvindt, waarbij de specifieke invulling ervan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt overgelaten. De code is daarvoor een belangrijke leidraad, maar er is maatwerk mogelijk.

Rol belanghebbenden bij projectbesluit privaat initiatief

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe bepalingen over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing zich verhouden tot de praktijk dat een particulier ontwikkelaar het initiatief neemt. Ook willen deze leden weten of er een dubbele verkenning kan ontstaan, één van een particuliere initiatiefnemer, en één op grond van het wetsvoorstel **(5.143)**. Formele besluitvorming over een initiatief, of dit nu privaat is of niet, is op grond van het wetsvoorstel altijd aan het bevoegde bestuursorgaan

voorbehouden. Vroeg of laat zal dus een private initiatiefnemer bij het bevoegde bestuursorgaan moeten aankloppen. Daar waar sprake is van een privaat initiatief, is naar het oordeel van de regering daarom de samenwerking tussen private partijen en de overheid bij de verkenning van belang. Beide partijen trekken dan samen op, bijvoorbeeld om belanghebbenden te betrekken, maar ook bij de inventarisatie van geschikte locaties, bijvoorbeeld in verband met technische vereisten bij de aanleg van een buisleiding. Het bestuursorgaan heeft daarbij wel een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de politiek-beleidsmatige uitgangspunten en voor een zorgvuldige voorbereiding van de uiteindelijke politiek te nemen voorkeursbeslissing. De regering is dan ook van oordeel dat een dubbele verkenning in de praktijk niet aan de orde is.

Bestuurscultuur bepalend

Overigens blijkt uit onderzoek dat verdergaande juridische borging veel minder bepalend is voor een adequate aanpak van maatschappelijke participatie in een vroeg stadium.⁴⁰ Dat kan leiden tot juridisering van de voorfase van besluitvorming wat de vruchtbaarheid van die fase niet ten goede komt. Daarom is – in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.156**) – wetgeving niet de goede weg om een dergelijke «cultuur» te bevorderen. Een kwalitatief goede besluitvorming met draagvlak vraagt een specifieke op de situatie toegesneden vormgeving en professionele aanpak van maatschappelijke participatie. Het kan en moet dus aan decentrale overheden worden overgelaten – in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie – en in de praktijk gebeurt dat ook. De beschreven visie op maatschappelijke participatie sluit aan bij het gedachtegoed van de Commissie Elverding. Naast de eerder beschreven regeling voor maatschappelijke participatie voor belangrijke projecten wil de regering ook op een andere wijze een vroegtijdige betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bevorderen. Maatschappelijke participatie in een vroeg stadium vraagt – zoals gezegd – om een bepaalde «cultuur» van beleids- en besluitvorming en een professionele houding. De regering zet daar in het kader van Nu al Eenvoudig Beter en de implementatie van de Omgevingswet op in. Zie daarvoor de reactie in paragraaf 12.2 van deze nota. De Code – die nu alleen geldt als aanvulling op de spelregels voor het MIRT – zal daarbij als inspiratiebron en handreiking dienen voor decentrale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en zal dan werking hebben op het gehele domein van de fysieke leefomgeving.

6.3.2 Inspraakproces

Als van geen enkele vorm van betrokkenheid sprake is geweest, zo vragen leden van de SP-fractie, op welke wijze kunnen burgers dan hun mening kenbaar maken? (**4.44**) Burgers kunnen in ieder geval – zoals ook in de vorige paragraaf aangegeven – hun mening kenbaar maken in de zienswijze- of bezwaarprocedure zoals deze geldt voor omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvisies. Het ontwerpbesluit of -plan wordt daartoe ter inzage gelegd. Tegen besluiten over vergunningen en omgevingsplannen staat vervolgens beroep open bij de rechter. Overigens hebben vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad, de verantwoordelijkheid toe te zien op de wijze waarop besluiten door het bestuur worden voorbereid. Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (afdeling 16.3) gaat in op de mogelijkheden zienswijzen in te dienen.

⁴⁰ Zie Kamerstukken II 2013/14, 31 755, nr. 45, bijlage.

De regering heeft niet overwogen, zoals leden van de D66-fractie vragen, om het inspraakrecht van burgers te versterken door een strikte scheiding tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten te maken (**4.132**). Een dergelijke strikte scheiding is niet altijd te maken. Om een volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk te maken zal veelal eerst – wellicht een beperkte hoeveelheid – informatie moeten worden gegeven. Het is van belang dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties weten welke mogelijkheden zij hebben, en wat zij van de overheid kunnen verwachten. Een goed verwachtingenmanagement en een professionele en heldere aanpak van participatie is hier wezenlijk. Zoals beschreven in de reactie over het verplichte karakter van de Code Maatschappelijke Participatie is dat maatwerk.

6.3.3 Maatschappelijke initiatieven

Terecht constateren leden van de fractie van de ChristenUnie dat alleen in de memorie van toelichting de mogelijkheid voor initiatiefnemers aan de orde komt om onafhankelijk advies te vragen als hun maatschappelijk initiatief geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming is gelaten (**5.160**). De regering heeft bewust afgezien van een wettelijke regeling. Het zal gaan om incidentele gevallen en wettelijke bepalingen zijn niet nodig om dit te organiseren. Deze lijn is ook conform de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan uw Kamer van 13 juni 2014 over de vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014⁴¹. De mogelijkheid om onafhankelijk advies te vragen is uiteraard wel in de Code Maatschappelijke Participatie opgenomen. Door leden van de ChristenUnie-fractie is gevraagd of de regering bereid is bij grootschalige projecten burgers de mogelijkheid te bieden één burgerinitiatief serieus uit te werken door bij te dragen aan de onderzoekskosten (**5.161**). Dit punt is ook in het Schriftelijk Overleg over de Code Maatschappelijke Participatie aan de orde geweest⁴². Daarin is door de Minister van Infrastructuur en Milieu gesteld dat de Code voorschrijft dat kansrijke initiatieven bij rijksprojecten kunnen rekenen op ondersteuning. Dat kan gaan om kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage. Uitgangspunt is dat een kansrijk initiatief niet vroegtijdig sneuvelt door geldgebrek en dezelfde kans krijgt als een overheidsinitiatief.

6.3.4 Participatie bij decentraal bestuur

De leden van de fractie van GroenLinks constateren terecht dat de Code Maatschappelijke Participatie nu geldt voor MIRT-projecten en niet voor gemeentelijke projecten van publiek belang (**5.190**). Het wetsvoorstel voorziet – zoals in paragraaf 6.3.1 beschreven – in maatschappelijke participatie bij wijziging van het omgevingsplan in het geval dat de gemeente daarvoor de procedure voor gemeentelijke projecten met een publiek belang toepast. Daarnaast kunnen gemeenten bijvoorbeeld voor een «gewone» wijziging van het omgevingsplan, de vaststelling van omgevingsvisies of programma's of bij andere besluitvormingsprocessen natuurlijk altijd zelf bepalen om een participatieproces vorm te geven. De Code is een aanvulling op het spelregelkader voor het MIRT en geldt alleen voor plannen en projecten in het MIRT. Het is de verantwoordelijkheid van de regering dat de Code voor deze projecten wordt toegepast en van uw Kamer om erop toe te zien dat dit ook gebeurt. De Code is alleen verplicht voor MIRT-projecten. Veruit de meeste projecten van decentrale overheden zijn dat niet. Het is aan decentrale overheden om aan maatschappelijke participatie vorm te geven en daarbij eventueel

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 A, nr. 70, blz. 3.

⁴² Zie Kamerstukken II 2012/13, 29 385, nr. 76, blz. 11.

gebruik te maken van de Code. Ook hier geldt dat het desbetreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een goede besluitvorming en vormgeving van maatschappelijke participatie, ook in een vroeg stadium. Vertegenwoordigende organen dienen vanuit hun controlerende taak hierop toe te zien, zoals zij bijvoorbeeld ook toezien op het gebruik van gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen. Overigens wordt door gemeenten al invulling gegeven aan participatie, zoals de gemeente Ommen heeft gedaan bij de voorbereiding van haar Gemeentelijk Omgevingsplan (dit betreft in termen van het wetsvoorstel een omgevingsvisie). De wijze waarop dat gebeurt, staat soms beschreven in de inspraakverordening of in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten geven zelf ook aan dat maatschappelijke participatie wordt vormgegeven afhankelijk van het type project. Brede maatschappelijke participatie is bijvoorbeeld van belang bij gebiedsgerichte processen waar nog te kiezen valt (bijvoorbeeld bij omgevingsplannen en grote projecten). Bij bijvoorbeeld een beperkte omgevingsvergunning met een enkelvoudige oplossing kan worden volstaan met een zienswijzeprocedure of een reguliere procedure met de mogelijkheid tot bezwaar. Zoals eerder opgemerkt zet de regering via verschillende trajecten in op bevordering van een goede praktijk van beleids- en besluitvorming, inclusief de inrichting van goede participatieprocessen.

6.3.5 Uitvoering Verdrag van Aarhus

Naar het oordeel van de regering hoeven de leden van de fractie van de PvdD zich geen zorgen te maken dat met het wetsvoorstel geen goede uitvoering geeft aan het verdrag van Aarhus **(6.27)**. De regering hecht veel waarde aan een correcte uitvoering van het verdrag van Aarhus, ook bij de totstandkoming van het Omgevingswet en de daarbij behorende regelgeving. Het verdrag kent drie pijlers, te weten:

1. het recht op toegang tot milieuinformatie (artikelen 4 en 5);
2. de inspraak bij milieubesluitvorming (artikelen 6 tot en met 8);
3. de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (artikel 9).

Deze drie elementen worden geborgd in het onderhavige wetsvoorstel, de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer. De regels over toegang tot milieuinformatie (eerste pijler) zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur en hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 21 van de Omgevingswet is gereserveerd voor de bepalingen over toegang tot milieuinformatie. De bepalingen uit hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer zullen op een later moment overgebracht worden naar hoofdstuk 21 van de Omgevingswet.

Om de inspraak over milieuaangelegenheden (tweede pijler) te borgen is in afdeling 16.3 van het wetsvoorstel geregeld dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op omgevingsvisies, programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit alsmede op overige plannen en programma's die op grond van andere wet- of regelgeving worden vastgesteld. Op grond van de artikelen 16.38 en 16.48 is afdeling 3.4 Awb van toepassing voor een plan, programma of besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Verder zal op grond van artikel 16.63 afdeling 3.4 Awb van toepassing worden verklaard op overige omgevingsvergunningen die onder de reikwijdte van het verdrag van Aarhus vallen; het gaat dan om activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. De toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (derde pijler) loopt grotendeels via de Awb. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op het thema rechtsbescherming en op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb.

De regering vindt dat er geen aanleiding is om het wetsvoorstel voor te leggen aan het Compliance Committee of the Aarhus Convention. De regering hecht veel waarde aan een correcte uitvoering van het verdrag

van Aarhus en ziet er ook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving op toe dat voldaan wordt aan de internationale vereisten.

6.4 Minder en beter inzichtelijke algemene regels

6.4.1 Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels

Leden van verschillende fracties stellen vragen over algemene regels. Zo hebben de leden van de SGP-fractie gevraagd in hoeverre de regering aanstuurt op vereenvoudiging en vermindering van algemene regels **(2.22)**. Vermindering en vereenvoudiging van algemene regels speelt een belangrijke rol binnen het traject naar vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruikersgemak van het omgevingsrecht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verminderen van het aantal regelingen die gelden en het vereenvoudigen daarvan, en het vereenvoudigen en verminderen van het aantal regels daarbinnen. Het verminderen van het aantal regelingen wordt bereikt door op alle niveaus de algemene regels zo veel mogelijk te bundelen, in – uiteindelijk – één omgevingsplan, één omgevingsverordening, één waterschapsverordening en een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op rijksniveau. Het verminderen van het aantal regelingen en het aanbieden van een beperkt en op elkaar afgestemd aantal instrumenten, waarop in paragraaf 4.3 is ingegaan, leidt ook tot vereenvoudiging in de opzet van algemene regels. Alleen al het, als gevolg van het bijeenbrengen, vervallen van onderlinge afbakeningsbepalingen tussen bijvoorbeeld de vele algemene rijksregels over activiteiten, leidt tot vereenvoudiging en vergroting van de inzichtelijkheid. Het bijeenbrengen van de regelingen leidt ook tot het verminderen van het aantal regels. Dankzij integratie en harmonisatie worden dubbelingen zichtbaar, die vervolgens kunnen worden geschrapt. Vooral daar waar nu een groot aantal regelingen geldt – bij bestemmingsplannen en algemene rijksregels – zal dat een grote daling van het totaal aantal artikelen binnen de regelingen betekenen. Het uniformeren en beperken van het aantal instrumenten binnen algemene regels leidt tot verdere vereenvoudiging daarvan. Ten slotte wordt bij het traject van integratie uiteraard ook gekeken naar de regels die worden geïntegreerd, wat waar mogelijk tot verminderen en vereenvoudigen van die regels zal leiden. De leden van de VVD-fractie zien graag toegelicht, waarom volgens de regering verminderen van regels ook leidt tot een betere voorspelbaarheid **(5.3)**. Ze vragen zich af **(5.4)**, of dit bijvoorbeeld veroorzaakt wordt door snellere procedures of vooral door het schrappen van tegenstrijdige regels, en vragen de regering om voorbeelden en toelichting, hoeveel sneller er gewerkt kan worden. Dat hiervoor beschreven ontwikkelingen – het beperken van het aantal regelingen en het daarbinnen verminderen en vereenvoudigen van de regels -naar oordeel van de regering ook leiden tot een betere voorspelbaarheid heeft meerdere redenen. Allereerst heeft het veel beperkter aantal regelingen waarin regels kunnen staan samen met de digitale beschikbaarheid daarvan een positief effect op de voorspelbaarheid, omdat daarmee de onzekerheid over of, en zo ja, welke regels er gelden vergaand wordt beperkt. Uiteraard heeft het schrappen van eventuele tegenstrijdige regels, waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, een positief effect. Evident tegenstrijdige regels zijn echter in de afgelopen jaren al grotendeels gesaneerd, zodat dit effect beperkt zal zijn. Meer verwacht de regering van het aanpakken van «schurende» regels, die niet evident tegenstrijdig zijn, maar de initiatiefnemer onnodig handelingsperspectief ontnemen, en van het aanpakken van doorverwijzingen, waarbij de initiatiefnemer nu soms nog meerdere documenten moet raadplegen, voordat duidelijk is welke regel er geldt. De snellere procedures, waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, hebben belangrijke voordelen

voor initiatiefnemers, zoals het sneller kunnen starten van een activiteit, maar zullen meestal niet tot meer voorspelbaarheid leiden.

Verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels

De leden van de PvdA-fractie vragen, wanneer de grens is bereikt van activiteiten die onder algemene regels kunnen vallen (**4.10**). De regering onderkent dat de toepassing van algemene regels inderdaad grenzen kent. Deze worden voor een deel bepaald in internationale en EU-regels, die in sommige gevallen een individuele voorafgaande toestemming vereisen. Daarnaast zijn kenmerken van de activiteit en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving bepalend voor de vraag, of overstap naar algemene regels mogelijk is. Voor sommige categorieën activiteiten is de grens van algemene regels inmiddels nagenoeg bereikt, maar voor andere categorieën van activiteiten is nog winst te behalen. Daarbij kan het zowel gaan om het volledig laten vervallen van vergunningplicht voor bepaalde activiteiten binnen een categorie van activiteiten, als om het beperken van de reikwijdte of het aantal aspecten dat binnen de vergunning individueel wordt getoetst. Beperking van het aantal vergunningen kan deels ook worden bereikt door voor bepaalde activiteiten of aspecten die nu nog door het Rijk worden gereguleerd in lijn met artikel 2.3 van het wetsvoorstel niet meer op rijksniveau te bepalen wat vergunningplichtig is, maar dit over te laten aan de decentrale overheden, waarbij de inzet van vergunningplicht beter op de specifieke problematiek kan worden afgestemd.

Wat betreft de regels voor activiteiten die het Rijk stelt, zijn verschuivingen van vergunningplicht naar algemene regels bijvoorbeeld nog mogelijk bij regels over bouwactiviteiten, brandveilig gebruik, en bij verschillende beperkingengebiedactiviteiten, waar nog betrekkelijk weinig of niet met algemene regels wordt gewerkt. De kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving gaat nader in op de mogelijkheden van verschuiving.

Ondersteuning bij algemene regels

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier bedrijven worden ondersteund en zekerheid krijgen over de vraag of ze wel aan alle algemene regels voldoen (**10.12**). De ondersteuning die via de Laan van de Leefomgeving zal worden geboden zal in belangrijke mate ook betrekking hebben op algemene regels over activiteiten. Dit geldt zowel voor decentrale regels over activiteiten, die vooral in het omgevingsplan plaatshebben, als voor de algemene rijksregels in de beoogde besluiten over activiteiten in de leefomgeving. Als onderdeel van die ondersteuning zal bijvoorbeeld ook het doen van een eventuele melding digitaal worden ondersteund, zoals nu voor verschillende algemene rijksregels ook al het geval is. Bij een deel van de algemene regels zal uit deze ondersteuning voor de initiatiefnemer ook direct duidelijk zijn, of hij aan een regel voldoet. In andere gevallen wordt de initiatiefnemer wel digitaal over de geldende regel geïnformeerd, maar zal hij zelf moeten nagaan, of hij aan de regel voldoet. Dit geldt bijvoorbeeld als de regel een maximaal toegestane emissie naar het milieu vastlegt, of de kwaliteit van het zwembad.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij met de ondersteunende houding richting initiatiefnemers van de overheid bij algemene regels, maar vragen de regering het bevoegd gezag deze houding ook aan te laten nemen jegens de bezorgde omwonende (**3.11**). Voor het evenwicht zou ook deze als belanghebbende advies moeten kunnen krijgen, zo menen deze leden. De rol van de ambtenaar moet in de ogen van deze leden wel ondersteunend zijn en niet in-de-plaats-stellend. Het is volgens deze leden aan de initiatiefnemer om verantwoordelijkheid, ook financieel gezien, te nemen voor het onderbouwen van zijn aanvraag. De regering vindt het

inderdaad tot op zekere hoogte een taak van de overheid om adequate voorlichting en ondersteuning te geven met betrekking tot de regels die gelden. Die taak ligt zowel bij degene die de regels stelt – in het geval van algemene rijksregels het Rijk – als bij het bevoegd gezag, en heeft betrekking op een ieder die belanghebbende is, dus zowel de initiatiefnemer als bijvoorbeeld omwonenden. Zoals de genoemde leden ook aangeven kent deze verantwoordelijkheid van de overheid grenzen.

6.4.2 Naleving van algemene regels

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen enkele vragen over de naleving van algemene regels **(10.17)**. De regering is van mening dat de kans op onomkeerbare schade door niet-naleving van regels in zijn algemeenheid niet groter is bij algemene regels dan bij een vergunningplicht. Voor een adequate naleving is het ondermeer van belang, dat regels begrijpelijk en eenduidig geformuleerd zijn, zodat voor burgers en ondernemers duidelijk is wat hun rechten en plichten zijn. Verder is belangrijk dat de regels goed vindbaar zijn, voorspelbaar zijn en dat het bevoegd gezag goed op de hoogte is van de voor toezicht benodigde informatie, en dat op de naleving van de regels ook daadwerkelijk wordt toegezien.

De activiteiten die door het wetsvoorstel worden gereguleerd zijn divers van aard. Afhankelijk van de specifieke activiteit zullen bovenstaande aspecten meer of minder gewicht hebben. Bij de vormgeving van de uitvoeringsregels zal de regering hiermee rekening houden en de meest passende instrumenten(mix) kiezen. Daarbij kan op de ervaringen uit het verleden worden voortgebouwd. Die ervaringen laten ook zien dat een vergunning in de praktijk ook inhoudt dat elke relevante aanpassing daadwerkelijk in een wijziging van de vergunning wordt vertaald. In de praktijk kan dat leiden tot verouderde vergunningen waarbij afwijkingen worden gedoogd, of tot een opeenstapeling van wijzigingsvergunningen, die nauwelijks meer te interpreteren zijn. Een algemene regel die met verschillende varianten van de activiteit rekening houdt en daarmee een voorspelbare set regels creëert heeft dan ook uit het oogpunt van naleefgedrag voordelen.

Sommige activiteiten lenen zich beter voor het reguleren door middel van vergunningen, andere door middel van algemene regels. Het nieuwe stelsel draagt bij aan de inzichtelijkheid van regels door bundeling van algemene regels en door verbetering van de toegankelijkheid van de regels voor gebruikers via de Laan voor de Leefomgeving (zie ook de voorgaande paragraaf). Het biedt een mogelijkheid om, zoals in paragraaf 4.3.1 is beschreven, een mix van instrumenten te kiezen, waarbij voordelen van algemene regels worden benut, terwijl de nadelen daarvan worden ondervangen. Zo kan een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk zijn bij activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanzienlijk zijn. Hieraan kan eventueel een publicatieplicht worden gekoppeld, zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Een verplichte, voorafgaande melding kan daarnaast bijvoorbeeld ook aan de orde zijn als de het bevoegd gezag op de hoogte moet zijn wanneer een bepaalde activiteit plaatsvindt. Daarmee wordt verzekerd dat de toezichthouder tijdig geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of wordt voldaan aan de gestelde regels. Een voorbeeld is de wegbeheerder die op de hoogte moet zijn wanneer een bepaalde activiteit op of rond de snelweg – die wordt gereguleerd door algemene regels – plaatsvindt. Dit kan immers nodig zijn om een veilig gebruik van de snelweg en een goede doorstroming van het verkeer te garanderen. Voorafgaand aan of bij het doen van een melding kan de initiatiefnemer informatie inwinnen en advies vragen bij het bevoegd gezag. Dit kan voorkomen dat de voorgenomen activiteit later toch strijdig

blijkt te zijn met de geldende regels. In het kader van de invoeringsbegeleiding zal deze ondersteuning door het bevoegd gezag verder aandacht krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in hoeverre zij in haar keuze om van vergunningen steeds meer naar algemene regels te gaan ook meeneemt dat de kosten van controle en handhaving bij algemene regels door de maatschappij betaald worden en dat bijvoorbeeld gebouwen waarvan achteraf blijkt dat ze niet aan alle (veiligheids-)eisen voldoen maar zelden worden afgebroken (**4.124**). Bij opstellen van algemene regels heeft de regering uiteraard aandacht voor de kosten van toezicht en handhaving. Bij overgang van vergunningen naar algemene regels wordt daar in de nota's van toelichting van de AMvB's, waarmee die overgang wordt ingezet, expliciet aandacht aan besteed. Zoals eerder aangegeven biedt ook het vereiste van een vergunning geen garantie voor het naleven van de regels. Zo geldt op dit moment een vergunningplicht voor het bouwen van de gebouwen waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen.

6.4.3 Borgen van milieueffecten bij algemene rijksregels

De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**4.125**, **5.163**) hebben vragen gesteld over het borgen van milieueffecten bij het reguleren van activiteiten door middel van algemene rijksregels. De regering merkt daarover allereerst op dat voor het opstellen van algemene rijksregels dezelfde oogmerken en beginselen worden gehanteerd als bij de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, zoals het BBT-beginsel en het voorkomen van significante effecten. Bij beide instrumenten is het bieden van dezelfde bescherming van de fysieke leefomgeving uitgangspunt. Het wetsvoorstel bevat mogelijkheden voor het meewegen van cumulatie van effecten bij activiteiten die worden gereguleerd door algemene (rijks-)regels.

6.5 Hoofdstuk bedrijven in de Omgevingswet

Volgens de leden van de fractie van de PvdA zou het een goed idee zijn om een hoofdstuk over inrichtingen of bedrijven in de Omgevingswet op te nemen. Burgers, bedrijven en overheden kunnen dan in dat hoofdstuk lezen waaraan bedrijven zich te houden hebben (**5.37**). Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de hoofdstukindeling van de wet, en verwijzen naar het hoofdstuk inrichtingen in de Wet milieubeheer (**1.84**). Ook de leden van de SP-fractie vragen of er een apart hoofdstuk komt over inrichtingen, of liever nog ondernemingen of bedrijven (**4.66**). De wet bevat geen hoofdstuk exclusief voor bedrijven. De regels over activiteiten, die in veel gevallen bedrijven betreffen, zijn wel grotendeels geconcentreerd in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 (vooral afdeling 5.1). Het creëren van een hoofdstuk exclusief voor bedrijven zou de nodige problemen in de opzet van de wet met zich meebrengen. Zo kunnen vele in artikelen 4.3 en 5.1 genoemde activiteiten waarover regels worden gesteld ook door particulieren worden uitgevoerd, of kan de overheid initiatiefnemer of uitvoerder zijn. Dat geldt uiteraard voor de bouwactiviteit, de rijksmonumentenactiviteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en de wateronttrekkingsactiviteit (waarbinnen het aandeel activiteiten uitgevoerd door particulieren en overheden aanzienlijk is), maar bijvoorbeeld ook voor de milieubelastende activiteit. Ook een milieubelastende activiteit is niet altijd een bedrijf. Een exclusief hoofdstuk voor bedrijven zou er dus toe leiden, dat daarnaast een nagenoeg identiek hoofdstuk voor overige initiatiefnemers zou moeten worden opgenomen.

Zo kan een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam zowel door de burger, het bedrijf als een overheid worden uitgevoerd. Een in het buitengebied gelegen woning kan bijvoorbeeld huishoudelijk afvalwater of regenwater rechtstreek lozen op Rijkswater. Een dergelijke lozing kan echter ook afkomstig zijn van een in het buitengebied gelegen bedrijf, of uit een brugwachtershuisje. Ook bijvoorbeeld een bouwactiviteit in een beperkingengebied van een weg kan zowel door bedrijven, burgers als overheden worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van de PvdA pleiten voor het opnemen van algemene bepalingen, waaraan de opsteller van de AMvB zich moet houden bij het bepalen voor welke bedrijven een omgevingsvergunning voor milieu is vereist en welke bedrijven onder algemene regels kunnen vallen. Het wetsvoorstel bevat naast artikelen 4.20 en 5.2, tweede lid, die expliciet bepalen dat vergunningplicht en algemene rijksregels in ieder geval moeten worden ingezet ter uitvoering van een aantal daarin benoemde EU-richtlijnen, geen expliciete criteria voor de onderverdeling van activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt op grond van artikel 5.1 of algemene regels op grond van artikel 4.3. Wel blijkt uit de onderverdeling tussen het eerste en tweede lid van artikel 5.1 of een vergunning een uitgangspunt is (waarbij vergunningvrije activiteiten worden aangewezen), of dat juist algemene regels voorop staan (waarbij de vergunningplichtige gevallen benoemd worden). De verdeling tussen het eerste en het tweede lid van artikel 4.3 geeft weer aan of algemene regels moeten of kunnen worden ingezet. Bij de daadwerkelijke verdeling tussen vergunningplicht en algemene regels spelen ook de artikelen 4.21 tot en met 4.28 een rol. Deze artikelen bevatten het doel en oogmerk van algemene rijksregels. Als bij de voorbereiding van die rijksregels zou blijken dat dit doel en oogmerk niet met algemene regels en daarbij behorende instrumenten als maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kan worden bereikt, moet een vergunningplicht worden ingezet.

6.6 Samenhangende regels voor milieubelastende activiteiten

6.6.1 Inleiding

De leden van de fracties van de SP en D66 hebben diverse vragen gesteld (**4.65, 4.66, 4.67, 4.68, 15.6**) over het inrichtingenbegrip. Deze leden vragen onder meer naar de reden voor de keuze voor het begrip «milieubelastende activiteit» en naar de relatie met de richtlijn industriële emissies.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom het begrip «inrichting» wordt ingeruild voor het in hun ogen veel vagere begrip «milieubelastende activiteit» (**4.65**).

De regering merkt hierover op dat in de huidige regels voor milieubelastende activiteiten er een stelsel is ontstaan van regels dat onnodige dubbelingen bevat voor vergelijkbare milieubelastende activiteiten, waarbij regels onvoldoende op elkaar aansluiten en er onduidelijkheid is over begrippen. De regering wil daar een inzichtelijk, gebruiksvriendelijk systeem van maken door:

- geen onderscheid meer te maken tussen de huidige regels voor milieubelastende activiteiten binnen inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten;
- de milieubelastendheid van activiteiten centraal te stellen, in plaats van de vraag of activiteiten binnen of buiten een inrichting plaatsvinden;
- de activiteiten waarvoor algemene milieuregels gelden of waarvoor een vergunning nodig is in de uitvoeringsregelgeving concreet en

direct (zonder tussenstap van het begrip inrichting) te benoemen en te begrenzen;

- daarbij de samenhang tussen (deel)activiteiten te behouden waar dat nodig is, bijvoorbeeld door IPPC-installaties/Seveso-inrichtingen als één ondeelbare activiteit aan te wijzen;
- de aansluiting bij Europa te verbeteren door direct aan te sluiten bij begrippen uit EU-richtlijnen die van toepassing zijn. Hiermee worden ook praktijkproblemen door interpretatieverschillen voorkomen.

In navolgende paragrafen worden deze voornemens nader toegelicht.

6.6.2 Het inrichtingenbegrip in de huidige regelgeving

Het begrip «inrichting» wordt gebruikt om regels te stellen voor dat deel van de milieubelastende activiteiten die vooral binnen locatiegebonden bedrijven plaatsvinden. Het duidt aan wat de reikwijdte van die regels is. De milieubelastende activiteit is in dat geval «het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk» (artikel 2.1 Wabo) of het «drijven van een inrichting» (Activiteitenbesluit milieubeheer). Het Rijk stelt daarnaast echter ook regels aan veel andere milieubelastende activiteiten die door bedrijven of andere initiatiefnemers worden uitgevoerd, maar die niet onder het begrip «inrichting» vallen, bijvoorbeeld omdat ze niet aan één locatie gebonden zijn of kortdurend zijn. Daarbij kan het gaan om activiteiten die per definitie geen inrichting zijn (zoals activiteiten op akkerbouwpercelen), maar ook activiteiten die zowel binnen als buiten inrichtingen kunnen plaatsvinden en afhankelijk van het specifieke geval wel of geen inrichting zijn (zoals tijdelijke opslag van goederen, uitvoeren van een bodemsanering). Voor de activiteiten die geen inrichting zijn gelden nu afzonderlijke regels. Het gebruik van het begrip «inrichting» leidt voor een deel van de regels voor milieubelastende activiteiten tot knelpunten voor de praktijk **(4.66)** die hieronder worden geschetst.

Versnippering in de milieuregels

Het eerste probleem heeft te maken met versnippering in de huidige milieuregels. Zoals aangegeven zijn in de huidige regelgeving de regels voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu opgesplitst in regels voor:

- activiteiten die gekoppeld zijn aan het inrichtingenbegrip (inrichtingsgebonden activiteiten)
- andere milieubelastende activiteiten die niet aan het inrichtingenbegrip zijn gebonden, maar die ook gevolgen voor het milieu kunnen hebben, die tot inzet van rijksregelgeving noodzakelijk zijn.

Dit geldt zowel op wetsniveau als op het niveau van de uitvoeringsregelgeving. De huidige wetten bevatten verschillende grondslagen voor regels over milieubelastende activiteiten. Deze zijn onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, zowel wat oogmerk als strekking betreft. Op uitvoeringsniveau leidt dat tot meerdere AMvB's, die deels dezelfde regels bevatten, maar deels ook onnodige verschillen vertonen. Dit is vooral storend voor bedrijven die zowel met activiteiten binnen als buiten inrichtingen te maken hebben.

Voorbeeld versnippering regelgeving

Zo wordt een installatiebedrijf, dat warmte-koudesystemen plaatst, afhankelijk van of de klant als een inrichting wordt gezien of niet, geconfronteerd met het Activiteitenbesluit milieubeheer voor systemen binnen inrichtingen, en het Besluit lozen buiten inrichtingen voor systemen buiten inrichtingen.

Wanneer een initiatiefnemer informeert naar de geldende regels, bijvoorbeeld over het wassen van auto's of het opslaan van

agrarische afvalstoffen, zal de overheid bij vele activiteiten de wedervraag moeten stellen, of er wel of niet sprake is van een inrichting. Een dergelijke vraag is door een doorsnee ondernemer lastig te beantwoorden, zeker als hij daarbij zou moeten betrekken of de oprit waarop hij incidenteel de auto wast ook tot de inrichting behoort, of waar de grens ligt tussen het erf van het bedrijf en de landbouwgrond.

Geen focus op de milieubelasting

Voor milieubelastende activiteiten die via het begrip «inrichting» zijn gereguleerd bepaalt dat begrip de reikwijdte van de rijksregels, zowel in vergunningplichtige situaties (ongeveer 20.000), als in situaties die onder algemene regels vallen (ongeveer 400.000). Voor veel bedrijven en andere activiteiten is het inrichtingenbegrip echter onnodig ruim. Voor slechts een deel van de inrichting doet het er namelijk echt toe om rijksregels in te zetten voor het beperken van de gevolgen voor het milieu. Daardoor is de reikwijdte van de rijksregels onnodig breed. Het kan namelijk tot onnodige administratieve lasten leiden, bijvoorbeeld omdat in de melding of de vergunningaanvraag ook moet worden ingegaan op activiteiten, die geen regeling behoeven, en waar het bevoegd gezag dus ook niets mee doet.

Voorbeeld onnodig brede reikwijdte rijksregels

Veel kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen zijn in de huidige regelgeving inrichtingen, die volledig onder algemene rijksregels vallen, terwijl de noodzaak tot het stellen van rijksregels soms slechts een enkele afgebakende activiteit betreft (zoals een stookinstallatie, een koeltoren, een laboratorium). Toch zijn de rijksregels op alle activiteiten binnen die inrichtingen van toepassing, en zo leidt bijvoorbeeld een meldingsplicht tot onnodige administratieve lasten, zonder dat daartoe noodzaak bestaat wegens de milieubelasting.

Geen goede aansluiting bij Europa

Het Nederlandse begrip «inrichtingen» sluit niet aan bij begrippen die in de EU-regelgeving gebruikt worden. Het gaat vooral om de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Voor grote, vaak internationaal werkende bedrijven is het van belang dat er geen enkel licht zit tussen de Europese regels en de Nederlandse wetgeving. Maar juist de EU-richtlijnen voor die grote bedrijven bevatten termen als installatie en (Seveso-)inrichting die niet overeenkomen met de Nederlandse definitie van het begrip inrichting.

6.6.3 Milieubelastende activiteiten in het wetsvoorstel

In verband met bovengenoemde knelpunten is in het wetsvoorstel gekozen voor één brede wettelijke grondslag voor regels voor milieubelastende activiteiten. De begrenzing – bijvoorbeeld naar omvang en duur – van de verschillende milieubelastende activiteiten vindt vervolgens plaats in de uitvoeringsregelgeving. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin meerdere wettelijke grondslagen bestaan en regels over vele AMvB's zijn verspreid, is dit een aanzienlijke vereenvoudiging. Bij het continueren van het gebruik van het begrip inrichting op wetsniveau zou het wetsvoorstel twee grondslagen voor milieubelastende activiteiten moeten bevatten: één voor inrichtingen en één voor activiteiten die geen inrichting zijn. Dan zou voor beide grondslagen eenzelfde doel en strekking gelden (zie artikel 4.28 van het wetsvoorstel) en regels voor activiteiten die zowel binnen als buiten inrichtingen plaatsvinden zouden vervolgens op beide

grondslagen gebaseerd moeten worden. Een dergelijk onderscheid in milieubelastende activiteiten op wetsniveau vindt de regering niet wenselijk, het draagt niet bij aan de eenvoud en inzichtelijkheid van de regels voor bedrijven, overheden en belanghebbenden.

De gekozen brede grondslag is ook toekomstbestendig. Anders dan het begrip «inrichting» brengt deze namelijk niet slechts op één manier samenhang aan. Op basis van de gekozen grondslag zou bijvoorbeeld in de toekomst voor bepaalde activiteiten ook de aanvoer van grondstoffen of afvoer van afvalstoffen in de begrenzing van de milieubelastende activiteit kunnen worden betrokken. Deze vallen nu buiten het begrip «inrichting», maar dat zou niet kunnen aansluiten bij de ontwikkelingen naar een circulaire economie.

6.6.4 Milieubelastende activiteiten in de uitvoeringsregelgeving

Het is begrijpelijk dat de genoemde fracties een beeld willen hebben hoe de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving er uit komt te zien (**4.65, 4.66, 4.67, 4.68, 15.6**). En in het bijzonder: wat betekent dat voor dat deel van de bedrijven die nu met het begrip «inrichting» te maken hebben. Hieronder wordt dit aangegeven.

Milieubelasting bepaalt de reikwijdte van de regels

Ook in de uitvoeringsregelgeving kiest de regering niet voor het begrip inrichting als het centrale begrip dat de reikwijdte van de milieubelastende activiteiten bepaalt. De brede wettelijke grondslag biedt de mogelijkheid om in de uitvoeringsregelgeving nader te bepalen hoe breed de werkingssfeer is van de rijksregels voor specifieke activiteiten.

Uitgangspunt is dat de milieubelastendheid van de activiteit maatgevend is voor de vraag welk bedrijf, of deel van het bedrijf, met rijksregels te maken krijgt. Voor die activiteiten gelden de algemene rijksregels of de vergunningplicht alleen als dit meerwaarde heeft.

Dit betekent dat werkingssfeer van de rijksregels die onder de Omgevingswet voor de milieubelastende activiteit gaan gelden soms smaller is dan de werkingssfeer van het huidige inrichtingenbegrip, soms vergelijkbaar en soms ook breder is dan het huidige inrichtingenbegrip.

Voorbeeld beperktere reikwijdte ten opzichte van begrip inrichting

In het hiervoor gegeven voorbeeld van onder andere kantoorgebouwen, woongebouwen, scholen en ziekenhuizen zullen de algemene rijksregels alleen betrekking hebben op de activiteiten waarvan de milieubelasting rijksregelgeving rechtvaardigt, zoals de genoemde installaties. Wanneer een dergelijke activiteit ontbreekt, zijn algemene rijksregels helemaal niet meer van toepassing. Naar verwachting zal dat leiden tot beperking van toepassing van rijksregels voor tienduizenden huidige inrichtingen.

Heldere begrenzing milieubelastende activiteiten

Bovenstaande houdt in dat bij aanwijzing van milieubelastende activiteiten niet alleen losse activiteiten zullen worden aangewezen, zoals de leden van de fracties van de ChristenUnie en D66 veronderstellen, maar dat wel degelijk gekeken wordt naar de samenhang van (sub)activiteiten (**1.84, 15.6**). In de huidige regelgeving legt het inrichtingenbegrip van de Wabo en de Wet milieubeheer deze samenhang op wetsniveau vast en is het niet mogelijk om die samenhang in de uitvoeringsregels op de daadwerkelijke problematiek af te stemmen. Door de keuze voor de grondslag voor de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten kan dat

in het voorgenomen Omgevingsbesluit en het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving wel. In deze besluiten zal voor een heldere begrenzing van de milieubelastende activiteiten worden gekozen die aansluit bij de beleidsmatige behoefte en ontwikkelingen. Waar EU-regelgeving zelf al de begrenzing van activiteiten vastlegt, kan één op één aangesloten worden bij Europese begrippen (zie hieronder). In overige gevallen kan nationaal de bij de problematiek aansluitende begrenzing worden gekozen. Een mogelijkheid is om Europese begrippen ook te hanteren voor activiteiten, die qua omvang onder de Europese drempels vallen, maar nationaal wel regelgeving behoeven. Soms zal nationaal een omschrijving van bedrijvigheid worden gekozen, die ook zonder het begrip inrichting duidelijk is voor initiatiefnemers, en beter dan het begrip inrichting aansluit bij het gewone spraakgebruik. Soms zal alleen een milieurelevante installatie of activiteit binnen het bedrijf worden aangewezen, in plaats van de gehele inrichting (bedrijf). Zo kunnen de hiervoor beschreven nadelige effecten, zoals onnodige administratieve lasten, voorkomen worden. Waar over begrenzing van activiteiten lokaal onduidelijkheid zou kunnen ontstaan, kan desgewenst ook voor een ruimtelijke begrenzing worden gekozen, bijvoorbeeld via verwijzing naar een aangegeven functie in het omgevingsplan. De concrete aanwijzing van milieubelastende activiteiten kan op deze wijze beter objectiveerbaar worden uitgewerkt in vergelijking met de huidige situatie waarbij van geval tot geval discussie kan ontstaan over de vraag of er sprake is van een inrichting. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP (**4.67**) over de status van jurisprudentie over de vraag of er sprake is van één inrichting, merkt de regering op dat juist de jurisprudentie het belang van een eenduidige aanwijzing en begrenzing onderstreept om daarmee onduidelijkheden te voorkomen. Nu blijkt uit jurisprudentie dat de rechter regelmatig van geval tot geval moet beoordelen of er sprake is van één inrichting en waar de begrenzing ligt. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 (**15.6**) is de regering dan ook van mening dat door een heldere begrenzing juist procedures over reikwijdte van de vergunningplicht en over de algemene regels kunnen worden voorkomen. Dit komt de handhaafbaarheid ten goede. In de concrete aanwijzing van de milieubelastende activiteiten wil de regering begrippen gebruiken die meer aansluiten bij de beleevingswereld van degenen die activiteiten uitvoeren. Op die wijze kan ook de doelgroepenbenadering, waar de leden van de fractie van de ChristenUnie naar vragen (**1.85, 1.86**), zo veel mogelijk worden gevolgd.

Voorbeeld vergelijkbare reikwijdte

Rijksregelgeving heeft ook betrekking op activiteiten waarvan de omschrijving al voldoende duidelijkheid biedt over de reikwijdte, ook zonder het begrip inrichting. Voorbeelden hiervan zijn een jachthaven, een milieustraat of een rioolwaterzuiveringsinstallatie. In dergelijke gevallen leidt het niet meer gebruiken van het begrip inrichting feitelijk niet tot verschillen. Dat geldt ook voor bedrijvigheid, waarbij een aantal activiteiten tezamen een bedrijf vormen, zoals bij tankstations (afleveren vloeibare brandstoffen, reinigen van auto's), garagebedrijven en grafische industrie.

Aansluiten bij Europa

De regering wil zo dicht mogelijk aansluiten bij Europese begrippen en kan de leden van de fractie van de ChristenUnie dan ook geruststellen (**1.85**). De regering kiest ervoor om in de uitvoeringsregelgeving direct aan te sluiten bij Europese begrippen zoals «installatie» en «Seveso-inrichting», in plaats van het Nederlandse begrip «inrichting». Het is eenvoudiger en rechtszekerder om voor deze situaties die Europese begrippen direct, zonder omweg te gebruiken. Dit ook in antwoord op de

vraag van de leden van de SP-fractie hierover. Dit geldt in ieder geval voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, bij elkaar ongeveer 3500 situaties. Voor deze installaties/inrichtingen moet namelijk op grond van EU-recht een integrale beoordeling van alle daarbinnen samenhangende activiteiten. Deze beoordeling moet dus betrekking hebben op alle milieuaspecten. De bedoelde installaties/inrichtingen blijven daarom bij de aanwijzing van de vergunningplicht een eenheid: één aangewezen milieubelastende activiteit. Deze wordt als zodanig in het voorgenomen Omgevingsbesluit op de vergunningplichtige lijst gezet.

6.7 Complexe bedrijven

De leden van de fractie van het CDA (5.58) hebben vragen gesteld over de regeling voor «complexe bedrijven» en «complexen van bedrijven».

Eén samenhangend geheel, één bevoegd gezag

De regering heeft de vraag van bovengenoemde leden zo opgevat dat daar waar zij spreken over «complexe bedrijven» bedoeld wordt op bedrijven die milieubelastende activiteiten verrichten die vallen onder de werkingssfeer van richtlijn industriële emissies of van de Seveso-richtlijn. De regering benadrukt dat zij het van belang acht dat juist voor deze milieubelastende activiteiten wordt geborgd dat sprake is van één samenhangend geheel, waarvoor één bevoegd gezag aan de lat staat voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. De door de leden geschetste zorg dat voor deze situaties onder de Omgevingswet voor iedere (sub)activiteit een aparte vergunning moet worden aangevraagd is onwenselijk en wordt dan ook ondervangen, doordat bij de aanwijzing van activiteiten in de voorgenomen uitvoeringsregelgeving een IPPC-installatie en een Seveso-inrichting als één ondeelbare eenheid, als één aangewezen milieubelastende activiteit wordt aangewezen. Voor deze installaties/inrichtingen zal op grond van EU-recht een vergunningplicht worden ingesteld die een integrale beoordeling van alle milieuaspecten verzekert. Hierbij zal er één bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de regels over deze milieubelastende activiteit worden aangewezen, zowel bij de start van de activiteit als bij eventuele latere wijziging daarvan. Voor zover op deze IPPC-installatie of een Seveso-inrichting, naast de vergunningplicht, algemene rijksregels worden gesteld, zal op grond van artikel 4.13 in de uitvoeringsregelgeving hetzelfde bevoegd gezag worden aangewezen als voor de omgevingsvergunning voor die activiteit. Als in de aanvraag voor een milieubelastende activiteit ook een vergunning wordt gevraagd voor een of meer andere activiteiten, is er één bevoegd gezag.

Als een activiteit die geen betrekking heeft op de bovengenoemde milieubelastende activiteit los wordt aangevraagd, kan daarvoor een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag zijn aangewezen. In de meeste gevallen is dit vanuit het oogpunt van een doelmatige handhaving niet bezwaarlijk. Een voorbeeld is de omgevingsvergunning voor alleen een bouwactiviteit voor de verbouwing van een kantoorgebouw binnen het bedrijf. Mocht één bevoegd gezag voor deze vergunningen wel gewenst zijn dan kan de bevoegdheid worden overgedragen, na onderlinge overeenstemming tussen de betrokken bestuursorganen. Met toepassing van artikel 5.15 biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dat ook in deze situatie slechts één bestuursorgaan als bevoegd gezag betrokken is.

Complexen van bedrijven

De regering gaat ervan uit dat met de term «complexen van bedrijven» door deze leden bedoeld wordt op terreinen waar meerdere bedrijven zijn gevestigd die niet noodzakelijkerwijs dezelfde activiteiten uitvoeren.

Omdat de leden van de fractie van het CDA naar een paraplu-vergunning verwijzen, neemt de regering aan deze leden doelen op die situaties, waarbij deze bedrijven met het oog op privaatrechtelijke afspraken en gezamenlijke voorzieningen één «koepelvergunning» hebben aangevraagd door een rechtspersoon die daarmee optreedt als overkoepelend orgaan voor de deelnemende bedrijven. Het kan daarbij gaan om grote industriële complexen of andere situaties waarin bedrijven ervoor hebben gekozen gezamenlijk één vergunning aan te vragen. In het wetsvoorstel blijft het mogelijk dat voor verschillende vergunningplichtige activiteiten, uitgevoerd door verschillende bedrijven, één vergunning wordt aangevraagd door één aanvrager die als rechtspersoon optreedt en daarmee overkoepelend orgaan is voor de deelnemende bedrijven. De regering is van mening dat ook onder het wetsvoorstel de deelnemende bedrijven een verbinding kunnen leggen tussen de algemene regels en vergunningvoorschriften die gelden voor de deelnemende bedrijven en de privaatrechtelijke afspraken die zij onderling hierover maken. Daar waar gezamenlijke voorzieningen een gelijkwaardige oplossing bieden (zoals een gezamenlijke opslag van gevaarlijke stoffen of een zuiveringsinstallatie voor het gehele terrein) zal toepassing van maatwerk of de gelijkwaardigheidsbepalingen in de algemene rijksregels deze mogelijkheid faciliteren.

Eén ander aspect in het kader van complexen van bedrijven betreft de gebruiksruimte, in verband met bijvoorbeeld emissies, of risicocontouren. In de huidige situatie is de regelgeving hierover in bepaalde gevallen gekoppeld aan de vraag of voor deze complexen van bedrijven één vergunning van toepassing is. Gedacht wordt om in de uitvoeringsregelgeving voor regels over gebruiksruimte uit te gaan van een gebiedsgerichte benadering. Zoals gezegd blijft het in het wetsvoorstel mogelijk dat bedrijven gezamenlijk één vergunning aanvragen, zoals een koepelvergunning, maar het is niet meer doorslaggevend voor de benadering van gebruiksruimte.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen en bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving.

7 Bestuursorganen

7.1 Taak- en bevoegdheidsverdeling

7.1.1 Toepassing subsidiariteitsbeginsel

De leden van de fractie van het CDA (**5.43b**) vragen de mening van de regering over de wijze waarop is omgegaan met het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» in relatie tot de specifieke taaktoedeling en normstelling op rijksniveau. Een stelselherziening van deze omvang kan niet zonder een herbezinning op de uiteenlopende sturingsfilosofieën die aan de bestaande wettelijke regelingen ten grondslag liggen en de interbestuurlijke verhoudingen. Gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk zijn allen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven ligt het startpunt van de visie van de regering op de interbestuurlijke verhoudingen bij de opvatting dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten ligt en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. Het Rijk en de provincies dienen dit te respecteren door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Dit is aan het begin van het wetsvoorstel vastgelegd in artikel 2.3 en ook leidend geweest voor de toedeling van

taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel. De zorg voor de fysieke leefomgeving ligt echter niet alleen bij de gemeenten. Ook Rijk en provincies hebben een actief sturende en coördinerende rol bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Veel opgaven kunnen immers alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus. Op voorhand is niet voor alle gevallen vast te stellen welk bestuursorgaan verantwoordelijk moet zijn. Het Rijk en de provincies hebben daarom, naast de op wetsniveau expliciet toegedeelde specifieke taken, ook een zelfstandige beleidsruimte gekregen om te bepalen welke belangen binnen de algemene overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zich het best lenen voor behartiging door het Rijk of de provincie. Het in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitsbeginsel is leidend bij die keuze. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de uitgebreide passages in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de taaktoedeling in het wetsvoorstel (paragraaf 2.7, blz. 42–45 en paragrafen 4.2.2 en 4.2.3, blz. 72–87). Deze geven de visie van de regering op dit onderwerp weer. De oorspronkelijke passages zijn substantieel aangevuld naar aanleiding van het advies van Afdeling advisering van de Raad van State.

Omdat subsidiariteit al langere tijd een uitgangspunt van beleid is, is het niet zo dat er op het gebied van het omgevingsrecht nu nog veel taken of bevoegdheden bij het Rijk of de provincies liggen die beter naar waterschappen of gemeenten overgedragen kunnen worden. Bovendien heeft de regering ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Waar taken aan bestuursorganen worden toebedeeld sluiten die zoveel mogelijk aan bij de bestaande taken, rekening houdend met gemaakte keuzes in diverse bestuursafspraken. Waar in het wetsvoorstel een specifieke taak wordt toegedeeld aan het Rijk of een provincie, gaat het dus om iets waarvan dit kabinet, evenals voorgaande kabinetten, hebben geoordeeld dat het iets is wat «centraal moet». Het gaat in het algemeen om onderwerpen die wegens hun schaalniveau, (bestuurlijke) complexiteit of de relatie met de nationale veiligheid niet gedecentraliseerd kunnen worden.

Normstelling door het Rijk kan verschillende achtergronden hebben:

- Normstelling kan vereist zijn op grond van Europese of internationale verplichtingen. Ook de Europese Unie past het subsidiariteitsbeginsel toe bij de keuze om bepaalde onderwerpen wel of niet te regelen.
- Er is sprake van een directe aansluiting op rijkstaken zoals die bestaan voor rijkswegen, hoofdspoorwegen en luchthavens van nationale betekenis.
- Voor bepaalde onderwerpen biedt het Rijk een gelijk speelveld voor bedrijven of een gelijk minimumbeschermingsniveau voor burgers.
- Tot slot wordt soms de praktische keuze gemaakt om een landelijke standaardregeling vast te stellen die voorkomt dat elk decentraal bestuursorgaan «het wiel moet uitvinden», terwijl men in grote delen van het land prima met een vaste standaard uit de voeten kan.

Als het Rijk regels gaat stellen is dat vaak in het wetsvoorstel aangekondigd. De feitelijke normering vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving. Zo is hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel voor tal van onderwerpen aangekondigd dat het Rijk instructieregels gaat stellen en is in hoofdstuk 4 aangekondigd voor welke onderwerpen het Rijk algemene regels gaat stellen.

7.1.2 Takenpakket provincies

De leden van de PVV-fractie vinden het jammer dat het wetsvoorstel nauwelijks veranderingen heeft aangebracht in het takenpakket van de provincies (**3.24b**). Die leden zijn van mening dat ruimtelijke beslissingen

zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden en vragen of de regering deze mening deelt.

In antwoord op de vraag van de genoemde leden merkt de regering op dat de provincies op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid hebben voor de fysieke leefomgeving. Zij houden daarbij rekening met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is dit als volgt verwoord: «De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie».

Op dit hogere schaalniveau zien de provincies er op toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel. Het gaat er bijvoorbeeld om dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van bedrijfsterreinen, dat er een evenwichtige regionale economische structuur is met een toereikende provinciale infrastructuur voor wonen en werken, dat de (inter-)nationale natuurambities gestalte krijgen, dat aansprekende landschappen worden behouden, enzovoort. Hieruit blijkt dat de besluitvorming over een evenwichtige toedeling van functies aan de grond in handen blijft van de gemeenten.

7.2 Instructieregels en instructies

7.2.1 Inkadering bevoegdheid tot geven instructieregels en instructies

De leden van de SGP-fractie leggen de regering enkele vragen voor over de wijze waarop in het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden voor gemeenten, provincies en Rijk is vormgegeven (**3.28, 3.29, 3.31**). Uit de vragen van de leden van de SGP-fractie blijkt dat zij zorgen hebben over de toereikendheid van de inkadering van de bevoegdheden van provincies en Rijk met name richting gemeenten. De 50 PLUS/Klein-fractie (**1.93**) vraagt of het gebruik door de provincies van de instrumenten instructieregels en instructies voor een te grote inperking van de beleidsruimte van gemeenten kan zorgen. Die fractie vraagt ook welke beleidsruimte voor de gemeenten nog overblijft. De leden van de CDA-fractie (**5.49a**) menen dat de provincie mag ingrijpen in gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is. Die leden constateren dat het in het wetsvoorstel zo is geregeld dat de vraag of sprake is van een provinciaal belang door de provincie zelf wordt beantwoord. Die leden zijn vervolgens van mening dat de wet dient aan te geven dat het om een aanmerkelijk of substantieel belang moet gaan. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in verband hiermee of onder het criterium «als het belang niet op doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd» ook gevallen gevat worden waarin het belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen wordt behartigd omdat zij daartoe niet bereid zijn en er sprake is van een bestuurlijke patstelling (**14.19**).

Provinciaal en nationaal belang

De leden van de SGP-fractie (**3.28**) vragen een nadere duiding te geven van wat als provinciaal belang moet worden gezien. Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de lokale en bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen. Gelet op deze

zelfstandige beleidsruimte van de provincies bij het bepalen van de belangen die zij behartigen, kan niet worden aangeduid wat in concrete gevallen door de provincies wel of niet als provinciaal belang kan worden aangemerkt. Dat is een afweging die iedere provincie binnen de context van die provincie moet maken. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 102–103) is aangegeven, is echter in ieder geval sprake van een als provinciaal belang te kwalificeren belang als aan de provincies bij wet daartoe een taak is toegekend (zoals voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis). In aanvulling daarop kan worden aangegeven dat dit ook geldt als dit door het Rijk in een beleidsdocument is gedaan (bijvoorbeeld de zorgtaak voor landschappen die in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte⁴³ aan de provincies is overgedragen). Daarnaast kunnen provincies onderwerpen als provinciaal belang aanmerken als er sprake is van een gemeenteverstijgende problematiek binnen die provincie, dus een problematiek die niet door één of meerdere gemeenten gezamenlijk doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd (zie hierover onder andere de memorie van toelichting bij artikel 2.3, blz. 398–402). Voorbeelden hiervan zijn onder andere de gemeentegrensoverschrijdende netwerken zoals fiets-, vaar- en wandelnetwerken of netwerken voor energie-infrastructuur. Maar ook kan gedacht worden de gebiedsgerichte zorg voor cultureel erfgoed, zorgvuldig ruimtegebruik in het buitengebied, agrarische activiteiten, recreatieterreinen, woningbouwplanning, kantoren- en bedrijventerreinenplanning en grootschalige detailhandel) ofwel die onderwerpen die maatschappelijke effecten of gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben die gemeenteverstijgend zijn.

Onder het criterium «als het belang niet op doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd» kunnen in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie (14.19) ook gevallen gevat worden waarin het belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen wordt behartigd omdat zij daartoe niet bereid zijn en er sprake is van een bestuurlijke patstelling (omdat de gezichtspunten van de gemeenten en de provincie uiteen lopen). In dergelijke gevallen biedt de behartiging van een provinciaal belang door de provincie meerwaarde. Hiervan dient overigens onderscheiden te worden die gevallen waarbij gemeenten in gebreke blijven bij de uitoefening van wettelijke medebewindstaken. In die gevallen dient gebruik te worden gemaakt van de interbestuurlijke toezichtsinstrumenten.

Het wetsvoorstel laat dus ruimte voor behartiging van belangen op onderdelen van de fysieke leefomgeving door de provincies of het Rijk en co-actorschap. Maar het subsidiariteitsbeginsel begrenst de uitoefening van bevoegdheden van de bestuursorganen van provincie en Rijk. Of de behartiging van een provinciaal belang met de uitoefening van een concrete bevoegdheid meerwaarde biedt, dient op grond van artikel 2.3 te worden gemotiveerd bij de inzet van die bevoegdheid en toegesneden op de inzet van die bevoegdheid. Het wetsvoorstel dwingt inhoudelijk te motiveren waarom de toepassing van de desbetreffende bevoegdheid met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in overeenstemming is. Met een enkele constatering dat een onderwerp te kenmerken is als een provinciaal belang kan bij de inzet van de bevoegdheden waarop artikel 2.3. van toepassing is verklaard, dan ook niet worden volstaan. Dit betekent dat de provincie daadwerkelijk dient te motiveren waarom de gemeente of een aantal gemeenten niet in staat zijn of niet bereid zijn om op een doelmatige of doeltreffende wijze met de inzet van de aan hen toekomende bevoegdheden dat belang te behartigen (subsidiariteit) en waarom de provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is en waarom het gebruik of de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is (proportionaliteit).

⁴³ Kamerstukken II 2010/11, 32.660, A/Nr. 50, bijlage.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie (**3.29**) en vergelijkbare vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie (**5.49a**) en de leden 50-plus/Klein-fractie (**1.93**) of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor een terughoudende bemoeienis van provincies met gemeentelijke plan- en beleidsvorming dient naast artikel 2.3 gewezen te worden op de inperking van de provinciale bevoegdheden tot het geven van instructieregels en instructies waarin het wetsvoorstel voorziet.

De bevoegdheden van de provincie tot het geven van instructieregels en instructies richting de gemeenten en waterschappen zijn beperkt tot de wettelijke taken van die gemeenten en waterschappen en een limitatief benoemd aantal besluiten. De bevoegdheid van de provincie om instructieregels te geven over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is op grond van artikel 2.23, derde lid, beperkt tot:

- a. de uitvoering van wettelijk aan bestuursorganen toegeedeelde taken, waaronder regels over gemeentelijke omgevingswaarden voor deze taken en door het waterschap in te stellen omgevingsvergunningplichten,
- b. het stellen van beperkingen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen,
- c. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan en de gemeentelijke beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning om daarvan af te wijken, en
- d. maatwerkregels.

Instructies van provincies aan gemeenten kunnen slechts de toedeling van functies aan locaties betreffen en aan waterschappen slechts het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (zie artikel 2.33, tweede lid). De bevoegdheden van de provincie om instructieregels en instructies over besluiten van gemeenten en waterschappen te geven hebben dus ook geen grotere reikwijdte dan onder de huidige wetgeving. Op de vraag van de leden van de SGP-fractie hiernaar (**3.29**) kan dus geantwoord worden dat deze clausulering van provinciale bevoegdheden samen met de toepasselijkheid van artikel 2.3 op deze bevoegdheden dan ook voldoende waarborgen biedt voor een terughoudende provinciale rol op die terreinen waar ook gemeenten een verantwoordelijkheid hebben. De opvatting van de 50-plus/Klein fractie (**1.93**) dat het gebruik door de provincies van de instrumenten instructieregels en instructies voor een te grote inperking van de beleidsruimte van gemeenten kan zorgen, deelt de regering dus niet. Ook betekent dit dat de constatering van de leden van de CDA-fractie (**5.49a**) dat de provincie mag ingrijpen op de gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is, berust op een misvatting. De bevoegdheden tot het geven van instructieregels en instructies bieden geen mogelijkheden voor provinciaal ingrijpen op de autonome gemeentelijke taken, maar alleen op die taken en bevoegdheden die gemeenten krachtens dit wetsvoorstel in (vrij) medebewind uitvoeren. Het voorstel van de leden van de CDA-fractie (**5.49a**) om in de wet aan te geven dat het hierbij dient te gaan om een aanmerkelijk of substantieel belang, dit omdat de provincie zelf bepaalt of er sprake is van een provinciaal belang, voegt naar het oordeel van de regering niets toe, gelet op het feit dat ook gemotiveerd moet worden dat het desbetreffende belang niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen kan worden behartigd. De huidige formulering van artikel 2.3 dwingt de provincies in een voldoende mate, en ook meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, tot een terughoudende inzet van deze bevoegdheden richting gemeenten.

De leden van de SGP-fractie (**3.31**) vragen de regering nader te verduidelijken waarom in artikel 2.3 van het wetsvoorstel de eigenstandige voorwaarde «als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting» is opgenomen en waarom die niet duidelijker is ingekaderd. In antwoord daarop merkt de regering het volgende op.

Artikel 2.3 is niet alleen van toepassing op bevoegdheden zoals het vaststellen van omgevingswaarden en het geven van instructieregels en instructies die het Rijk en de provincies kunnen uitoefenen met het oog op de belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving die zij zelfstandig aan zich kunnen trekken (dus belangen die zij als nationale belangen of provinciale belangen aanmerken). Het artikel betreft ook de bevoegdheden die zij in hoofdzaak uitoefenen omwille van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen en internationale verplichtingen. Deze laatste categorie betreft onder andere het stellen van algemene rijksregels over activiteiten op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel (regels over bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, wateronttrekkingsactiviteiten, mijnbouwactiviteiten, activiteiten in een beperkingengebied, activiteiten betreffende zwemmen en baden en cultureel erfgoed, ontgrondingsactiviteiten) en de bevoegdheid van de provincie om op grond van artikel 4.1 regels over activiteiten vast te stellen (regels over activiteiten in waterwingebieden, stiltegebieden, enzovoort). Dit soort regels wordt lang niet altijd gesteld met het oog op een vastgesteld nationaal of provinciaal belang, maar vooral omdat Rijk of provincie hier een taak in hebben met het oog op de doelmatigheid en doeltreffendheid of internationale verplichtingen. De onderdelen a van het tweede en derde lid van artikel 2.3, die de aanwezigheid van een nationaal of provinciaal belang eisen, zijn voor deze gevallen waarin regels worden gesteld omwille van een taak dus niet passend. Voor deze gevallen wenst de regering dat bij het gebruik van bevoegdheden een afweging plaatsvindt over de doelmatigheid, doeltreffendheid én de proportionaliteit van die regels. Onderdeel b van het tweede en derde lid van artikel 2.3 strekt daartoe en kan dan ook niet worden gemist.

7.2.2 Afstemming, samenwerking en instructieregels

Artikel 2.3 kan, anders dan de leden van de SGP-fractie (**3.30**) veronderstellen, niet los worden gezien van de algemene bestuurlijke opdracht tot afstemming en samenwerking die in artikel 2.2 van het wetsvoorstel is vervat. De bestuursorganen dienen waar nodig en nuttig actief tot zowel verticale als horizontale afstemming en samenwerking over te gaan. Provincies kunnen hierin een trekkersrol vervullen. Veel van de belangen die aan de orde zijn bij de zorg voor de fysieke leefomgeving zijn immers te kenmerken als gezamenlijke belangen. Iedere overheid vervult daarbij vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden zijn eigen rol, in afstemming op de taak en bevoegdheidsuitoefening van andere overheden en hun bestuursorganen. Dit betekent dat de behartiging van bovengemeentelijke, provinciale belangen ook vorm en inhoud kan krijgen door samenwerking en afstemming van gemeenten gezamenlijk, binnen provinciale kaders. Gedacht kan hierbij worden aan woningbouwplanning, kantoren- en bedrijventerreinenplanning en grootschalige detailhandel. Een in overeenstemming met artikel 2.3 gemotiveerde uitoefening van een provinciale bevoegdheid hoeft dus niet in de weg te staan aan samenwerking en afstemming tussen gemeenten of tussen de provincie en de binnen de provinciegrenzen gelegen gemeenten of andere provincies. Daarom is het voorstel van de leden van de SGP-fractie om in artikel 2.3 «al dan niet in samenwerking met andere gemeentebesturen en/of

provinciebesturen» geen verbetering van de door de regering voorgestelde redactie.

7.2.3 Voorbereiding van instructieregels

De leden van de VVD-fractie (**5.6**) vragen of aan het geven van instructieregels niet, net als bij instructies, bestuurlijk overleg vooraf moet gaan. Aan instructieregels moet inderdaad evenals bij instructies bestuurlijk overleg vooraf gaan. De wijze waarop dit overleg is geregeld en plaatsvindt is echter wel verschillend.

Instructies zijn gericht tot één of een beperkt aantal bestuursorganen en worden gegeven bij ministerieel besluit of bij besluit van gedeputeerde staten. Als instructies worden gegeven met het oog op een provinciaal of nationaal belang dient dit belang vooraf kenbaar te zijn. Ook moet, zoals de leden van de VVD-fractie in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben gelezen, voorafgaand aan een instructie bestuurlijk overleg plaats vinden. Reden hiervoor is dat het door het kabinet wenselijk wordt geacht dat deze instructiebevoegdheid zorgvuldig en terughoudend wordt gehanteerd. Door deze overlegverplichting, die bij AMvB zal worden geregeld, aan de instructiebevoegdheid te verbinden, worden de desbetreffende bestuursorganen gedwongen de aanleiding tot het geven van een instructie en de ontstane bestuurlijke patstelling te bespreken opdat zij bij voorkeur zonder de inzet van deze bevoegdheid tot overeenstemming komen.

Instructieregels zijn anders dan instructies algemeen verbindende voorschriften en bedoeld voor herhaalde toepassing door de bestuursorganen. Instructieregels worden anders dan instructies niet bij ministerieel besluit of besluit van gedeputeerde staten gegeven maar bij AMvB of provinciale omgevingsverordening. De zorgvuldige voorbereiding van dergelijke AMvB's en provinciale omgevingsverordeningen is al wettelijk geregeld. Conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden VNG, UvW en IPO betrokken bij de voorbereiding van de AMvB en is er een formele consultatiefase voor de bestuurlijke partners. Over het ontwerp van de AMvB's zal de mogelijkheid tot inspraak worden geboden via een in het wetsvoorstel voorgeschreven internetpublicatie (artikel 23.4). Ook zullen beide kamers der Staten-Generaal worden betrokken met een in het wetsvoorstel voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 23.5). Deze wettelijke waarborgen gelden zowel bij de eerste vaststelling van nieuwe instructieregels als bij substantiële wijzigingen daarvan in de toekomst. Niet alleen op deze formele momenten maar ook al bij het vormgeven van de AMvB's onder de Omgevingswet worden diverse maatschappelijke en bestuurlijke belangengroepen betrokken. Deze verschillen in totstandkoming maken dat de wijze waarop andere overheden bij het opstellen en vaststellen van de instructieregels worden betrokken een andere is dan bij de instructiebevoegdheid.

Voor het stellen van (instructie)regels bij provinciale verordening geldt op grond van artikel 16.30 van het wetsvoorstel dat inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. De betrokkenheid van andere overheden bij de totstandkoming van provinciale instructieregels is hiermee juridisch geborgd. Daarnaast bestaat in veel provincies de praktijk dat de andere overheden worden betrokken bij de voorbereiding van het provinciaal beleid. Er is naar het oordeel van de regering dan ook geen aanleiding om in aanvulling hierop een bestuurlijke overlegverplichting te introduceren bij het stellen van instructieregels bij AMvB of provinciale omgevingsverordening.

7.2.4 Meerwaarde instructiebevoegdheid

De leden van de SGP-fractie **(3.34)** geven aan dat de figuur van de instructiebevoegdheid vergelijkbaar is met de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de huidige Wet ruimtelijke ordening, waarbij uit een evaluatie bleek dat deze aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Deze leden vragen de regering voorbeelden te geven van situaties waarin het geven van een instructie door de provincies of het Rijk een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de overige beleidsinstrumenten. Ook de leden van de CDA-fractie hebben een vraag over de instructiebevoegdheid. Die leden **(5.49b)** wensen een concreet voorbeeld van wat bedoeld wordt op blz. 108 van de memorie van toelichting met «Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals doelmatige bescherming)».

Instructie voor ruimtelijke ordening, doelmatig en samenhangend waterbeheer en stads- en dorpsgezichten

De instructie is anders dan de leden van de SGP-fractie menen niet alleen bedoeld voor de proactieve coördinatie, sturing en beleidsdoorwerking van de overheidszorg op het gebied van ruimtelijke ordening. De instructiebevoegdheid omvat zowel de overheidszorg op het terrein van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties als de zorg voor het doelmatig en samenhangend waterbeheer. De instructie vormt hiermee de opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit zowel de Wet ruimtelijke ordening als de Waterwet. Ook vervangt de instructie de aanwijzingen tot een beschermd stads- of dorpsgezicht uit de Monumentenwet 1988. De instructie is, net als de bevoegdheid instructieregels te geven, een proactief sturingsinstrument. De instructie is bedoeld voor die gevallen dat de proactieve (bij)sturing een zeer beperkt aantal bestuursorganen betreft of een zeer snelle werking behoeft. In die gevallen, volstaat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels bij AMvB of provinciale omgevingsverordening niet. De instructie kan, net als de huidige aanwijzingen, een rol spelen in situaties waarin door bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van wettelijke taken, bevoegdheden of maatregelen ter uitvoering van wettelijke taken op genoemde terreinen. De *mogelijkheid* tot proactieve (bij)sturing is daarbij noodzakelijk, ook al komt het in de bestuurlijke praktijk slechts beperkt tot daadwerkelijke inzet. De interbestuurlijke toezichtsinstrumenten zijn reactief van aard en daarom niet geschikt voor proactieve sturing. Hetzelfde geldt voor de provinciale reactieve interventiebevoegdheid die in artikel 16.20 van het wetsvoorstel is opgenomen. Een voorbeeld van een instructie gericht tot slechts één bestuursorgaan is de bevoegdheid tot het geven van een instructie tot bescherming van een stads- of dorpsgezicht. Deze is wegens internationale verdragsverplichtingen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze instructie vervangt de aanwijzing zoals we die nu kennen in de Monumentenwet 1988. Zouden alle instructies over de bescherming van die stads- en dorpsgezichten in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen, dan zou deze maatregel al snel enorm uitdijen en onoverzichtelijk worden. Een ander voorbeeld van een instructie gericht tot een beperkt aantal geadresseerden is de instructie aan één of enkele gemeenten of provincies om een voorzien waterbergingsgebied gedurende een bepaalde periode te behoeden voor tussentijdse ontwikkelingen die aan

de realisatie in de weg staan. Bij een dergelijke instructie kan haast geboden zijn en een grote mate van maatwerk zijn vereist. Ook kunnen instructies grote meerwaarde bieden in crisissituaties zoals bij gevaar voor waterstaatswerken (artikelen 19.15 en 19.16) en daarmee voor overstromingen en wateroverlast.

Instructie voor concretiseren algemene taak

De instructie kan ook dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. De leden van de CDA-fractie **(5.49b)** vragen om een voorbeeld. Een voorbeeld van een concretisering van een algemene taak van een openbaar lichaam is een instructie van het Rijk aan het bestuur van specifieke waterschappen over het treffen van specifieke maatregelen met het oog op de verdeling van water in een situatie van extreme droogte. Aan de waterschappen is al de wettelijke taak van het beheer van watersystemen toegedeeld. De instructie strekt ertoe deze algemene taak voor de desbetreffende periode van extreme droogte te concretiseren.

Instructie voor ongedaan maken feitelijke handelingen

Onmisbaar is de instructie ook wanneer een bestuurlijke patstelling is ontstaan over het ongedaan maken van uitgevoerde feitelijke handelingen. Dit speelt in het bijzonder in de uitvoering van het waterbeheer waarbij operationele maatregelen met zich brengen dat wanneer deze niet tijdig of niet naar behoren worden genomen de nadelige gevolgen daarvan naar hun aard niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt door de instrumenten schorsing en vernietiging of indeplaatsreding. Een instructie kan in dergelijke gevallen een opdracht tot ongedaanmaking bevatten.

Instructie bij provinciale- of rijksprojecten

Naast deze voorbeelden kan de instructie ook meerwaarde hebben bij provinciale projecten of rijksprojecten. De instructiebevoegdheid biedt mogelijkheden om, als dat door de betrokken partijen wenselijk wordt gevonden, de gemeenten een rol te geven in de vaststelling van het omgevingsplan bij de projectbesluitvorming over rijks- of provinciale projecten. Het kan voor het project noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld het omgevingsplan te wijzigen, terwijl er voor de gemeente beleidsvrijheid is bij de uitwerking van die wijziging. Dan is het wenselijk die wijziging door de gemeente zelf te laten doen en niet via het projectbesluit. Een bestuurlijke afspraak om een project(onderdeel) mogelijk te maken, biedt niet altijd de juridische zekerheid die nodig is bij bijvoorbeeld compensatiemaatregelen of in de programmatische aanpak. Door het geven van een instructie kan juridisch zeker gesteld worden dat (onderdelen van) projecten van provinciaal of nationaal belang door de gemeente (binnen randvoorwaarden) worden uitgevoerd. Als de gemeente in bovenstaande situatie het omgevingsplan zelf kan wijzigen (met enige richtinggevende instructies van het Rijk/de provincie) biedt het meer ruimte voor eigen keuzes dan als het Rijk/de provincie het helemaal zelf zou doen via het projectbesluit.

Dit biedt gemeenten meer ruimte voor eigen keuzes bij de uitvoering van het project(onderdeel) en biedt het Rijk, de provincie of de rechter de benodigde juridische zekerheid over de realisatie van het project(onderdeel). Hieruit blijkt dus dat de instructie ook een nuttig instrument kan zijn als er geen sprake is van een bestuurlijke patstelling.

Ten slotte wijst de regering erop dat de instructiebevoegdheid ook een belangrijke voorwaarde vormt voor het geven van sturing aan provincies, gemeenten en waterschappen door middel van meer open, richting gevende instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en in de provinciale omgevingsverordeningen. Met open geformuleerde instructieregels in plaats van gesloten geformuleerde instructieregels kan aan de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen een optimale beslis-, afweeg- en handelingsruimte wordt geboden. Binnen de stelselherziening staan het subsidiariteitsbeginsel en ook de proportionaliteit van sturing centraal opdat een optimale beslis-, afweeg- en handelingsruimte aan de overheden wordt geboden. De regering heeft daarom een voorkeur voor het zo open mogelijk formuleren van instructieregels. Hieraan zit echter ook een keerzijde: bij het niet goed uitvoeren of toepassing geven aan een open geformuleerde instructieregel, taakopdracht of bevoegdheid is taakverwaarlozing moeilijk aan te tonen en is een bijsturing met toepassing van het instrumentarium van het generieke interbestuurlijke toezicht bijzonder lastig. De instructiebevoegdheid zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen biedt het Rijk en ook de provincies wel die mogelijkheden. Als een enkele gemeente of provincie of een enkel waterschap op een ongewenste wijze uitvoering geeft aan een open geformuleerde instructieregel, taakopdracht of bevoegdheid, kan – als voldaan is aan de subsidiariteitsmotivering op grond van artikel 2.3 en nadat overleg is gevoerd – de instructiebevoegdheid worden gebruikt om die open norm voor dat specifieke geval te concretiseren. De instructie scheidt dan een nadere meer geconcretiseerde rechtsplicht voor de bestuursorganen tot wie zij is gericht, waarna bij niet of onvoldoende uitvoering daarvan gebruik kan worden gemaakt van de reactieve interbestuurlijke toezichtsinstrumenten. Een voorbeeld, in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie (**5.49b**), van een instructie waarbij een algemeen of open geformuleerde instructieregel/norm voor een specifiek geval wordt geconcretiseerd, is de provinciale instructie over de wijze waarop voor een specifieke locatie uitwerking moet worden gegeven aan de in de provinciale omgevingsverordening open geformuleerde instructieregel dat «Een omgevingsplan dat betrekking heeft op veengebieden die kwetsbaar zijn voor oxidatie geen bodembewerkingen toestaat die tot gevolg hebben dat veen aan de oppervlakte wordt gebracht». Die open instructieregel uit de provinciale omgevingsverordening kan, als een gemeente onvoldoende gevolg geeft aan de instructieregel, bij instructiebesluit worden geconcretiseerd naar «Ter uitvoering van het bepaalde in artikel Y van de omgevingsverordening wordt in het omgevingsplan dat betrekking heeft op het perceel Landweg 12 van de gemeente X de aanduiding «vrijwaringszone – bodembewerking» opgenomen en wordt daarbij de regel gesteld dat bodembewerkingen, zoals diepploegen, waarbij veen aan de oppervlakte gebracht wordt niet zijn toegestaan, met uitzondering van ...». Ook kan bij een dergelijke instructie ter concretisering van een algemeen geformuleerde instructieregel gedacht worden aan een instructie die aanwijzingen geeft over de precieze wijze van bescherming van archeologische waarden op een specifieke locatie. Samengevat heeft de instructie dus toegevoegde waarde bij het concretiseren van open geformuleerde taakomschrijvingen en instructieregels, voor de ongedaanmaking van feitelijke handelingen en bij rijks- en provinciale projecten en vormt het een belangrijke voorwaarde voor het geven van sturing aan provincies, gemeenten en waterschappen door middel van meer open, richting gevende instructieregels in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving en in de provinciale omgevingsverordeningen.

7.3 Bevoegd gezag

De hoofdlijn van toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. De leden van de fractie van D66 (5.92) vragen wanneer gedeputeerde staten of een Minister bevoegd gezag zijn, in het bijzonder voor een aanvraag die betrekking heeft op meer dan één activiteit. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zal worden aangewezen wanneer dat het geval is. Hierbij zal in de eerste plaats worden aangesloten bij de afspraken die in het kader van het VTH-traject, dat momenteel in uw Kamer wordt behandeld, zijn gemaakt en de bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, conform artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Op hoofdlijnen komt dit erop neer dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zullen zijn voor complexe activiteiten met gemeentegrensoverschrijdende milieueffecten, zoals milieubelastende activiteiten met betrekking tot Seveso-inrichtingen en de zwaardere categorieën IPPC-installaties (zoals chemische fabrieken en olieraffinaderijen) en voor de grote ontgroningen op land. Ook worden gedeputeerde staten bevoegd gezag waar deze rol nodig is ter vervulling van de aan de provincie toebedeelde wettelijke taken. De provincie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beheer van provinciale wegen, en is daarom bevoegd gezag voor beperkingengebiedactiviteiten rond die wegen. De vergunningplicht dient hier als instrument voor het beschermen van de door de provincie beheerde infrastructuur. Een Minister zal als bevoegd gezag worden aangewezen in geval van complexe activiteiten van nationaal belang of als er een verband is met de vervulling van een wettelijke taak die aan het Rijk is toebedeeld. Zo zal de Minister van Economische Zaken als bevoegd gezag worden aangewezen voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk en wordt de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten rond de rijkswegen, net als gedeputeerde staten waar het om provinciale wegen gaat.

In gevallen waarin in één aanvraag vergunning wordt gevraagd voor meer dan één vergunningplichtige activiteit, kan er maar één bevoegd gezag zijn voor de hele aanvraag. Doorgaans is dit het college van burgemeester en wethouders. Op dit principe wordt in elk geval een uitzondering gemaakt wanneer het gaat om één of meer activiteiten waarvoor, als deze los zouden zijn aangevraagd, gedeputeerde staten of de Minister als bevoegd gezag is aangewezen in verband met hun complexiteit, bovenlokale gevolgen of bovenlokale belangen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan Seveso-inrichtingen, zwaardere IPPC-installaties of milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk. In dat geval zijn gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Economische zaken bevoegd gezag voor de gehele aanvraag. Deze activiteiten trekken als het ware als een magneet de bevoegdheden voor de overige vergunningplichtige activiteiten naar zich toe. Zie hiervoor ook de kabinetsbrief Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet. Deze uitzondering geldt niet in gevallen waarin de bevoegdheid van gedeputeerde staten of een betrokken Minister, bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor één activiteit, gebaseerd is op de uitoefening van hun specifieke wettelijke taken, zoals bij de beperkingengebiedactiviteiten. In deze gevallen volstaat toekenning van adviesrecht met instemming van gedeputeerde staten of de betrokken Minister om hun wettelijke belangen afdoende te borgen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is dan het bevoegd gezag om op de aanvraag om de omgevingsvergunning te beslissen, wanneer deze bijvoorbeeld tegelijkertijd voor een beperkingengebiedactiviteit en een bouwactiviteit is aangevraagd.

7.4 Advies en provinciale interventie

7.4.1 Instemmings- en handhavingsbevoegdheid

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 bevoegd is instemming te verlenen niet automatisch ook bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, en waarom slechts bij AMvB deze bevoegdheid kan worden verleend (**14.89**). De regering heeft hiervoor gekozen omdat het streven is zo veel mogelijk met één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving te werken. Hierbij past dat niet automatisch uit een instemmingsbevoegdheid ook een handhavingsbevoegdheid volgt, maar dat per geval bij AMvB wordt bepaald of het verlenen van een handhavende bevoegdheid aan het instemmende bestuursorganen een duidelijke meerwaarde heeft. Daarvan kan sprake zijn als het instemmend bestuursorgaan een bijzondere deskundigheid heeft die niet bij de handhaving kan worden gemist, of een zwaarwegend belang bij de handhaving heeft. Ook efficiencyoverwegingen kunnen aanleiding vormen om aan instemmend bestuursorgaan een handhavingsbevoegdheid toe te kennen, bijvoorbeeld als het instemmend bestuursorgaan ook de aangewezen toezichthouder is voor de desbetreffende activiteit of beheerder van het betrokken gebied, en dus doorgaans degene zal zijn die een overtreding constateert.

7.4.2 Provinciale interventie

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.154**) vragen of het klopt dat de provinciale interventiebevoegdheid uit artikel 16.20 van het wetsvoorstel niet kan worden toegepast als het ontwerpomgevingsplan niet strijdig is met een provinciaal belang en de provincie om die reden geen zienswijze heeft ingediend, maar het definitief vastgestelde omgevingsplan wel strijdig is met een provinciaal belang. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen met deze vraag op een redactionele fout in het wetsvoorstel. Als uitgangspunt geldt als vereiste voor het gebruik van deze bevoegdheid dat gedeputeerde staten op het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze moeten hebben ingediend. Deze eis geeft de gemeente de ruimte om het omgevingsplan voor de vaststelling alsnog met de provinciale belangen in overeenstemming te brengen. Beoogd was echter om, net als nu in de Wet ruimtelijke ordening het geval is, deze bevoegdheid ook voor gedeputeerde staten open te stellen wanneer gedeputeerde staten geen zienswijze hebben ingediend op het ontwerp omgevingsplan omdat daarbij geen provinciale belangen aan de orde waren of dit verenigbaar was met de provinciale belangen, maar het definitieve plan ten opzichte van het ontwerp wordt gewijzigd op een manier die wel leidt tot strijd met een kenbaar provinciaal belang. In dit geval zou met de huidige redactie van het eerste lid van artikel 16.20 door gedeputeerde staten geen gebruik kunnen worden gemaakt van de interventiebevoegdheid. Dit is ongewenst. In de nota van wijziging wordt alsnog in deze mogelijkheid voorzien.

7.4.3 Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkactiviteit

De gemeenteraad krijgt bij de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan een adviesbevoegdheid. De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.153**) vragen waarom de gemeenteraad in dit geval geen instemmingsrecht krijgt, gezien het feit dat de gemeenteraad ook beslist over het omgevingsplan. De regering heeft gekozen voor een regeling die beter past bij het stelsel waarbij het college als uitvoerend bestuursorgaan besluiten neemt over concrete initiatieven en de raad beoordeelt of het college daarbij blijft binnen de door de raad vooraf aangegeven kaders in bijvoorbeeld de omgevingsvisie. De gemeenteraad

krijgt hierbij een bepaalde termijn om een advies uit te brengen aan het college. Mede op basis daarvan neemt het college een definitief besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning. Belangrijk voordeel van deze regeling is dat deze flexibeler is doordat de raad vooraf aangeeft wanneer zij betrokken wil zijn en daarnaast ook zorgt voor procedurele versnelling.

7.5 Bestuurlijke samenwerking

De leden van de SP-fractie hebben zorg over de gevolgen wanneer bestuursorganen niet samenwerken en als het in hun gestelde vertrouwen wordt beschaamd (**4.58**). In reactie daarop meent de regering dat het grondwettelijke startpunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in zeer grote mate is gebaseerd op onderling vertrouwen en transparantie tussen de te onderscheiden overheidsinstanties. In de organieke wetgeving, in daaraan ondersteunende wetgeving en in het voorliggende wetsvoorstel zijn naar het oordeel van de regering adequate voorzieningen getroffen voor de gevallen waarin horizontaal of verticaal sprake is van doorkruising van wettelijke regels of van taakverwaarlozing.

7.6 Interbestuurlijk toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen in verband met het vertrouwen tussen overheden naar de bestuurlijke afstemming met betrekking tot de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) (**1.44**). Het huidige interbestuurlijke toezicht, zoals vastgelegd in de Wet RGT, gaat al uit van groter vertrouwen en betere afstemming tussen overheden. Zo zijn de meeste vormen van specifiek toezicht afgeschaft en maakt de toezichthouder zoveel mogelijk gebruik van informatie die al beschikbaar is in het kader van de zogenaamde horizontale verantwoording (bijvoorbeeld verantwoording van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad).

De betrokken overheden hebben verder nauw samengewerkt bij de implementatie van het herziene interbestuurlijke toezicht. Zo zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de VNG, KING en IPO voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en is een handboek Wet RGT opgesteld. Op dit moment verricht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tussenmeting naar de werking van het herziene interbestuurlijke toezicht. Naar verwachting wordt uw Kamer dit voorjaar geïnformeerd over de uitkomsten van deze tussenmeting.

8 Instrumenten

8.1 Omgevingsplan

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het nieuwe instrument van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan een afname van regels verzekert en er ook voor zorgt dat deze straks minder gedetailleerd zijn (**1.9, 1.6**).

Het instrument van het omgevingsplan beperkt ten opzichte van nu het aantal gemeentelijke verordeningen waarin regels over de fysieke leefomgeving staan en leidt als gevolg daarvan tot een betere afstemming van regels per locatie. Dit geldt zowel voor de overige gemeentelijke regels die nu nog buiten het bestemmingsplan staan, als voor regels van andere overheden. Ook die moeten hun regels samenvoegen, wat afstemming van gemeentelijke regels daarop beter mogelijk maakt. Dit traject leidt dus in ieder geval tot een beperking van het aantal regelingen waarmee burgers en bedrijven te maken krijgen en in zijn totaliteit ook een afname van het aantal regels, alleen al omdat nu bijvoorbeeld per bestemmingsplan definitiebepalingen en andere regels

die voor het hele plangebied gelden uitgeschreven worden, terwijl in het omgevingsplan wat dat betreft veelal met één regel voor de hele gemeente kan worden volstaan. Dit hoeft overigens niet altijd te leiden tot minder regels voor elke specifieke locatie. Soms kan bijvoorbeeld een extra regel op een locatie mogelijkheden van vergunningvrij bouwen vergroten. In relatie tot algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten kan een extra maatwerkregel, bijvoorbeeld in de vorm van een emissieplafond, helderheid verschaffen over de aanvaardbaarheid van activiteiten op die locatie, en tot een globalere toedeling van functies leiden. Het gaat er dus niet primair om dat het aantal regels per locatie afneemt, maar dat de regels die per locatie gelden een maximaal handelingsperspectief aan de initiatiefnemers geven, met zo beperkt mogelijke administratieve lasten en een goed geborgd beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving.

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt naar de voordelen van een omgevingsvergunning en een omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan **(1.105)**. Zij vragen waarom binnen het huidige wettelijk stelsel de bestemmingsplansystematiek niet «leaner and meaner» is gemaakt met de verbetervoorstellen uit de Crisis- en herstelwet en de «sneller en beter»-aanpak.

In antwoord op deze vragen kan allereerst worden aangegeven dat het stelsel van de omgevingsvergunning niet nieuw wordt geïntroduceerd met het voorliggende wetsvoorstel. Het bestaande stelsel van de omgevingsvergunningen, zoals nu is opgenomen in de Wabo, komt in het wetsvoorstel terug. Hoewel in de omgevingsvergunning enkele extra separate vergunningstelsels worden geïntegreerd en er mede om die reden enkele aanpassingen plaatsvinden, blijft het stelsel in hoofdlijnen gelijk.

Ook voor het omgevingsplan geldt dat er geen sprake is van een compleet nieuw instrument. De praktijk heeft echter behoefte aan een bestemmingsplan met meer mogelijkheden dan nu. Complexe ruimtelijke opgaven zijn al lang niet meer alleen binnen het domein van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op te lossen. Er bestaat een terechte behoefte om onderwerpen binnen de fysieke leefomgeving die met elkaar samenhangen ook samenhangend te kunnen reguleren. Er is ook behoefte aan meer flexibiliteit binnen het instrumentarium, om beleidsdoelen effectiever te kunnen verwezenlijken. Om op die behoeften in te spelen, worden zowel de inhoud als de mogelijkheden van het bestemmingsplan verruimd. Het uitgangspunt daarbij is dat het goede van het bestemmingsplan behouden blijft, maar dat bestaande knelpunten worden weggenomen en nieuwe mogelijkheden worden geboden. Niet langer beperkt de reikwijdte zich tot een goede ruimtelijke ordening, maar zullen alle regels van gemeenten op het terrein van de fysieke leefomgeving samenhangend worden gebundeld. Het is niet passend om bij deze verruimde reikwijdte en nieuwe mogelijkheden te blijven werken met de naam bestemmingsplan. Dat zou verwarring wekken. De ruimere reikwijdte en nieuwe mogelijkheden rechtvaardigen de nieuwe naam «omgevingsplan». Binnen het huidige «verkokerde» wettelijke stelsel van het omgevingsrecht laten deze vernieuwingen zich slecht inpassen, omdat daarmee alle bijzondere wetten binnen het omgevingsrecht worden geraakt. Een aanpak waarbij binnen het huidige stelsel alleen het bestemmingsplan «leaner and meaner» wordt gemaakt, komt onvoldoende tegemoet aan de actuele behoeften in de praktijk, namelijk om ruimtelijke ordening en milieu te verbinden. Dit zou het nu al versnipperde stelsel alleen maar ingewikkelder maken en biedt slechts beperkte toekomstwaarde. De aanpak die de regering nastreeft vergt onvermijdelijk een herziening van het hele wettelijke stelsel van het omgevingsrecht.

Voorbeeld

De Binckhorst is een «verouderd» bedrijventerrein van ca. 130 hectare in Den Haag. De gemeenteraad van Den Haag heeft voor het gebied de «Gebiedsaanpak Binckhorst» vastgesteld, waarbij niet wordt ingezet op een vastomlijnd eindbeeld, maar wordt gekozen voor een organische ontwikkeling van het gebied naar een gemengd woon-werkmilieu. De gemeente heeft daarbij een kaderstellende en faciliterende rol. Investeerders en andere gebruikers van het gebied worden van harte uitgenodigd om met plannen te komen. De voorwaarde voor het toelaten van initiatieven is de toets of de ambitie voor het gebied met het verlenen van toestemming voor het initiatief dichterbij wordt gebracht. Voor de Binckhorst wordt bij wijze van experiment op basis van de Crisis- en herstelwet, vooruitlopend op de Omgevingswet een omgevingsplan worden gemaakt. Voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving zoals het waarborgen van de veiligheid, de bescherming van stedenbouwkundige waarden, het beschermen van de gezondheid en het voorkomen van hinder worden per deelgebied randvoorwaarden of ambities geformuleerd. De onderbouwing daarvan vindt plaats in een omgevingseffectrapportage, waarvan het MER deel uitmaakt. Het omgevingsplan bevat daardoor niet meer regels dan noodzakelijk voor het stimuleren van de gewenste organische ontwikkeling en het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving.

Erkend wordt dat nieuwe mogelijkheden kunnen leiden tot nieuwe vraagstukken en juridische complicaties. Daarvoor worden de ogen niet gesloten. In een werkgroep wordt momenteel samen met de VNG, het IPO en VNO/NCW een gezamenlijke visie uitgewerkt over welke onderwerpen in aanmerking komen voor regulering in het omgevingsplan en welke niet. Van belang is ook dat inmiddels al bijna 10% van alle gemeenten experimenteert met het opstellen van een omgevingsplan. Alle bevindingen die daarbij boven water komen, worden betrokken bij de verdere vormgeving van de uitvoeringsregelgeving die voor het omgevingsplan wordt geschreven.

8.1.1 Totstandkomingsprocedure omgevingsplan

De leden van de fractie van de SP zijn er bij het stellen van vragen over het omgevingsplan kennelijk vanuit gegaan dat het wetsvoorstel niet voorziet in een plicht voor gemeenten om een omgevingsplan vast te stellen. Gevraagd wordt waarom het omgevingsplan niet verplicht is **(4.19)**. Ook stellen deze leden vragen over het moment waarop een omgevingsplan appellabel wordt, of en op welke wijze publicatie hiervan verplicht is, hoe burgers kunnen weten wanneer ze bezwaar kunnen maken, op welke wijze appellanten worden gehoord over hun zienswijzen en of de gemeenteraad betrokken is bij de vaststelling van een omgevingsplan **(4.28)**.

In antwoord op de gestelde vragen is het goed eerst eventuele misverstanden weg te nemen. Alle gemeenten dienen voor het gehele grondgebied een omgevingsplan vast te stellen, waarin de regels die de gemeente stelt over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het omgevingsplan blijft, net als het huidige bestemmingsplan, verplicht en blijft deel uitmaken van het toetsingskader voor bouw- en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Wat ook blijft is dat het omgevingsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Alleen als de gemeenteraad een daartoe strekkend delegatiebesluit neemt, kan het college van burgemeester en wethouders, binnen de in het delegatiebesluit gegeven begrenzingsen, delen van het omgevingsplan vaststellen. Besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan (besluiten tot wijziging daaronder begrepen) worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4

Awb. Die zogenoemde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is ook nu al voorgeschreven voor de voorbereiding van bestemmingsplannen. Deze procedure bevat tal van waarborgen, zoals een openbare kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen. Burgers en omwonenden hebben de gelegenheid gedurende de terinzagelegging van het ontwerpbesluit de keuze om schriftelijk dan wel mondeling een zienswijze in te dienen. Binnen de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er geen plicht tot het horen van indieners van zienswijzen, als daar niet om is gevraagd. De praktijk is dat bij meer ingrijpende projecten een hoorzitting plaatsvindt. Ook is het in die gevallen heel gebruikelijk dat voorafgaand aan de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure, een informatiebijeenkomst plaatsvindt waarbij de mogelijkheid wordt geboden om mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen op het voorontwerp.

8.1.2 Overgang van meer bestemmingsplannen naar één omgevingsplan

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over het regime dat een goede overgang moet bewerkstelligen van de huidige bestemmingsplannen naar één gebiedsdekkend omgevingsplan per gemeente. De leden van de fractie van de SP vragen op welke wijze uw Kamer wordt betrokken bij het vormgeven van dat overgangsregime. Deze leden zien het liefst dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige omgevingsplan appellabel wordt **(4.39, 4.109)**. De leden van de fractie van de ChristenUnie achten het voor een soepele overgang een verstandig voornemen dat de bestaande bestemmingsplannen en inpassingsplannen samen het omgevingsplan gaan vormen. Zij vragen wel wat dit betekent voor de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Ook vragen deze leden of het niet verstandig is om eenmalig een termijn te stellen waarop gemeenten moeten hebben voorzien in één integraal omgevingsplan. In dit verband vragen deze leden ook hoe wordt omgegaan met noodzakelijke wijzigingen van bestemmingsplannen die nog niet zijn opgegaan in het integrale omgevingsplan van de gemeente **(14.23)**. Ook over de mogelijkheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen, zijn door de leden van een aantal fracties vragen gesteld. Zo vragen de leden van de fractie van het CDA zich af of het ideale beeld van één omgevingsplan per gemeente niet verloren gaat nu gemeenten daarvan mogen afwijken **(2.16)**. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe kan worden voorkomen dat gemeenten de bestaande bestemmingsplannen simpelweg omzetten naar omgevingsplannen **(1.8)**. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het eindbeeld van één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied en vragen de noodzaak te onderbouwen van de in artikel 2.4, tweede lid, van het wetsvoorstel geboden mogelijkheid om af te wijken van het uitgangspunt van één omgevingsplan per gemeente. Deze leden vragen in dit verband hoe de huidige praktijk van postzegelplannen kan worden uitgesloten **(14.20)**.

In antwoord op deze vragen kan worden aangegeven dat het van groot belang is dat er een werkbaar regime komt voor de overgang van alle bestemmingsplannen en andere gemeentelijke regelgeving naar één omgevingsplan per gemeente. Samen met onder meer de VNG wordt bezien hoe dit regime zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Naast de VNG zijn daarbij uiteraard ook andere partijen betrokken. Bij een goed overgangsregime moet ook rekening gehouden worden met het functioneren van de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. De overgangsrechtelijke regeling zal neergelegd worden in de Invoeringswet Omgevingswet, zodat het parlement daar in alle opzichten bij betrokken is.

Bij de Invoeringswet wordt ervoor gezorgd dat alle bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen binnen een gemeente, bij de

inwerkingtreding van de Omgevingswet, samen het omgevingsplan gaan vormen. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt elke gemeente dus automatisch over één omgevingsplan, dat het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat. Dit ene omgevingsplan is in het begin nog slechts een juridische werkelijkheid. Het omgevingsplan bestaat in het begin immers uit een aantal afzonderlijke bestemmingsplannen die uitputtende regelingen geven voor (in de praktijk soms toevallig begrensde) plangebieden. De juridische werkelijkheid om de bestemmingsplannen en andere regelingen te benoemen als één omgevingsplan is nodig om het hele stelsel onder de Omgevingswet te kunnen laten functioneren. Dit heeft verder geen consequenties voor de landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl.

Het is vervolgens aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Dit kan opgepakt worden als een proces waarin, al werkende weg, door middel van opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. Een andere aanpak is dat in één keer een nieuw gebiedsdekkend omgevingsplan wordt vastgesteld dat het geldende, nog uit losse bestemmingsplannen bestaande, omgevingsplan vervangt. Met de VNG is ook nog een derde aanpak verkend. Die aanpak gaat er van uit dat een nieuw omgevingsplan wordt vastgesteld voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied, dat vervolgens al werkende weg door middel van opeenvolgende wijzigingen steeds verder wordt uitgebreid tot het omgevingsplan het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat. Voor die laatste werkwijze is het nodig om toe te staan dat er twee omgevingsplannen kunnen bestaan. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 2.4, tweede lid, van het wetsvoorstel, overigens zonder daarbij het maximum te begrenzen tot twee omgevingsplannen. Voldoende helder is evenwel dat de desbetreffende bepaling niet bedoeld is om de huidige werkwijze met een grote versnippering aan geïsoleerde postzegelbestemmingsplannetjes voort te zetten. Het eindbeeld, zoals dat ook door de VNG wordt onderschreven, bestaat uit één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Het is aan de gemeenten om een werkbaar proces naar dat eindbeeld te realiseren. Afgesproken is dat de VNG hiertoe onder meer in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ondersteuning zal bieden aan gemeenten met een model omgevingsplan. Op dit moment kan nog geen concrete einddatum worden bepaald. Daarvoor is het nodig dat de uitvoeringspraktijk voldoende is toegerust op het werken met het omgevingsplan. Dit vormt een onderdeel van de regeling van de invoering en het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet.

Zodra op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, alle bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen tot één omgevingsplan per gemeente zijn samengevoegd, treden er nog geen inhoudelijke wijzigingen op. Zoals al aangegeven bestaat het ene omgevingsplan in het begin uit allemaal losse bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen. Deze samenvoeging, waarbij de regels dus niet wijzigen, is niet appellabel en biedt evenmin een mogelijkheid voor een veelvoud van (grootschalige) ingrepen binnen de ruimtelijke ordening of zelfs een generaal pardon, waar de leden van de fractie SP voor vrezen (1.110). Het proces dat hierop volgt en waarbij dit, met bestaande bestemmingsplannen en andere regelingen samengestelde, omgevingsplan wordt gewijzigd of geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door een nieuw omgevingsplan, geschiedt telkens door een besluit via de in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel vastgelegde voorbereidingsprocedure. Uit dat hoofdstuk volgt onder meer dat besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan

(wijzigingen daar onder begrepen) worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, waardoor de kenbaarheid voor de burger verzekerd is. Bovendien kan tegen elk besluit door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gelet op de in beginsel gemeentebrede reikwijdte van het omgevingsplan zou het niet werkbaar zijn, als bij elke (geringe) aanpassing van het omgevingsplan, alle regels uit het omgevingsplan binnen de gehele gemeente (opnieuw) voor beroep vatbaar zouden worden. Alleen de inhoud van het betrokken vaststellingsbesluit is voor beroep vatbaar. De delen van het omgevingsplan die ongewijzigd blijven en die dus ook geen deel uitmaken van de in het vaststellingsbesluit opgenomen wijzigingen, zijn niet vatbaar voor beroep.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie kan aangegeven worden dat het overgangsregime zo wordt vormgegeven dat het mogelijk is om noodzakelijke wijzigingen op onderdelen van het omgevingsplan ook na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet te kunnen doorvoeren.

8.1.3 Tienjaarstermijn en actualisering

Door de leden van een aantal fracties zijn vragen gesteld die verband houden met de wijze waarop het huidige stelsel, waarin bestemmingsplannen in een ritme van tien jaar geactualiseerd moeten worden, straks onder de Omgevingswet zal functioneren. Zo stellen de leden van de fractie van de PVV vast dat het opstellen van bestemmingsplannen een industrie is geworden die voor adviesbureaus veel werkgelegenheid genereert. Deze leden vragen of de Omgevingswet hier verandering in zal aanbrengen en gemeenten meer zelfstandig aan de slag kunnen met het omgevingsplan **(3.24a)**. De leden van de fractie van de VVD menen dat bestemmingsplannen soms te rigide zijn om in te spelen op de dynamiek in de samenleving en vragen op welke wijze de Omgevingswet hier verandering in zal aanbrengen **(1.7)**. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat nieuwe wensen en nieuwe normen het verdienen om prompt in het omgevingsplan te worden opgenomen en niet pas bij een reguliere herziening zoals dat nu gebeurt bij bestemmingsplannen met een tienjaarstermijn **(5.12)**. De leden van fractie van D66 vragen hoe de beleidscyclus van het omgevingsplan in de AMvB zal worden vormgegeven **(4.127)**. De leden van de fractie van het CDA vragen naar de actualiseringsplicht die geldt voor het omgevingsplan in verband met afwijkactiviteiten en instructies. Deze leden vinden de huidige legessanctie, als bestemmingsplannen niet actueel zijn, te zwaar. Zij wijzen er ook op dat deze legessanctie tot verlies van kwaliteit leidt. Tegelijkertijd wijzen zij er op dat een actualiseringsplicht zonder sanctie weinig effectief is. Deze leden vragen wat de «prikkel» wordt voor gemeenten om het omgevingsplan actueel te houden **(5.54)**. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband of een verplicht evaluatiemoment kan bijdragen aan het voorkomen van verouderde omgevingsplannen, waardoor een veelvuldig afwijken daarvan met omgevingsvergunning (artikel 19 van de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening) kan worden voorkomen **(14.22)**.

Actualiteit van het omgevingsplan

In antwoord op deze vragen kan bevestigd worden dat, ook als gevolg van de nu nog in de Wro opgenomen actualiseringplicht, inderdaad een werkwijze is ontstaan waarbij bestemmingsplannen in een ritme van tien jaar in zijn geheel worden herzien. Zeker gelet op het grote aantal bestemmingsplannen in Nederland – op Ruimtelijkeplannen.nl zijn meer dan 40.000 bestemmingsplannen digitaal beschikbaar gesteld – betekent dat een uitermate bewerkelijke exercitie die voortdurend doorgaat. In dit

proces worden bestemmingsplannen in zijn geheel herzien en opnieuw vastgesteld, terwijl daar lang niet altijd aanleiding voor is. In het wetsvoorstel komt deze bewerkelijke generieke actualiseringsplicht niet meer terug. Binnen de gemeentelijke beleidscyclus voor het omgevingsrecht, die overigens niet wettelijk of bij AMvB zal worden voorgeschreven, zal de wijziging van het omgevingsplan een vast onderdeel vormen. Nog los van het feit dat de Omgevingswet één omgevingsplan per gemeente voorschrijft, wordt uitgegaan van een doorlopende actualiteit van het omgevingsplan. Die doorlopende actualiteit wordt bereikt door alleen als daar aanleiding toe is, regels voor bepaalde locaties en onderwerpen aan te passen. De aandacht gaat niet uit naar plandelen of locaties waarvoor een regeling al tien jaar ongewijzigd van toepassing is, maar richt zich op onderdelen die gelet op nieuwe praktijk- en/of beleidswensen aanpassing behoeven. Het actueel houden van het omgevingsplan is daarmee een minder bewerkelijke en een beter beheersbare exercitie. De mogelijkheid om daarnaast in het omgevingsplan globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen dan in bestemmingsplannen, maakt dat een omgevingsplan flexibeler kan inspelen op de dynamiek in de samenleving. De mogelijkheid om meer beoordelingsruimte te scheppen binnen het omgevingsplan, maakt dat het beter kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Als zich actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aandienen die niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn in te passen, behoeft niet het gehele omgevingsplan (met een compleet «plangebied») te worden herzien. Alleen de regels waarvan aanpassing nodig is, kunnen worden gewijzigd. Omdat er nog maar één omgevingsplan per gemeente bestaat, hoeven hiervoor ook niet langer in een zogenoemde «paraplu-constructie» meerdere plannen tegelijkertijd te worden gewijzigd. Daarmee wordt het actueel houden van een omgevingsplan beter beheersbaar en kunnen gemeenten de nodige aanpassingen gemakkelijker zelfstandig voorbereiden en doorvoeren.

Inpassen omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten

De omgevingsvergunning blijft daarnaast als snel en flexibel instrument inzetbaar om effectief op concrete ruimtelijke initiatieven te kunnen inspelen. Het omgevingsplan kan zelf de beoordelingsregels bevatten voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor dergelijke initiatieven. Vergelijkbaar met de huidige systematiek van binnen een bestemmingsplan opgenomen regelingen voor afwijkingen (binnenplanse afwijkingmogelijkheden), kan het omgevingsplan het op deze manier mogelijk maken dat een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend voor een bouwproject dat niet voldoet aan de daarvoor geldende regels, maar wel past binnen de in het omgevingsplan gestelde beoordelingsregels. Als het desbetreffende bouwplan niet met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels kan worden vergund, of het omgevingsplan bevat voor de desbetreffende locatie geen beoordelingsregels om het bouwplan toe te staan, dient het initiatief te worden beoordeeld op basis van de bij AMvB gestelde (buitenplanse) beoordelingsregels. Wanneer aan deze beoordelingsregels wordt voldaan, kan alsnog de omgevingsvergunning voor de desbetreffende afwijkactiviteit (zijnde het bouwplan) worden verleend.

In het wetsvoorstel is de plicht opgenomen om uiterlijk binnen vijf jaar nadat zo'n omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend, het omgevingsplan daarop aan te passen. Met de leden van de fractie van het CDA is de regering het eens dat de huidige in de Wro opgenomen legessanctie voor niet-actuele bestemmingsplannen tamelijk zwaar is en bovendien, mede daardoor, een averechts effect kan hebben op de materiële kwaliteit van een bestemmingsplan. Een tijdig binnen de termijn van tien jaar herzien bestemmingsplan is nog geen garantie voor een

inhoudelijk actueel bestemmingsplan. Desalniettemin bestaat het beeld dat de desbetreffende legessanctie een belangrijke stimulans is geweest voor een goede overgang naar de digitalisering van het bestemmingsplan. Een groot aantal bestemmingsplannen is tijdig geactualiseerd en voldoet aan de standaarden van de Wro.

Om onder de Omgevingswet het werken met postzegelbestemmingsplannen niet te verruilen voor een werkwijze waarin een omgevingsvergunning voor een concrete afwijkactiviteit, zonder verdere beleidsdoorvervaling, wordt ingepast in een omgevingsplan heeft een gemeente voldoende tijd nodig. Binnen die tijd, die in artikel 4.17 van het wetsvoorstel is gesteld op maximaal vijf jaar, moet een afweging kunnen worden gemaakt welke consequenties een concreet project heeft voor vergelijkbare situaties binnen de gemeente. Het met een omgevingsvergunning toestaan dat, in afwijking van de regels in het omgevingsplan, op een bepaalde locatie bijvoorbeeld een dakopbouw of een bepaald gebruik in een bijgebouw bij een woning wordt toegestaan, verdient mogelijk niet enkel een aanpassing van het omgevingsplan op de desbetreffende locatie. De consequenties van een dergelijk concreet project dienen ruimer te worden gezien, ook voor andere vergelijkbare locaties. Zo nodig dient ook daar tot wijziging van het omgevingsplan te worden overgegaan. Alleen zo kan arbitraire versnippering van regelgeving binnen het omgevingsplan vermeden worden.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of in het wetsvoorstel wel voldoende scherp is afgebakend voor welke afwijkactiviteiten nu precies het vereiste geldt dat binnen een termijn van vijf jaar inpassing in het omgevingsplan dient plaats te vinden (5.55). De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die bijvoorbeeld bestaat uit het kappen van een boom, het tijdelijk plaatsen van een noodlokaal of het met tien procent overschrijden van de toelaatbare bouwhoogte, behoeven geen inpassing in het omgevingsplan. Dergelijke activiteiten leiden immers niet tot een blijvende inbreuk op de aan de locatie toegedeelde functie en hebben evenmin consequenties voor de overige in het omgevingsplan gestelde regels. Dat is anders voor een afwijkactiviteit die bijvoorbeeld bestaat uit de bouw van een woning binnen een locatie waaraan de functie agrarische productiegronden is toegekend. De regering beziet of de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting op dit punt verduidelijkt kan worden. Hierover vindt nog overleg plaats met betrokken partijen.

De regering wil de gemaakte keuze om de opgenomen verplichting tot inpassing van afwijkactiviteiten in het omgevingsplan niet te sanctioneren, vooralsnog handhaven. Op zichzelf is het een terechte constatering van de leden van de fractie van het CDA dat de desbetreffende inpassingsverplichting daarmee tamelijk «tandeloos» is. Ook gelet op de eerder beschreven voordelen die het wetsvoorstel hiertoe zal bieden, is naar het oordeel van de regering het vertrouwen gerechtvaardigd dat gemeenten zelfstandig in staat zijn het omgevingsplan actueel te houden op onderdelen waar dat nodig is. Dat geldt zowel voor bij AMvB of provinciale verordening gegeven instructies als voor (de nog scherper af te bakende categorie van) omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten met een blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Het actueel houden van het omgevingsplan wordt, zoals al toegelicht, minder bewerkelijk. Het feit dat omgevingsplannen naar verwachting doorlopend op onderdelen zullen worden gewijzigd wanneer dat nodig is, maakt een vast actualiseringsritme voor het omgevingsplan contraproductief. Een dergelijk plicht laat zich bovendien niet goed wettelijk handhaafbaar vormgeven. Ook het per regel voorschrijven van een tienjarige actualiseringsplicht, zou een complexe boekhouding en daarmee een grote administratieve belasting voor gemeenten gaan vergen. Dat zelfde kan gesteld worden voor een verplicht evaluatiemoment per tijdseenheid. De actualiteit van het omgevingsplan is, net zoals dat bij de provinciale omgevingsverordening

en de waterschapsverordening het geval is, een voortdurende zorg van aandacht. De regering zal op dit moment dan ook voor het omgevingsplan volstaan met een verplichte inpassingsplicht van instructieregels, instructiebesluiten en verleende omgevingsvergunning voor de eerder bedoelde categorie omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Wel zal de praktijk na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op dit punt nauwlettend worden gevolgd. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van evaluaties kan alsnog worden overwogen om een wettelijke (leges-)sanctie op te nemen als gemeenten op grote schaal nalatig blijven om te voldoen aan de wettelijke actualiseringsplicht.

8.1.4 Uitvoerbaarheid en planologisch overgangsrecht

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in te gaan op de stelling dat straks niet meer hoeft te worden aangetoond dat toegeedeelde functies ook binnen een bepaalde termijn van bijvoorbeeld tien jaar worden verwezenlijkt (**5.132**). De leden van de fractie van de VVD vragen om een nadere toelichting te geven op een passage in de memorie van toelichting die verband houdt met de uitvoerbaarheid van een aan een locatie toegeedeelde functie. Deze leden vragen of het niet lastig is in te schatten of een functie binnen redelijke termijn wordt verwezenlijkt en vragen in te gaan op de gevolgen voor een aanvrager (**5.8**). Ook de leden van het CDA wijzen op de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en vragen in te gaan op de vraag wat er concreet voor overgangsrecht voor bestemmingsplannen zal veranderen (**5.51**).

Op grond van het zogenoemde uitvoerbaarheidsvereiste, zoals dat in de jurisprudentie onder de Wet ruimtelijke ordening en de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening is ontwikkeld en in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht functioneert, geldt als uitgangspunt dat bij het in het bestemmingsplan opnemen van een bestemming de aannemelijkheid wordt onderbouwd dat de desbetreffende bestemming ook daadwerkelijk binnen de planperiode van tien jaar zal worden verwezenlijkt. Om stappen te kunnen zetten naar meer flexibel bestemmen en om de in de praktijk gegroeide wens van uitnodigingsplanologie beter te kunnen faciliteren, zullen onder de Omgevingswet minder stringente eisen moeten worden gesteld aan de uitvoerbaarheid van een aan een locatie toegekende functie. Een eerste stap in die richting is al gezet door de planhorizon van tien jaar en de daarbij behorende actualiseringsplicht te schrappen. Regels waarmee aan een locatie een functie is toegeedeeld hoeven niet elke tien jaar te worden herzien als daar geen aanleiding voor bestaat. Dat leidt er evenwel niet toe dat er ongelimiteerd functies zouden kunnen worden toegeedeeld aan locaties, waarvan het volstrekt onrealistisch is dat deze ooit zullen worden verwezenlijkt. Dat zal in het bijzonder gelden voor het toekennen van functies aan locaties in combinatie met het intrekken van al verwezenlijkte functies. Als een bestaande legale functie wordt ingetrokken («wegbestemd») en onder een overgangsrechtelijk (uitsterf-)regime wordt gebracht, lijkt dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de grondeigenaren nodig is dat op zijn minst aannemelijk gemaakt kan worden dat de nieuw toegeedeelde functies (dan wel één van de nieuw toegeedeelde functies) binnen redelijke (afzienbare) termijn zullen worden verwezenlijkt. Dat is misschien anders wanneer de nieuwe functies juist op aanvraag van de grondeigenaren worden toegeedeeld. Op welke manier daar precies mee zal worden omgegaan is nu nog niet te zeggen. Dat zal in samenhang worden gezien met onder meer de vraag hoe onder de Omgevingswet met het overgangsrecht en het stelsel voor planschade zal worden omgegaan. Deze onderwerpen zijn momenteel onderwerp van nadere studie. De uitwerking hiervan zal vorm krijgen bij de uitvoeringsregelgeving en de Invoeringswet Omgevingswet.

8.1.5 Voorbereidingsbescherming

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over het voorbereidingsbesluit. De leden van de fractie van het SGP hebben gevraagd of onder het nieuwe regime de voorgestelde maximale duur van twee jaar niet langer is dan nodig en waarom niet een duur van één jaar en drie maanden is overwogen (**5.198**). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen juist of er situaties denkbaar zijn waarin de termijn van twee jaar te kort is, bijvoorbeeld als er sprake is van beroep tegen het omgevingsplan. Zij suggereren een mogelijkheid op te nemen voor het verlengen van die termijn (**5.133**). De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben in verband met de aanwijzing van gemeentelijke monumenten via het omgevingsplan, ook gevraagd of er voorbereidingsbescherming kan worden ingezet voor een snelle bescherming van monumenten vooruitlopend op het moment waarop de status van gemeentelijk monument gaat gelden (**14.40**).

Binnen het stelsel van het omgevingsplan en de omgevingsverordening, vormt het voorbereidingsbesluit een onmisbare schakel om tijdens de voorbereiding van nieuwe regels in een omgevingsplan of omgevingsverordening en vooruitlopend op de inwerkingtreding daarvan, ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het voorkomen van voor de toekomst ongewenst geachte bouw- of gebruiksmogelijkheden, grond- of bodemingrepen, bomenkap of sloop van bouwwerken, die op grond van de geldende regeling nog toelaatbaar zijn. Ook voor potentiële monumenten kunnen, vooruitlopend op de definitieve beslissing over toedeling van de functie als gemeentelijk monument, in een voorbereidingsbesluit regels worden gesteld over het slopen, verplaatsen of wijzigen. Het voorbereidingsbesluit kent geen voorbereidingsprocedure, kan snel tot stand worden gebracht en is niet appellabel. De gemeenteraad kan in het belang van een snelle en effectieve inzet van het instrument, de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Over de duur van het voorbereidingsbesluit kan het volgende worden opgemerkt. In het nieuwe stelsel is een vereenvoudiging doorgevoerd ten opzichte van de regeling van het voorbereidingsbesluit uit de Wro en de daarmee samenhangende procedurele aanhoudingsregeling voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten uit de Wabo. Onder het huidige regime is weliswaar in beginsel sprake van een duur van voorbereidingsbescherming van één jaar, maar deze duur wordt automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd. Als tijdens de voorbereidingsprocedure het ontwerpbestemmingsplan tijdig wordt vastgesteld en tijdig bekend wordt gemaakt, werkt het voorbereidingsbesluit door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt. Hiervoor zijn alle afzonderlijke stappen binnen de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan gereguleerd en op termijn gesteld. Bij overschrijding van de afzonderlijke termijnen komt het voorbereidingsbesluit te vervallen. Het regime van de voorbereidingsbescherming gaat echter weer gedeeltelijk herleven als de desbetreffende vervolgstap in de procedure van de totstandkoming van het bestemmingsplan alsnog wordt gezet. De aanhoudingsregeling voor beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten gaat vanaf dat moment weer gelden.

Het nieuw voorgestelde regime is aanmerkelijk eenvoudiger. De gedetailleerde regulering van procedurele tussenstappen is daarin overbodig. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime gewoon na twee jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee heeft de gemeente voldoende gelegenheid om de nieuwe regeling (de wijziging van het omgevingsplan)

voor te bereiden, in ontwerp ter inzage te leggen, eventueel ingediende zienswijzen te beoordelen en te betrekken bij het nemen van het definitieve vaststellingsbesluit en ten slotte zorgen voor tijdige bekendmaking en andere procedurele vereisten die nodig zijn voor de inwerkingtreding. Als zou worden overgegaan tot een termijn van één jaar en drie maanden, zoals de leden van de fractie van de SGP suggereren, zou ten opzichte van het huidige regime sprake zijn van een bekorting van voorbereidingsbescherming en daarmee de tijd voor gemeenten om een nieuwe regeling voor te bereiden. Een termijn van anderhalf jaar zou strikt genomen vergelijkbaar zijn met het huidige regime, waarbij er globaal van kan worden uitgegaan dat het voorbereidingsbesluit met een duur van een jaar nog een half jaar langer doorloopt als een gemeente tijdig het ontwerpbestemmingsplan ter inzage legt en alle procedurele stappen tijdig zet. Om gemeenten meer gelegenheid te bieden om desgewenst ook inspraak te kunnen bieden op een zogenoemd voorontwerp, dat voorafgaat aan de voorgeschreven procedure van afdeling 3.4 Awb en waarin naast de voorkeursvariant ook alternatieve regelingen in inspraak kunnen worden gebracht, is gekozen voor een afgeronde termijn van twee jaar. Ook voor grootschalige wijzigingen is deze termijn toereikend. Een stelsel met een differentiatie in termijnen en verlengingsmogelijkheden acht de regering niet passend bij het doel van het voorliggende wetsvoorstel om het stelsel van omgevingsrecht eenvoudiger te maken. Er is wel voor gezorgd dat een voorbereidingsbesluit niet meer automatisch leidt tot een volledige «bevrozing» van het gebied waarvoor het besluit geldt. Het voorbereidingsbesluit kan onder het wetsvoorstel beter toegespitst worden op het voorkomen van specifiek aangewezen categorieën van bouw- en andere activiteiten. Daarmee kan voorkomen worden dat een voorbereidingsbesluit effecten heeft voor activiteiten die ook onder het toekomstige omgevingsplan aanvaardbaar blijven.

8.1.6 Overige vragen over het omgevingsplan

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben uit de memorie van toelichting afgeleid dat in een omgevingsplan gebouwen niet meer kunnen worden aangewezen voor een «maatschappelijke functie». Zij vragen wat het alternatief hiervoor is **(5.95)**. Deze vraag lijkt te berusten op een misverstand. Net als gronden in een bestemmingsplan de bestemming maatschappelijke doeleinden kan worden gegeven, kan in het omgevingsplan een functie worden gegeven met de duiding «maatschappelijke doeleinden». Ook vragen deze leden welke ruimte wordt gecreëerd met het vervallen van de verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Zij vragen ook of met het vervallen van deze verplichting er wel voldoende zekerheid is dat burgerparticipatie tijdig van de grond komt, en of de regering de mening deelt dat het onwenselijk is dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een concept plan heeft opgesteld **(5.101)**. Het schrappen van deze mededelingsplicht van het voornemen om een bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) vast te stellen, past in het streven om waar mogelijk procedurele vereisten te schrappen en bestuurlijke lasten te verminderen. Besluiten tot vaststelling van omgevingsplannen worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Die voorziet ook in het openbaar maken van het ontwerpbesluit. Die procedure bevat ruime mogelijkheden voor een ieder om zienswijzen kenbaar te maken en het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Het is gebruikelijk dat er ook voorafgaand aan de formele procedure een inspraakronde plaatsvindt op grond van een voorontwerpbesluit (zie ook paragraaf 6.3). De leden van de fractie van de ChristenUnie **(5.104)** constateren terecht dat de aanwijzing van gemeentelijke monumenten niet meer langs afzonderlijke aanwijzingsbesluiten plaatsvindt, maar direct door middel

vastgelegd dat een omgevingsvisie alleen kan gaan over die onderwerpen waarover de bevoegdheid van een bestuursorgaan zich uitstrekt **(1.45, 3.32)**.

Uit de systematiek van de Omgevingswet volgt dat de omgevingsvisie van een bestuursorgaan alleen kan gaan over de onderwerpen waarover zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of andere wetten zich uitstrekken. Theoretisch kan een bestuursorgaan ook doelstellingen formuleren over onderwerpen die niet onder de taken of bevoegdheden van dat orgaan vallen. Dat is echter niet erg zinvol omdat het desbetreffende bestuursorgaan deze doelstellingen dan niet zal kunnen realiseren. De leden van de VVD-fractie vragen naar overlap tussen omgevingsvisies van het Rijk, provincies en gemeenten en zien dat als een mogelijk probleem. De huidige praktijk bij structuurvisies laat zien dat de verhouding tussen de structuurvisies van de diverse bestuursorganen niet tot grote problemen leidt. De regering verwacht dat dit voor omgevingsvisies niet anders zal zijn. De regering vindt het zelfs een goede zaak als bestuursorganen over de grenzen van hun bestuursgebied heen kijken. De fysieke leefomgeving houdt immers niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Veel opgaven voor de fysieke leefomgeving kunnen alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus (co-actor-schap, hieraan is in de memorie van toelichting aandacht besteed: zie onder andere paragraaf 4.2.2 onder het kopje «Bestuursorganen werken samen»). Voorbeelden daarvan zijn de thema's lucht-, bodem- en waterverontreiniging, maar ook vraagstukken zoals bevolkingsgroei en -krimp, en herstructurering van verouderde bedrijfstreinen. Voor dergelijke opgaven is het dan ook wenselijk dat zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten in hun omgevingsvisies hierover beleid formuleren. Iedere overheidslaag moet dat doen passend bij het eigen schaalniveau en de eigen taken en bevoegdheden en in afstemming op de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2).

In antwoord op de suggestie van de leden van de SGP-fractie over het subsidiariteitsbeginsel in relatie tot de omgevingsvisie wil de regering erop wijzen dat een verplichte toepassing van het in het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel voor beleidsdocumenten als de omgevingsvisie niet aan de orde is **(3.33)**. Het wetsvoorstel gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. De opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verbonden aan de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk. De omgevingsvisie en de programma's zijn instrumenten voor de formulering van beleid. De omgevingsvisie bevat de neerslag van de afweging welke belangen en onderwerpen het desbetreffende bestuur wil behartigen en de geformuleerde standpunten en doelstellingen daarover. De omgevingsvisie bindt in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en onttrekt geen aspecten of onderdelen van de zorg voor de fysieke leefomgeving aan andere bestuursorganen. In dat opzicht wijkt dit instrument niet af van de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan. Het zou naar het oordeel van de regering dan ook vreemd zijn om de in artikel 2.3 vervatte subsidiariteits- en proportionaliteitstoets aan de omgevingsvisie te verbinden. Ook in de Gemeentewet en de Provinciewet is de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot «maatregelen» in de betekenis van juridische instrumenten die daadwerkelijk een inbreuk maken op de gemeentelijke autonomie. Een zelfbindende omgevingsvisie leidt niet tot een dergelijke inbreuk. Het subsidiariteitsbeginsel dient daarom naar het oordeel van de regering slechts verplicht in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan daadwerkelijk door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuurs-

te krijgen. Er kunnen «aanvalsplannen» worden gemaakt (zoals de leden van de PvdA-fractie deze noemen), bijvoorbeeld in de vorm van «programma's». Dat instrument is naar het oordeel van de regering daarvoor ook bedoeld. Programma's kunnen gaan over allerlei onderwerpen betreffende de fysieke leefomgeving. Ze worden vormgegeven op naar het oordeel van het vaststellende bestuursorgaan de meest effectieve en krachtige wijze. Zie daarvoor ook de beschrijving van het beleidsinstrumentarium in paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat het van belang is in een omgevingsvisie de aanwezige kwaliteit van de fysieke leefomgeving te omschrijven **(14.34)**. De regering is echter terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie. Dat kan leiden tot juridisering van het instrument, waarbij discussies zich toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. De regering zet in op de stimulering van een goede beleidspraktijk, anders dan door het stellen van juridische eisen. Om de kwaliteit van omgevingsvisies te bevorderen is het naar het oordeel van de regering bijvoorbeeld effectiever om, in samenspraak met decentrale overheden, handleidingen te maken voor het maken van omgevingsvisies. Ook is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met decentrale overheden in het kader van het programma «Nu al Eenvoudig Beter» pilots gestart voor gemeentelijke omgevingsvisies, als effectief middel om een goede praktijk voor (gemeentelijke) omgevingsvisies op te bouwen. In dit kader zijn negen projecten om een omgevingsvisie op te stellen als pilots gestart, veelal bij gemeenten. Ook negentien andere bestuursorganen hebben in het kader van Nu al Eenvoudig Beter» aangegeven een omgevingsvisie op te stellen.

8.3.3 Totstandkoming omgevingsvisie

Met de leden van de PvdA-fractie hecht de regering aan een prominente rol van burgers bij visievorming, ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan **(1.51)**. Leden van de ChristenUnie-fractie geven daarbij aan burgerparticipatie in alle fasen van het planproces moet worden geborgd **(5.162)**.

Zowel bij de vormgeving van beleid, in bijvoorbeeld een omgevingsvisie, als bij de uitvoering ervan kan het voor het draagvlak en voor de kwaliteit van het beleid belangrijk zijn om burgers een belangrijke rol te geven. Dat vraagt om een open houding van het openbaar bestuur, dat zich sterk maakt voor passende vormen van burgerparticipatie. Participatie in een vroeg stadium, bijvoorbeeld op het moment dat nog een ontwerp van een omgevingsvisie moet worden gemaakt, is maatwerk. De regering vindt dat vooral een kwestie van bestuurscultuur. Dit laat zich moeilijk door wetsregels afdwingen. In dit verband verwijst de regering naar de beantwoording van vragen over maatschappelijke participatie in paragraaf 6.3 van deze nota.

8.3.4 Actualisering omgevingsvisie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er geen termijn is bepaald waarop een omgevingsvisie moet worden herzien **(5.120)**. In het wetsvoorstel is afgezien van regels over een verplichting tot actualisatie en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Bestuursorganen wordt bewust de vrijheid geboden zelf hun sturingsfilosofie en planningsritmen te bepalen. Vaste ritmen kunnen tot onnodige

8.3.6 Nationale omgevingsvisie

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen over de omgevingsvisie op rijksniveau (**4.117**). Ook de leden van de PvdD-fractie vragen of de regering voornemens is te komen met een nationale omgevingsvisie (**6.24**). Het voornemen bestaat om, conform het wetsvoorstel, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een integrale nationale visie op het beleid voor de fysieke leefomgeving voor te bereiden. Om de veranderende toekomst met kansen en bedreigingen voor de fysieke leefomgeving het hoofd te bieden kan de nationale omgevingsvisie een basis zijn voor een samenhangende beleidsmatige inzet. De nationale omgevingsvisie wordt een samenhangende visie op strategisch niveau, die de sectorale visies en beleidsplannen vervangt. Het gaat daarbij in elk geval om het milieubeleidsplan (Wet milieubeheer); de structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening); het verkeers- en vervoerplan (Planwet verkeer en vervoer); het nationaal waterplan (Waterwet) en het natuurbeleidsplan (Natuurbeschermingswet 1998). De omgevingsvisie is bedoeld als beleidsmatige basis voor juridische, financiële of andere instrumenten.

Rondom de nationale omgevingsvisie streeft het Rijk naar een co-creatief proces. Kernwoorden voor het proces zijn in ieder geval: adaptief, «*lean and mean*», «van buiten naar binnen» en met maximale benutting van bestaande beleidsinitiatieven. Het Rijk kan leren van de provincies en gemeenten die al eigen omgevingsvisies hebben ontwikkeld. In dat proces zal ook duidelijk worden wat geëigende momenten zijn om uw Kamer te informeren. Het is uiteindelijk aan een nieuw kabinet om een nationale omgevingsvisie vast te stellen.

De komende periode wil het Rijk benutten voor de dialoog met anderen over het waarom, hoe én wat van een nationale omgevingsvisie. Dit moet leiden tot duidelijkheid over prioritaire onderwerpen, procesaanpak en planning. Aangesloten zal worden bij initiatieven zoals het Jaar van het Ruimte, waarbij het maatschappelijke, politieke en professionele debat wordt gevoerd over de toekomst van Nederland. De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.121**) vragen of de regering voornemens is om nog een nationaal milieubeleidsplan uit te brengen. Zoals beschreven vervangt de nationale omgevingsvisie het nationale milieubeleidsplan. De omgevingsvisie wordt een integrale samenhangende visie. Dat is meer dan het samenvoegen van bestaande sectorale visies. Het is daarom niet zinvol om los van het komen tot een omgevingsvisie een apart milieubeleidsplan te maken.

8.4 Programma's inclusief programmatische aanpak

Leden uit verschillende fracties hebben vragen gesteld over programma's, en dan vooral over het gemeentelijk rioleringsprogramma en programma's met een programmatische aanpak. Vragen over de relatie tussen programma's en de omgevingsvisie zijn beantwoord in paragraaf 8.3 over de omgevingsvisie.

8.4.1 Gemeentelijk rioleringsprogramma

De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en de SGP zetten vraagtekens bij het niet-verplichte karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma (GRP) na 2020 en bij de onderbouwing van de regering voor deze keuze (**4.77**, **5.128**, **5.197**).

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde of als een programma op grond van EU-richtlijnen is geboden. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma zijn beide situaties niet aan de orde. Het huidige gemeentelijke rioleringsplan concretiseert taken die

gemeenten hebben. Het gaat dan onder meer om een doelmatige inzameling, transport en verwerking van afvloeiend hemelwater, het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor functies van gronden te voorkomen en de inzameling, het transport en de zuivering van stedelijk afvalwater. In het wetsvoorstel zijn die gemeentelijke taken al vastgelegd in hoofdstuk 2 (artikel 2.16). Daarmee zijn de gemeentelijke plichten naar het oordeel van de regering afdoende geregeld. Het belang voor de welvaart of de gezondheid – waar leden van de fractie van de SP op wijzen – is daarmee geborgd. Gemeenten hebben na 2020 de vrijheid om die taken verder vorm te geven, al dan niet via een gemeentelijk rioleringsprogramma. Leden van de ChristenUnie-fractie wijzen nog op het belang van het gemeentelijk rioleringsprogramma als basis voor rioolrechten. De regering ontkent niet dat een dergelijk programma een functie kan vervullen als basis voor de rioolheffing, maar vindt niet dat dit automatisch moet leiden tot een programmaplicht. Er zijn meer gemeentelijke heffingen die functioneren zonder een dergelijke verplichting, zoals de afvalstoffenheffing en de zuiveringsheffing. Als gezondheid, of het hebben van een bepaalde (gemeentelijke) heffing reden zou zijn voor het voorschrijven van een programma, zou die plicht op meer terreinen aan de orde zijn. Dat zou tot een toename van planverplichtingen leiden, een naar het oordeel van de regering onwenselijke ontwikkeling. Sterker nog, de regering wil met het oog op de bestuurlijke lasten terughoudend zijn met het opleggen van dergelijke uniforme verplichtingen en deze – waar mogelijk – terugdringen.

8.4.2 Programma's met een programmatische aanpak

Verder hebben diverse fracties vragen gesteld over de werking van een programma met een «programmatische aanpak».

Doel programmatische aanpak

De leden van de fractie van de SP vragen om een nadere uitleg van het doel van een programmatische aanpak. Zij stellen dat een programmatische aanpak is bedoeld om een uitgebalanceerd pakket te creëren van maatregelen (**4.24**). De leden van de CDA-fractie vragen daarbij om voorbeelden waarbij zowel kan worden voldaan het voldoen aan een omgevingswaarde of doelstelling en het realiseren van activiteiten (**5.49c**).

Inderdaad biedt de programmatische aanpak de mogelijkheid om een uitgebalanceerd pakket van maatregelen te maken, maar dat is een middel tot een doel. Het doel is het voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. In dergelijke gevallen is de gebruiksruimte – die door een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt begrensd – beperkt. Een programmatische aanpak biedt dan de mogelijkheid om daar nauwkeurig regie op te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt voldaan. Als in de memorie van toelichting wordt gesproken over het optimaliseren van de gebruiksruimte, dan wordt daarop bedoeld. Voorbeelden zijn het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waarbij het mogelijk is maatregelen te nemen die van invloed zijn op de mate waarin aan de normen wordt voldaan (in termen van het wetsvoorstel: omgevingswaarden of andere doelstellingen).

De leden van de fractie van de SP vragen verder op welke manier duidelijk wordt wat de grenzen zijn van de gebruiksruimte en hoe dit wordt bewaakt (**4.25**). Daarbij vragen leden van de D66-fractie zich af hoe kan worden voorkomen dat eenzijdig wordt beslist dat vrijgekomen gebruiksruimte wordt opgevuld (**5.91**). In dit verband vragen de leden van deze fractie ook hoe de taakverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten wordt geregeld (**5.90**).

In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn minimumeisen opgenomen waaraan een programma met programmatische aanpak moet voldoen voordat van de juridische mogelijkheden van een programmatische aanpak gebruik gemaakt kan worden. Een programmatische aanpak is echter altijd maatwerk en de vormgeving is afhankelijk van de lokale omstandigheden en de omgevingswaarde of de andere doelstelling die met de programmatische aanpak worden gegarandeerd. Afhankelijk van de taken die bestuursorganen al dan niet hebben ten aanzien van de aan de orde zijnde omgevingswaarde of andere doelstelling of ten aanzien van de te treffen maatregelen, hebben zij een rol bij de programmatische aanpak. Die rol wordt daarin vastgelegd. Bij de vormgeving en uitwerking van het programma zal ook duidelijk moeten zijn hoe de gebruiksruimte wordt bepaald en hoe de voor activiteiten beschikbare gebruiksruimte wordt verdeeld (artikel 3.16). Via monitoring worden de grenzen van de gebruiksruimte steeds bewaakt. Hoofdstuk 20 (artikel 20.1, tweede lid) van het wetsvoorstel eist namelijk van ieder programma met programmatische aanpak, dat de voortgang, uitvoering en het doelbereik van zo'n programma door monitoring worden bewaakt.

Terecht wijzen de leden van de fractie van de PvdA op de noodzaak voor monitoring en toezicht op de naleving en sancties bij het niet nakomen van afspraken (**5.20**). Monitoring is, zoals eerder aangegeven, een verplicht onderdeel van een programmatische aanpak. Toezicht op de naleving is een verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat of de bestuursorganen die een programmatische aanpak (mede) vaststellen. Maatregelen zijn op grond van het wetsvoorstel bindend voor bestuursorganen die een programmatische aanpak hebben vastgesteld of daarmee hebben ingestemd. Bestuursorganen moeten elkaar daaraan houden. Op grond van het wetsvoorstel geldt bovendien een expliciete uitvoeringsplicht (artikel 3.17). Toezicht op de uitvoering vindt verder plaats door vertegenwoordigende organen zoals de gemeenteraad of provinciale staten. Sancties kunnen in het kader van interbestuurlijk toezicht worden opgelegd aan bestuursorganen die in gebreke blijven bij de uitvoering van een programmatische aanpak. Als bestuursorganen hun plicht in het kader van afspraken van het programma met programmatische aanpak verzaken, dan kunnen burgers, bedrijven en andere belanghebbenden verzoeken om handhaving. Zie verder ook de beantwoording van vragen over de SP over rechtsbescherming verderop in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om te bepalen dat nadere alternatieven beschikbaar moeten zijn als de resultaten van een programmatische aanpak tegenvallen. Ook leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe kan worden geborgd dat de doelen worden gehaald (**5.126, 5.192**).

Het kan verstandig zijn om – zoals de leden van de ChristenUnie-fractie suggereren – alternatieven beschikbaar te hebben. In het wetsvoorstel wordt echter direct op het behalen van de omgevingswaarde of andere doelstelling gestuurd. Een programmatische aanpak moet daar altijd toe leiden. Als dat niet zo is – in het wetsvoorstel wordt dan gesproken van een programmatische aanpak die niet langer als basis kan dienen voor de toelating van activiteiten – dan moet een programmatische aanpak worden gewijzigd zodat wel aan de omgevingswaarde of andere doelstelling wordt voldaan (artikel 3.18). Naar het oordeel van de regering

is daarmee geborgd dat een programmatische aanpak zich altijd richt op het behalen van de te realiseren kwaliteit van de fysieke leefomgeving, vastgelegd in een omgevingswaarde of andere doelstelling.

De veronderstelling van de leden van de fractie van de PvdD dat het niet mogelijk is om extra eisen te stellen wanneer de omgevingswaarden niet gehaald worden is dan ook onjuist **(6.26)**. Die mogelijkheid is er wel, er is zelfs een plicht om in dergelijke gevallen de programmatische aanpak te wijzigen zodat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling wel wordt behaald.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verder geïnteresseerd in de mogelijkheden om actoren te stimuleren om de voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beste keuzes te maken **(5.127)**. De belangrijkste stimulans gaat uit van de omgevingswaarde of andere doelstelling zelf en de mate waarin deze doorwerken in instructieregels. Activiteiten van actoren – bijvoorbeeld bedrijven – kunnen door het bevoegde gezag immers niet worden toegestaan als deze aan het realiseren daarvan in de weg staan. Daardoor zullen niet alleen bestuursorganen, maar ook bedrijven en burgers gestimuleerd worden na te denken over de manier waarop wel aan een omgevingswaarde of andere doelstelling kan worden voldaan.

Als in artikel 3.16 wordt gesproken over «verwachte ontwikkelingen», dan worden daar allerhande ontwikkelingen mee bedoeld die van invloed zijn op de desbetreffende omgevingswaarde, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het achtergrondniveau van stikstof afkomstig van diffuse bronnen. Om een goede programmatische aanpak te kunnen maken, moeten ook dergelijke ontwikkelingen in beeld zijn. In artikel 3.16 wordt overigens ook om andere gegevens gevraagd, bijvoorbeeld over (verwachte) activiteiten. Het is immers voor het slagen van de programmatische aanpak noodzakelijk dat die programmatische aanpak is vormgegeven met zoveel mogelijk kennis van alle relevante factoren.

Rechtsbescherming

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen de ratio achter de programmatische aanpak, maar hebben vragen over de rechtsbescherming bij en de juridische houdbaarheid van deze aanpak en over de garanties voor het behalen van de doelen **(5.125)**. In reactie op hetgeen de leden van de ChristenUnie-fractie opmerken, bepaalt de omgevingswaarde zelf en niet het programma met programmatische aanpak in hoeverre de ruimte voor flexibiliteit en de tijd voor het bereiken van die waarde. Soms is deze ruimte Europees bepaald, bijvoorbeeld in EU-richtlijnen. Vaak zal de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld echter in een AMvB, omgevingsverordening (provincies) of omgevingsplan (gemeenten) worden vormgegeven door het desbetreffende bestuursorgaan zelf. Deze leden stellen ook dat bij een programmatische aanpak toetsing van concrete besluiten alleen mogelijk is via het programma. Dat is echter afhankelijk van de situatie. Per programma met programmatische aanpak zal bij de vormgeving van het beoordelingskader worden bepaald of naast beoordeling via het programma ook nog andere vormen van toetsing mogelijk zijn. Zo kan in de huidige Wet milieubeheer bij bijvoorbeeld een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan zowel gekozen worden voor beoordeling via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit als voor reguliere toetsing. Wat betreft de vragen over rechtsbescherming wijst de regering erop, dat een ieder bij de totstandkoming van een programmatische aanpak zijn zienswijze naar voren kan brengen. De mogelijkheden voor belanghebbenden om beroep aan te tekenen tegen de vaststelling van een programma met een programmatische aanpak zijn afhankelijk van de vormgeving van het specifieke programma met een programmatische aanpak. Er kan in dit verband onderscheid worden

gemaakt tussen programma's met programmatische aanpak, waarbij voor het aspect waarop het programma ziet nog een afzonderlijk toestemmingsbesluit volgt over een activiteit en een programma met programmatische aanpak, waarbij uit het programma zelf de toelaatbaarheid van de activiteit volgt. In het eerste geval staat voor een belanghebbende beroep open tegen het nadere besluit. In het tweede geval kan beroep worden ingesteld tegen de onderdelen van het programma die zijn gericht op rechtsgevolg, zoals de beschrijving van activiteiten die met het programma zijn vrijgesteld van een vergunningplicht. Dit zal via de Invoeringswet Omgevingswet in de Awb worden geregeld. Voor de vragen over de garanties en de juridische houdbaarheid verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie onder het kopje «Evaluatie bestaande programma's met een programmatische aanpak» in deze paragraaf.

De leden van de SP-fractie vragen om rechtsbescherming die ervoor zorgt dat maatregelen van een programma met programmatische aanpak ook worden getroffen. Zij vragen of burgers een verzoek tot handhaving kunnen indienen op grond van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een mogelijkheid voor belanghebbenden om een verzoek tot wijziging van een programma met programmatische aanpak te kunnen doen, zodat dat programma op zijn doel gericht blijft **(4.26, 5.193)**.

In antwoord op deze vragen wijst de regering er op, dat in algemene zin een bestuursorgaan eraan gehouden is om het programma uit te voeren. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoering van de in programma's opgenomen maatregelen. Omdat het om beleidsplannen gaat, is het aan vertegenwoordigende organen (de gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om te controleren of programma's daadwerkelijk worden uitgevoerd. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben immers direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging van een programma. Ook kunnen zij de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. Een belanghebbende kan ook een civiele procedure starten als hij van mening is dat het desbetreffende bestuursorgaan door niet goed uitvoering te geven aan het programma onrechtmatig is. Belanghebbende burgers, bedrijven en milieuorganisaties hebben op grond van het wetsvoorstel dus al mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het voldoen aan de plicht tot uitvoering van het programma. Een verzoek tot handhaving – waar de leden van de SP-fractie over spreken – is altijd mogelijk (met toepassing artikel 1:3, derde lid, Awb).

Resumerend is de regering – in tegenstelling tot de leden van de fractie van de PvdD – van mening dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat dat de in een programmatische aanpak aan de orde zijnde omgevingswaarde of andere doelstelling gerealiseerd zullen worden **(6.25)**. Een programmatische aanpak – met de daarin opgenomen maatregelen – is op grond van artikel 3.17 van het wetsvoorstel bindend voor bestuursorganen die deze (mede) hebben vastgesteld of daarmee hebben ingestemd. Bovendien geldt op grond van dat artikel een uitvoeringsplicht voor de maatregelen en moet de mate van realisatie van de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving voortdurend worden gemonitord. Het wetsvoorstel bevat daarbij de plicht een programmatische aanpak aan te passen als deze niet tot dat beoogde doel leidt. Belanghebbenden kunnen met toepassing van de Awb altijd om handhaving verzoeken als niet conform een programmatische aanpak wordt gehandeld of als niet aan het doel van die aanpak wordt

voldaan. Bestuursorganen zijn gehouden aan uitvoering en moeten ook elkaar daaraan houden. Bovendien hebben vertegenwoordigde organen de verantwoordelijkheid op uitvoering toe te zien en wordt ook in het kader van interbestuurlijk toezicht op correcte uitvoering toegezien. In dit verband verwijst de regering ook naar bovenstaande antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie, de PvdA en GroenLinks over het zekerstellen van het doelbereik.

Verhouding bestuurslagen

De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie vragen naar de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen bij de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan omgevingswaarden en het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding, met name in het geval van een programmatische aanpak (**4.27, 14.35**). Voor het opstellen van een programma bij (dreigende) overschrijding is weliswaar de gemeente als eerste aan zet op grond van artikel 3.9, eerste lid, waaraan de leden van de fractie van de ChristenUnie refereren, maar op grond van het tweede lid kan daartoe ook een ander bestuursorgaan worden aangewezen. Dat zal duidelijk worden bij de uitwerking van de omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in de uitvoeringsreggeving. Daarbij wordt bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het realiseren van een omgevingswaarde. Omgevingswaarden zijn in principe zelfbindend voor het vaststellende bestuursorgaan, maar via instructieregels kunnen omgevingswaarden gevolgen hebben voor besluiten en de taakuitoefening van andere bestuursorganen (zie ook paragraaf 3.7 van deze nota over omgevingswaarden). Bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde moet op grond van het wetsvoorstel een programma worden opgesteld waarin wordt uitgewerkt hoe aan de omgevingswaarde kan worden voldaan. Bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt duidelijk voor welk bestuursorgaan deze programmaplicht geldt. Los van deze verplichting hebben bestuursorganen de mogelijkheid om een programma of een programma met een programmatische aanpak op te stellen waarin zij aangeven hoe aan een omgevingswaarde wordt voldaan.

Verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van waarden kunnen niet worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, dan zullen die bestuursorganen ook bij het opstellen van dat programma hun bijdrage moeten leveren. Uit artikel 2.2 van het wetsvoorstel volgt immers dat bestuursorganen altijd met elkaars bevoegdheden rekening moeten houden. Dat betekent dat er altijd overleg tussen de desbetreffende bestuursorganen moet zijn of dat het meest verantwoordelijke bestuursorgaan andere relevante bestuursorganen bij het opstellen van een programma ter realisatie van een omgevingswaarde moet betrekken.

Evaluatie bestaande programma's met een programmatische aanpak

De leden van de SP-fractie vragen, evenals de leden van de D66-fractie, of het instrument «programmatische aanpak» nog wordt geëvalueerd (**4.25, 4.126**). Bij het opstellen van het wetsvoorstel is goed gekeken naar de bestaande en in voorbereiding zijnde programma's met programmatische aanpak, namelijk het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De ervaringen met deze programma's zijn hierbij meegenomen. De regeling in het wetsvoorstel bevat algemene eisen die voor elk programma gelden. Deze moeten voor een specifiek programma door het Rijk (in AMvB's), provincie (in de omgevingsverordening) of gemeente (in het omgevingsplan) nog worden uitgewerkt. Omdat het daarbij altijd om

maatwerk gaat, is het niet goed mogelijk om nu alle mogelijke kinderziektes voor alle specifieke programma's in beeld te brengen. Het ligt voor de hand om, als voor een bepaalde concrete situatie een programma met programmatisch aanpak wordt uitgewerkt, ook dan weer goed te kijken naar ervaringen tot op dat moment. Overigens, op dit moment wordt het NSL geëvalueerd. Als de evaluatie daartoe aanleiding geeft, zal de in het wetsvoorstel opgenomen regeling daarop worden aangepast. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of verkregen toezeggingen in het kader van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied door het bevoegde gezag terzijde kunnen worden geschoven. Deze leden verwijzen daarbij naar Tabel 3 op bladzijde 58 van de memorie van toelichting **(4.143)**. Deze tabel gaat over hele specifieke gevallen waarbij het Rijk kan voorbijgaan aan een programmatische aanpak van een decentrale overheid, als deze onevenredig belemmerend is voor een projectbesluit. Naar verwachting gaat het hier om zeer uitzonderlijke gevallen, waarbij de beslissing tot het voorbijgaan aan deze regeling in het projectbesluit moet worden gemotiveerd. Tegen een dergelijk projectbesluit staat rechtsbescherming open.

8.5 Zorgplichten

Algemene regels zijn een belangrijk instrument voor de normering van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze regels richten zich rechtstreeks tot degene die de activiteit verricht of daarvoor verantwoordelijk is. Op dit instrument is ingegaan in vooral de paragrafen 4.3 en 6.4 van deze nota. Op deze plaats wordt ingegaan op de vragen over een bijzonder soort algemene regel: de zorgplicht. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de ChristenUnie, D66 en de SP hebben vragen over de zorgplichten **(1.62, 15.3)**. In hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel is een algemene zorgplicht opgenomen. In de regels op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kunnen specifieke zorgplichten opgenomen worden.

8.5.1 Betekenis van de algemene zorgplicht

De leden van de fracties van de ChristenUnie **(5.96)** en D66 vragen wat de zorgplicht betekent voor burgers en bedrijven en de leden van de VVD-fractie vragen naar de betekenis van de «extra verantwoordelijkheid» voor bedrijven **(1.30)**.

In de eerste plaats spreekt de zorgplicht burgers en bedrijven aan op hun eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is niet een exclusieve zaak van de overheid, maar ieders verantwoordelijkheid. Zoals de memorie van toelichting (blz. 67) beschrijft, betekent de eigen verantwoordelijkheid ook dat burgers en bedrijven in beginsel zelf bepalen welke mate van zorg zij voldoende achten. Vanzelfsprekend kunnen anderen van mening zijn dat dit niveau onvoldoende is. Vaker zien we dat activiteiten van individuen, die op zichzelf beschouwd best acceptabel zijn, door cumulatie leiden tot een kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet voldoet aan wat de maatschappij ervan verwacht. Om de kwaliteit op niveau te brengen en te houden krijgt de overheid in dergelijke gevallen de rol om maatregelen te nemen of regels uit te vaardigen en te handhaven. Kort gezegd gaan alle artikelen na hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel over alle gevallen waarin niet alleen op de eigen verantwoordelijkheid vertrouwd kan worden.

In de tweede plaats dient de zorgplicht als vangnet in geval van activiteiten of gevolgen van activiteiten die onacceptabele nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar niet zijn gereguleerd omdat de wetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in Nederland nog niet voorkomen. Voor burgers zou dat

bijvoorbeeld van belang kunnen zijn als zij nieuwe buitensporten gaan beoefenen die schade aan de fiets- of wandelpaden of andere delen van de fysieke leefomgeving blijken te veroorzaken. Voor bedrijven kan dat bijvoorbeeld relevant zijn bij nieuwe werkwijzen of nieuwe technische ontwikkelingen met nog onvoorziene gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Van iemand die bedrijfsmatig activiteiten verricht mag, meer dan van een burger, verwacht worden dat hij zich vergewist van de mogelijke nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving en preventief maatregelen treft om die gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

De leden van de SP-fractie vragen om meer uitleg over wat concreet bedoeld wordt met het «bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken» (4.78). Het bieden van een leidraad voor gedrag is volgens de memorie van toelichting (blz. 67) één van de functies van een zorgplicht. Deze leden vragen ook om vijf verduidelijkende voorbeelden. De zorgplicht heeft een functie in de gevallen dat een activiteit nadelige gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving, maar er geen concrete regels of voorschriften zijn gesteld door het Rijk of een centraal bestuursorgaan. Wie een dergelijke activiteit gaat verrichten vindt in artikel 1.7 een minimumpakket aan regels. Hij moet in de eerste plaats maatregelen nemen die redelijkerwijs gevraagd kunnen worden om de gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet lukt, moet hij de gevolgen beperken of ongedaan maken. Als dat ook niet lukt, vereist de zorgplicht dat hij de activiteit achterwege laat als dat redelijkerwijs kan worden gevraagd. De leden van de SP-fractie vragen ook of de maatschappelijke discussie over een onderwerp betrokken wordt bij de toepassing van de zorgplicht (4.79). Dat is zeker mogelijk. De maatschappelijke opvattingen bepalen wat van een initiatiefnemer «redelijkerwijs» kan worden gevraagd om gevolgen van een activiteit te voorkomen, of dat een initiatiefnemer zijn activiteit «redelijkerwijs» achterwege kan laten. De betekenis van de zorgplicht kan dus in de loop van de tijd veranderen.

Enkele voorbeelden:

- Een bedrijf start een nieuw proces, waarbij een stof vrijkomt die nog niet genormeerd is. Het bedrijf valt in een categorie bedrijven waarvoor algemene regels gelden. Het bedrijf is dus op grond van de zorgplicht verplicht de emissie van die stof te beperken, maar ook de gevolgen te beperken (bijvoorbeeld door gebruik van een schoorsteen, zodat de lokale blootstelling beperkt blijft). Als er aanwijzingen zijn dat er substantiële, nadelige gevolgen zijn en emissiebeperkende maatregelen onvoldoende helpen, moet in het uiterst geval de activiteit achterwege gelaten worden.
- Enkele burgers willen een nieuwe, in Nederland nog onbekende, buitensport gaan beoefenen. Op dit punt is er nauwelijks rijksregelgeving, en door de nieuwheid is er in dit geval ook geen lokale regelgeving. Ze zijn zich echter bewust van mogelijke risico's voor fiets- of wandelpaden. De zorgplicht verplicht hen maatregelen te nemen. In dit geval zouden zij in overleg kunnen gaan met de beheerder of eigenaar van die paden over de te nemen maatregelen. Samen kan men dan komen tot concrete afspraken hierover.
- Een waterschap wil een watrgang op een landgoed laten vergroten ter verbetering van de doorstroming. De activiteit blijkt vergunningvrij. Het waterschap behoort te weten dat de activiteit gevolgen kan hebben voor de monumentale gebouwen op het landgoed en voor de originele landschapsarchitectuur. De zorgplicht vereist dus dat maatregelen worden genomen om te voorkomen dat schade aan gebouwen optreedt en dat een ontwerper wordt ingeschakeld voor het behoud van de omge-

vingsskwaliteit. Het spreekt tegenwoordig min of meer voor zich dat dit gebeurt, maar mocht het niet gebeuren, dan kan een bevoegd gezag zo nodig ingrijpen op grond van de algemene zorgplicht.

- Een tankauto verlaat het terrein van een bedrijf en is per abuis niet goed afgesloten. De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving van artikel 1.6 impliceert dat een ieder verplicht is om in een dergelijk geval te waarschuwen. Zou bijvoorbeeld de portier van het bedrijf de lekkage waarnemen, maar niet waarschuwen, dan kan een bestuursrechtelijke punitieve sanctie aan de orde zijn. In dit geval regelt de Wet vervoer gevaarlijke stoffen de verplichtingen voor de vervoerder.
- Een gemeente heeft in het omgevingsplan bepaald dat alle functies zijn toegestaan op de locatie waar nu een nogal troosteloos bedrijventerrein gelegen is. Dit omdat dit gebied dringend herontwikkeld moet worden en concrete initiatieven uitbleven. Toch vereist de algemene zorgplicht dat een initiatiefnemer nagaat of een voorgenomen activiteit op die locatie passend is. Als hij redelijkerwijs niet in staat is de maatregelen te nemen om onacceptabele gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, moet hij de activiteit achterwege laten.

De leden van de fractie van de SP **(4.80)** vragen wat de huidige zorgplichtbepalingen in de afzonderlijke wetten zijn. In de wetten die via het huidige wetsvoorstel opgaan in de Omgevingswet zijn zorgplichtbepalingen te vinden in de artikelen 1.1a en 10.1 van de Wet milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet. Daarnaast zijn er zorgplichtbepalingen te vinden in de artikelen 2 en 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, artikel 3 van het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit, artikel 4 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, artikel 2.1 van het Besluit lozingen buiten inrichtingen, artikel 4 van het Besluit lozingen afvalwater huishoudens, artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, artikel 6.15 en artikel 18 van het Waterbesluit en de bijlage van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er sprake is van nieuwe regelgeving **(1.32)** luidt dan ook dat het hier niet gaat om nieuwe regelgeving, maar vooral om continuering en uniformering van bestaande regelgeving.

8.5.2 Handhaving van de zorgplicht

De leden van de fractie van de PvdA constateren terecht nadelen die kleven aan de algemene geformuleerde zorgplichten op het gebied van rechtszekerheid en handhaafbaarheid **(5.9a)**. Ook de leden van de fracties van de SP en D66 hebben diverse vragen over de handhaving van de zorgplicht. Handhaving is aan de orde als een bevoegd gezag een initiatiefnemer aanspreekt op naleving van de zorgplicht in verband met de vangnetfunctie. Als de initiatiefnemer naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende inspanningen levert om de nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken kan discussie ontstaan over de reikwijdte van de zorgplicht. De regering heeft daarom nadrukkelijk niet gekozen voor de zorgplicht als substituuat voor regelgeving bij veel voorkomende activiteiten met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd is het niet mogelijk alle mogelijke activiteiten te reguleren en is het nuttig een vangnet te hebben voor onvoorziene gevallen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor een algemene formulering van de zorgplicht en waaruit de behoefte voortkomt tot terughoudend gebruik bij schendingen **(4.81)**. Ze vragen ook of de wettelijke zorgplicht gehandhaafd moet worden **(4.82)**. Deze

vragen lijken deels voort te komen uit een misverstand. De regering kiest niet voor een algemene zorgplicht omdat zij een behoefte zou hebben om de zorgplicht alleen terughoudend te laten handhaven. De regering kiest – zoals in de vorige paragraaf betoogd – voor een algemene zorgplicht om de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken en om anderzijds een vangnet te bieden voor onvoorziene activiteiten of onvoorziene gevolgen van activiteiten. Dat vereist een open geformuleerde norm. Bij een dergelijke open norm krijgt men te maken met het «lex certa»-beginsel, waarover de leden van de D66-fractie een vraag hebben **(15.4)**. Een norm waarvoor een strafbepaling geldt moet door de wetgever voldoende precies worden vastgesteld: *nulla poena sine lege certa* (geen straf zonder zekere wet). Op grond van dit beginsel heeft de regering aangekondigd dat de algemene zorgplicht alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar zal zijn en niet strafrechtelijk handhaafbaar. Verder werkt dit beginsel door naar de jurisprudentie rond zorgplichten. Uit die jurisprudentie blijkt dat een dergelijke open norm slechts gehandhaafd kan worden als er sprake is van «onmiskerbare strijd» met die norm. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband ook om dit begrip te verhelderen **(4.83)**. Het zal echter sterk afhangen van de omstandigheden van het geval of er sprake is van «onmiskerbare strijd». Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een particulier een activiteit voortzet terwijl hij de substantiële nadelige gevolgen – zoals schade aan planten of bouwwerken – direct waarneemt. Of als een professional een nieuwe activiteit verricht, zich niet vergewist van mogelijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en geen maatregelen neemt om die te voorkomen of te beperken. Maar «onmiskerbare strijd» kan ook ontstaan als een bevoegd gezag aangegeven heeft welke maatregelen genomen moeten worden ter naleving van de zorgplicht en deze maatregelen niet worden uitgevoerd.

Waar dat nodig is, zal in de uitvoeringsregelgeving een specifieke zorgplicht worden opgenomen (zie ook paragraaf 8.5.4 van deze nota). Ook een specifieke zorgplicht is een open norm, al is deze iets concreter. Bij dergelijke specifieke zorgplichten biedt het wetvoorstel de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om een maatwerkvoorschrift op te leggen en zo de open norm van de zorgplicht in te vullen met een concrete norm voor een specifieke activiteit. Mocht dat maatwerkvoorschrift niet nageleefd worden, dan is een concrete verplichting geschonden en kan hierop worden gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de status van de «afspraken» die worden gemaakt als een bevoegd gezag overtreding van de algemene zorgplicht constateert en naar de rechten van andere belanghebbenden bij die afspraken **(5.10)**. Gegeven de open norm is het wenselijk dat het bevoegd gezag, de initiatiefnemer en eventuele belanghebbenden gezamenlijk beziene hoe in het concrete geval de algemene zorgplicht dient te worden nageleefd. Ook bij de naleving van meer concrete normen is het niet ongebruikelijk dat het bevoegd gezag eventueel na overleg met de initiatiefnemer aangeeft welke maatregelen moeten worden genomen om aan een voorschrift te voldoen en binnen welke termijn. Als de initiatiefnemer vervolgens verzuimt die maatregelen te treffen, kan handhavend worden opgetreden. Mochten belanghebbenden niet tevreden zijn over de wijze waarop het bevoegd gezag zijn handhavingsrol invult, dan kunnen zij een handhavingsverzoek doen.

8.5.3 Reikwijdte van de algemene zorgplicht

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en de SP hebben vragen over de reikwijdte van de zorgplicht in relatie tot ongedefinieerde begrippen. De leden van de PvdA-fractie **(5.9b)** stellen dat in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving» zou moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen. Op deze begrippen wordt ingegaan in paragraaf 4.1 van deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe artikel 1.8 functioneert in het geval dat een bedrijf nieuwe inzichten heeft waaruit blijkt dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, maar de regels hier nog niet in voorzien en het bedrijf wel voldoet aan de gestelde regels (**5.97**). Deze leden vragen daarom of de bepaling in artikel 1.8 niet ruimer moet worden geformuleerd. Een verruiming van artikel 1.8 zou echter de rechtszekerheid van initiatiefnemers aantasten. Een bedrijf dat de regelgeving correct naleeft, behoort niet geconfronteerd te worden met handhaving. Dit staat los van de morele of maatschappelijke verantwoordelijkheid die een bedrijf in een dergelijk geval heeft om de nadelige gevolgen van zijn activiteiten zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Verder staat het los van de mogelijkheid om voor specifieke activiteiten wel een verdergaande zorgplicht op te leggen. Ook zo'n specifieke zorgplicht is een specifieke regel als bedoeld in artikel 1.8, die de algemene zorgplicht uitschakelt. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen ook dat de nu voorgestelde formulering geen zorgplicht voor derden impliceert die geen activiteiten verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Zij vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld. Artikel 1.6 bevat een positieve verplichting. Deze bepaling heeft een sterk morele component. Er zal niet gauw sprake van zijn van onmiskerbare strijd met het bepaalde in artikel 1.6 en daarom zal ook niet gauw sprake zijn van juridische aansprakelijkheid. Toch is aansprakelijkheid in sommige gevallen mogelijk. Zo is artikel 1.6 handhaafbaar in situaties waar onmiskikbaar negatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving optreden en iemand niet ingrijpt terwijl hij daarvoor wel in de positie is. Zijn nalatigheid kan dan onmiskikbaar in strijd zijn met de wettelijke zorgplicht. Een voorbeeld is de portier van een bedrijf die nalaat te waarschuwen als een lekkende tankauto een bedrijfsterrein verlaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder te onderbouwen waarom artikel 1.1a, derde lid, van de Wet milieubeheer niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Dit artikel geeft aan dat de zorgplicht de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen onverlet laat. De huidige bepaling in de Wet milieubeheer is beschrijvend, toelichtend van aard en daarom is opname in het artikel niet nodig. De strekking van het huidige derde lid is dus niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 1.6 en 1.7.

8.5.4 Specifieke zorgplichten

De rol van specifieke zorgplichten binnen algemene regels

Specifieke zorgplichten zijn een concretisering van de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving uit artikelen 1.6 en 1.7 van het wetsvoorstel voor specifieke categorieën van activiteiten. Deze specifieke zorgplichten vormen als het ware een tussenstap tussen die algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, en concrete doel- en middelvoorschriften, die voor een specifieke activiteit kunnen gelden.

De leden van de fractie van de VVD vragen wie tot de noodzaak van extra specifieke zorgplichten besluit en hoe deze vervolgens nader worden ingevuld (**1.37**). Wat betreft decentrale regelgeving dienen eventuele specifieke zorgplichten in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening te worden opgenomen. De gemeenteraad, gedeputeerde staten en het algemeen bestuur van het waterschap besluiten aldus over opname van specifieke zorgplichten.

Wat betreft de activiteiten waaraan het Rijk regels stelt, krijgen eventuele specifieke zorgplichten plaats in de voorgenomen besluiten met algemene rijksregels over activiteiten. De regering heeft het voornemen om in deze AMvB's per categorie activiteiten als bedoeld in artikel 4.3 over de wenselijkheid van een specifieke zorgplicht te besluiten, en indien wenselijk, een dergelijke specifieke zorgplicht op te nemen.

Specifieke zorgplichten binnen algemene rijksregels

Een specifieke zorgplicht vormt binnen algemene rijksregels voor een categorie activiteiten, zoals de milieubelastende activiteit, de meest abstracte vertaling van het oogmerk en de beoogde strekking van de rijksregels voor die categorie activiteiten. De overige algemene regels, die voor de verschillende activiteiten onder die categorie worden gesteld, zijn in feite een verdere concretisering van deze specifieke zorgplicht naar regels voor specifieke activiteiten of aspecten daarvan. Door per categorie activiteiten een specifieke zorgplicht te formuleren, wordt in algemene rijksregels bereikt dat het oogmerk en de strekking van die algemene rijksregels, zoals in het wetsvoorstel vastgelegd, ook gewaarborgd zijn als over een activiteit geen concrete regels worden gesteld.

Evenals nu bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer het geval is kan aan deze specifieke zorgplichten ook een mogelijkheid tot maatwerk worden gekoppeld. In paragraaf 4.3.4 van deze nota over maatwerk wordt daar nader op ingegaan.

Een grotere concreetheid van een specifieke zorgplicht en – waar relevant – de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels ter nadere invulling van die zorgplicht te stellen maakt de specifieke zorgplicht beter (dan de algemene zorgplicht) toepasbaar in situaties waarin het gewenst is dat deze een vangnetfunctie vervult. Op de vangnetfunctie van zorgplichten is in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting nader ingegaan.

Een specifieke zorgplicht is ook een geschikt instrument om het aantal regels te beperken. Dit speelt vooral bij onderwerpen, die slechts in een beperkt aantal situaties concrete invulling behoeven, omdat in grote lijnen evident is wat de zorg voor de fysieke leefomgeving inhoudt, terwijl het voor alle situaties stellen van een concreet en eenduidig voorschrift niet eenvoudig is.

Een voorbeeld kan dit illustreren:

Bij het lozen in rioolstelsels kunnen nadelige gevolgen voor het milieu optreden als afvalwater wordt geloosd met een hoge temperatuur of een hoge of lage zuurgraad. In het verleden werden hiervoor veelal kwantitatieve doelvoorschriften gehanteerd: er mocht niet geloosd worden als de temperatuur hoger was dan 30°C en de zuurgraad, uitgedrukt in waterstofionenexponent (pH), lager dan 6,5 of hoger dan 10 was. Bij de inbouw van voorschriften voor lozen op de riolering in de Wet milieubeheer is er in 1996 voor gekozen om deze parameters niet als kwantitatieve doelvoorschriften op te nemen. Dit omdat in de praktijk veel situaties kunnen voorkomen waarbij de duur of de omvang van de lozing zo beperkt is, dat van nadelige gevolgen voor het milieu – een belemmering van de doelmatige werking van het rioolstelsel – bij het lozen geen sprake is. Een voorbehandeling van het afvalwater zou in die situaties buitenproportioneel zijn. Deze kwantitatieve doelvoorschriften suggereerden op papier duidelijkheid en rechtszekerheid, maar boden die feitelijk niet. Vooral de vraag of en zo ja hoe en wanneer er gehandhaafd zou worden bepaalde in de praktijk of een exploitant in overtreding werd geacht te zijn. In bepaalde gevallen kon immers al het lozen vanuit een vaatwasmachine tot overtreding leiden. Besloten is daarom om in de algemene rijksregels voor deze

aspecten van lozingen niet met een concreet doelvoorschrift, maar met een zorgplichtbepaling te werken. Als in een specifiek geval behoefte bestaat om voor bovenbedoelde parameters een concrete grens vast te leggen, kan daartoe een maatwerkvoorschrift op grond van de zorgplichtbepaling worden gesteld, waarmee aan de zorgplicht een concrete lozingsnorm wordt gekoppeld. In evidente situaties kan direct, zonder dat eerst een maatwerkvoorschrift is gesteld, op de zorgplicht gehandhaafd worden.

Deze wijze van reguleren, die inmiddels bijna 20 jaar van toepassing is, werkt voor deze lozingen adequaat. Dit voorbeeld laat, in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie (**1.34**), ook zien dat het – in dit geval via een maatwerkvoorschrift – koppelen van een concrete norm aan een specifieke zorgplicht in specifieke gevallen meerwaarde kan hebben.

Flexibiliteit, rechtszekerheid en voorspelbaarheid bij specifieke zorgplichten

Op bovenstaande wijze toegepaste specifieke zorgplichten zijn naar mening van de regering in lijn met het standpunt van de leden van de PvdA-fractie (**1.47**) dat het zowel van belang is initiatiefnemers te stimuleren ook daadwerkelijk zelf verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving te nemen, als het, in gevallen dat die initiatiefnemers daar niet of onvoldoende in slagen, zorgen dat dit door – of via – de overheid kan worden geregeld en zo nodig ook daadwerkelijk door overheid en/of belanghebbende burgers kan worden afgedwongen.

De specifieke zorgplicht biedt veel flexibiliteit bij onderwerpen, waarbij in grote lijnen evident is wat de zorg voor de fysieke leefomgeving inhoudt en waar als gevolg daarvan in de praktijk veelal sprake is van spontane naleving, zonder dat de initiatiefnemers met een woud aan gedetailleerde regels wordt geconfronteerd. Het naleven valt dan eigenlijk onder hetgeen binnen het merendeel van de bedrijven in een bepaalde sector als een goede praktijk wordt gezien en levert daarom beperkte administratieve of bestuurlijke lasten op. Tegelijkertijd biedt eventueel maatwerk bij een specifieke zorgplicht de mogelijkheid om daar waar onvoldoende voorspelbaar zou zijn wat die zorgplicht voor een initiatiefnemer betekent, dit te vertalen in concrete voorschriften. Dat is in het belang van de rechtszekerheid van de initiatiefnemer, omdat hij dan niet direct via handhavend optreden wordt aangesproken op niet nakomen van de regels, terwijl van hem in redelijkheid niet kon worden verwacht om te interpreteren, wat in zijn specifiek geval de zorgplicht inhoudt. Tot slot biedt de specifieke zorgplicht de mogelijkheid om diegenen aan te spreken die achterlopen met de bescherming van de fysieke leefomgeving en willens en wetens geen maatregelen nemen. Daarmee draagt een specifieke zorgplicht ook bij aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven.

De specifieke zorgplicht in relatie tot een instructieregel

De leden van de fractie van de VVD hebben vragen gesteld over de juridische status van een specifieke zorgplicht ten opzichte van een instructieregel (**1.35**). Zoals uit het voorgaande blijkt, maken specifieke zorgplichten onderdeel uit van regels over activiteiten, gericht tot een ieder. Specifieke zorgplichten zijn dus alleen gericht tot degenen die activiteiten uitvoeren, meestal burgers en bedrijven. Instructieregels zijn alleen gericht tot overheden. Om die reden zijn deze onderwerpen in verschillende hoofdstukken van het wetsvoorstel geregeld, instructieregels in hoofdstuk 2 (hoofdstuk is gericht tot overheden) en specifieke zorgplichten, die de vorm hebben van algemene regels, in hoofdstuk 4 (hoofdstuk is vooral gericht tot burgers en bedrijven). In de uitvoeringsre-

aanvraag indienen bij één digitaal loket. In één situatie kan er sprake zijn van twee bestuursorganen die als bevoegd gezag zijn betrokken. Het gaat om die situaties waarbij een initiatief ook een handeling in het watersysteem inhoudt waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. In het voorgenomen Omgevingsbesluit zullen op grond van artikel 5.7, tweede lid, in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag om een omgevingsvergunning voor dergelijke wateractiviteiten los moet worden aangevraagd van de overige vergunningplichtige activiteiten. Achtergrond van die regeling is, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij artikel 5.7, de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan. In deze situatie zullen voor de los van elkaar ingediende aanvragen twee afzonderlijke bestuursorganen het bevoegd gezag zijn (het «water»- bevoegd gezag en het «overig»- bevoegd gezag). In het door de leden van de fractie van de VVD genoemde voorbeeld kan het bijvoorbeeld voor de wateractiviteiten gaan om een ingreep in een primaire waterkering, of om een lozingsactiviteit op het oppervlaktewater, en voor de «overige» activiteiten om een milieubelastende activiteit of een bouwactiviteit (1.16). In de Omgevingswet is geregeld dat de ondernemer, ook in een situatie als hier bedoeld, terecht kan bij één digitaal loket. Daarnaast krijgt hij door de verplicht voorgeschreven toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb de procedureel afgestemde beslissingen op zijn aanvraag op één moment.

Invulling aanwijzing bevoegd gezag omgevingsvergunning

Onder verwijzing naar de toelichting op artikel 5.8 hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd (14.51) waarom het in dat artikel in samenhang met de artikelen 5.9, 5.10 en 5.11 neergelegde systeem voor de toedeling van bevoegd gezag bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit, flexibel moet zijn. Dat systeem gaat er van uit dat afwijkingen van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, worden aangewezen bij AMvB. Deze leden vragen zich daarbij af in hoeverre zich in het verleden op dit punt bevoegdheidsverschuivingen hebben voorgedaan. Verschuivingen van bevoegd gezag om op een aanvraag om vergunning te beslissen hebben zich eerder bijvoorbeeld voorgedaan bij de totstandkoming van de Wabo (verschuiving van provincie naar gemeente voor sommige categorieën inrichtingen) en de Waterwet (verschuiving van provincie naar waterschap voor sommige categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties). Het is wenselijk op dit punt te voorzien in enige flexibiliteit binnen de kaders van de artikelen 5.9, 5.10 en 5.11. De visie over welk bestuursorgaan in het licht van de criteria van artikel 2.3 als bevoegd gezag moet worden aangewezen, kan immers door de jaren heen wijzigen. In aansluiting hierop stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag waarom in de memorie van toelichting een mogelijke bevoegdheidsverschuiving bij grondwateronttrekkingen is aangegeven (6.14). De regering merkt op dat dit is aangegeven met het oog een evaluatie die op dit moment wordt verricht over de bevoegdheidstoedeling bij het grondwaterbeheer. Over de regeling in artikel 5.12 voor de toedeling van het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd wat de procedure is als overheden onderling van mening verschillen wie het bevoegd gezag is voor een dergelijke aanvraag (14.52). Op grond van artikel 5.12, tweede lid, is in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te beslissen op een aanvraag, tenzij op grond van het tweede of derde lid bij AMvB een ander bestuursorgaan daarvoor is aangewezen. Die aanwijzing zal plaatsvinden op basis van concrete criteria waaraan vervolgens een concreet bevoegd gezag wordt gekoppeld. Hiervoor wordt verwezen naar

alsnog moet aanpassen op zijn kosten **(5.36)**. Doordat de beschermingsniveaus van de verschillende toetsingskaders van toepassing zijn, blijft het beschermingsniveau geborgd, ongeacht de volgorde waarin de vergunningaanvragen worden ingediend.

Volgorde van indiening

Welke volgorde van aanvraag om vergunning voor activiteiten het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms kan een gelijktijdige aanvraag van activiteiten wenselijk zijn. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke regels voor de beoordeling van de aanvraag, kan de beslissruimte van de verschillende activiteiten door een samenhangende beoordeling bij gelijktijdige indiening beter met elkaar in verband worden gebracht **(2.8, 4.119)**. Soms is juist fasering noodzakelijk omdat pas een zinvolle aanvraag voor een bepaalde activiteit gedaan kan worden als bekend is hoe de beslissing luidt op een aanvraag voor een andere activiteit. Dat kan zich bijvoorbeeld bij een bouwactiviteit voordoen, waarbij de uitvoering van het bouwplan deels afhankelijk is van de eisen die voortvloeien uit de beoordeling van de milieubelastende activiteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten te willen faseren, hebben betrekking op het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Om die reden is de onder de Wabo ingezette lijn om de initiatiefnemer te laten bepalen in welke volgorde hij vergunning vraagt voor activiteiten verder doorgezet. Het vereiste van gelijktijdige indiening van onlosmakelijke activiteiten (onlosmakelijke samenhang) wordt losgelaten. Het is wenselijk dat een initiatiefnemer en het bevoegd gezag in een vroeg stadium overleg hebben over de consequenties van de volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd. Zo kan bijvoorbeeld besproken worden of de milieubelastende activiteit eisen stelt aan de bouwkundige voorzieningen.

Conversie aanvraag

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt op grond van artikel 5.16 ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met de in een omgevingsplan opgenomen regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. Deze zogenoemde conversie van de aanvraag voor de bouwactiviteit vindt ook onder de Wabo al plaats als een bouwplan in strijd is met de regels over het bouwen en het gebruik van bouwwerken die in een bestemmingsplan zijn opgenomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom deze bepaling over de conversie van de aanvraag geen ruimere werking heeft **(5.137)**. De reden daarvoor is dat de conversie alleen ziet op de voor de bouwactiviteit geldende regels uit het omgevingsplan. Andere regels dan de regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken, maken geen deel uit van het beoordelingskader voor de bouwactiviteit en deze regels kunnen er dus ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit zou moeten worden geweigerd. Als er naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook van andere regels uit het omgevingsplan een afwijking nodig is, dient hier eveneens een vergunning voor te worden gevraagd. Zo ziet de conversie bijvoorbeeld niet op een situatie waarin er naast het bouwplan ook een omgevingsvergunning nodig is voor het maken van een inrit of het kappen van een boom. Er zal voor die activiteiten expliciet en aanvullend op de bouwactiviteit een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd. Dat geldt ook voor het geval waarin de desbetreffende regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan. Daarvan zou

bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als een boom gekapt moet worden die zich bevindt op de plaats waar het bouwwerk zal worden gerealiseerd. Het is aan de initiatiefnemer om er zorg voor te dragen dat hij zowel voor het bouwen als het kappen van de boom vergunning heeft. Vanzelfsprekend kan hij voor deze activiteiten één aanvraag indienen. Zoals al aangegeven kunnen de desbetreffende activiteiten echter ook los van elkaar en gespreid in de tijd worden aangevraagd.

8.7.5 Bevoegdheid intrekken omgevingsvergunning

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de regeling in artikel 5.38 die aan het bevoegd gezag de bevoegdheid toekent om een omgevingsvergunning in te trekken, als gedurende één jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning **(14.55)**. Gevraagd is voor welke vergunningen deze termijn een verkorting is, hoe vaak onder de huidige wet gebruik wordt gemaakt van het instrument en wat de verwachting is over de toepassing daarvan onder de Omgevingswet. Van de wetten die (geheel of gedeeltelijk) integreren in de Omgevingswet, kennen de Wabo en de Waterwet beide de (algemene) regeling dat de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning ontstaat, als van de vergunning drie jaar geen gebruik is gemaakt. De Wabo bevat verder de specifieke regeling dat bij het niet gebruiken van een vergunning voor een bouwactiviteit de bevoegdheid tot intrekking ontstaat na 26 weken, en van een vergunning voor een tweetal specifieke afwijkactiviteiten na verloop van een in de vergunning bepaalde termijn. Verwezen wordt naar de artikelen 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo en 6.22, tweede lid, van de Waterwet. Ook artikel 23 van het Besluit spoorweginfrastructuur bevat voor de vergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg de regeling dat die kan worden ingetrokken als na verloop van een in de vergunning bepaalde termijn daarvan geen gebruik is gemaakt. De overige hier van belang zijnde wetten (de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Wet lokaal spoor en de Mijnbouwwet) bevatten geen afzonderlijke regeling voor het intrekken van een vergunning wegens het niet gebruiken daarvan.

Uit dit overzicht blijkt dat de in artikel 5.38 genoemde termijn van één jaar een verkorting is voor de vergunningplichten die afkomstig zijn uit de Wabo, behalve voor de bouwactiviteit en sommige afwijkactiviteiten, en uit de Waterwet. Niet kan worden gekwantificeerd hoe vaak onder de huidige wet een vergunning ingetrokken wordt wegens het niet gebruiken daarvan; dergelijke gegevens worden niet centraal bijgehouden. Op basis van de jurisprudentie kan echter worden geconcludeerd dat intrekking op deze grond regelmatig voorkomt. De regeling is zonder meer voor de praktijk van belang – zowel onder het huidige regime als onder de Omgevingswet – omdat daarmee het vergunningenbestand op orde kan worden gehouden. Enerzijds kan daarmee worden voorkomen dat aanvankelijk wenselijke ontwikkelingen die op basis van gewijzigde inzichten later onwenselijk worden gevonden, toch worden gerealiseerd. Anderzijds kan daarmee juist worden bereikt dat nog steeds wenselijke ontwikkelingen wel worden gerealiseerd, door intrekking van de niet-gebruikte vergunning van de een en daarna verlening van de vergunning aan een ander die er wel gebruik van zal maken. Daarbij geldt uiteraard – zowel onder het huidige regime als onder de Omgevingswet – dat niet tot intrekking kan worden overgegaan zonder eerst alle betrokken belangen deugdelijk te hebben afgewogen. Het gaat hier om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een verplichting daartoe.

8.8 Projectbesluit

8.8.1 Toepassing van het projectbesluit

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of het projectbesluit alleen bedoeld is voor zaken van publiek belang en waar hierbij de grenzen liggen (4.45). Het projectbesluit kan inderdaad alleen worden toegepast bij besluiten met een publiek belang. Kenmerkend voor het publieke karakter van een projectbesluit is dat het gaat om de realisatie van een project in de fysieke leefomgeving waarbij de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Voorbeelden zijn de realisatie van natuurdoelen, de aanleg van energie-infrastructuur of de waterveiligheid. Op provinciaal en rijksniveau kan een projectbesluit worden vastgesteld als er sprake is van een provinciaal respectievelijk een nationaal belang (artikel 5.42, derde lid, in samenhang met artikel 2.3). Van een provinciaal of nationaal belang kan onder meer sprake zijn bij de uitvoering van een project ter uitvoering van een uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk of provincie toegekende taak, zoals het beheer van watersystemen. Ook kan het belang blijken uit het realiseren van bepaalde ontwikkelingen, aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Dat is echter niet vereist. Ook op andere wijzen kan blijken van een provinciaal of nationaal belang. Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment. Het wettelijke subsidiariteitsbeginsel is hiervoor sturend. In paragraaf 7.1.1 van deze nota is hier nader op ingegaan.

Een projectbesluit kan alleen door het dagelijks bestuur van een waterschap worden vastgesteld als er sprake is van de uitoefening van taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer (artikel 5.42, derde lid, in samenhang met artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a). De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over de toepassing van het projectbesluit door waterschappen en stellen dat dit instrument ingrijpt in de gemeentelijke autonomie (4.7). In het wetsvoorstel voorziet het projectbesluit in één uniforme procedure voor de realisatie van grootschalige of complexe projecten met een publiek belang. De Waterwet voorziet op dit moment in feite in twee instrumenten voor de aanpassing van waterstaatswerken: een projectplan voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en een aparte projectprocedure voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Het ligt voor de hand dat ook in de Omgevingswet wordt voorzien in een procedure voor deze projecten. Voor wijzigingen voor complexe of grote waterstaatsprojecten kan onder de Omgevingswet worden gekozen voor de projectprocedure met een verkenning en het projectbesluit. Hiermee kan het waterschap actief invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving, met één besluit met de «sneller en beter»-aanpak. Voor kleinere projecten waarvoor bijvoorbeeld een verkenning niet noodzakelijk wordt geacht, kan de beheerder een project bijvoorbeeld ook realiseren via een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk. Het projectbesluit voor waterschappen is ook een belangrijk instrument voor de realisatie van projecten in verband met klimaatadaptatie, dit ook naar aanleiding van de vraag hierover die de leden van de PvdD-fractie stellen (2.29b, 2.30).

Het projectbesluit zal de door de gemeenteraad in het omgevingsplan vastgestelde regels wijzigingen om de realisering van het project, waarvoor het projectbesluit genomen is, mogelijk te maken. Als een project het grondgebied van meerdere gemeenten beslaat, zal het

projectbesluit meerdere omgevingsplannen wijzigingen. Gelet op de functionele taak van de waterschappen is in het wetsvoorstel opgenomen dat het projectbesluit, voor zover dat wordt genomen door een waterschap, alleen betrekking kan hebben op de taken van het waterschap op het gebied van het beheer van bepaalde watersystemen en bepaalde zuiveringen van stedelijk afvalwater (artikel 5.42, derde lid). In verband met de ruimtelijke consequenties en de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden is het vereiste opgenomen dat het projectbesluit van een waterschap moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Onder de huidige projectprocedure van de Waterwet moet na de goedkeuring van gedeputeerde staten, het door het waterschap vastgestelde projectplan nog door gemeenten worden ingepast in de betrokken bestemmingsplannen. Binnen de opzet van het wetsvoorstel is inpassing in de betrokken omgevingsplannen niet meer nodig, omdat het projectbesluit zelf direct de betrokken omgevingsplannen wijzigt.

De doorzettingsmacht die Rijk en provincies hebben bij het projectbesluit komt overeen met de doorzettingsmacht die ook al op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Tracéwet bestaat. De vraag van de leden van de fractie van de VVD **(5.7)** of de bewijslast voor Rijk en provincies in het kader van de doorzettingsmacht niet zal toenemen kan de regering daarmee bevestigend beantwoorden. De doorzettingsmacht zal worden geregeld in afdeling 3.5 Awb. De wijziging van afdeling 3.5 Awb zal tegelijk met de Omgevingswet in werking treden. Het aanwenden van de doorzettingsmacht zal niet tot meer bewijslast leiden ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie **(14.58)** vragen waarom de projectprocedure niet verplicht van toepassing is op weguitbreidingen en spoorweguitbreidingen die weliswaar geen aansluitingen met elkaar verbinden, maar wel een relatief groot wegvak of spoorwegvak beslaan (enkele kilometers). Daarbij vragen zij ook of onder aansluitingen ook stations moeten worden verstaan.

De projectprocedure is verplicht van toepassing verklaard op weg- en spoorweguitbreidingen als die uitbreiding twee aansluitingen met elkaar verbindt. Op het moment dat twee aansluitingen met elkaar worden verbonden, krijgt de weg of spoorweg meer capaciteit. Dergelijke projecten zijn vaak ingrijpend voor de omgeving. Projecten waarbij geen aansluiting met elkaar worden verbonden, eindigen in een flessenhals en die flessenhals is bepalend voor de capaciteit van de weg of spoorweg. De gevolgen voor de omgeving zullen in dat geval veel minder ingrijpend zijn. Daarom is een projectbesluit voor dergelijke projecten niet verplicht. Hoewel het doorgaans voor de hand ligt dat het bevoegd gezag in die gevallen het project via een projectbesluit zal realiseren, kan eventueel ook gekozen worden voor een ander instrument, zoals een omgevingsvergunning, om het project te realiseren. Als uiteindelijk ook de flessenhals wordt verbreed, is er wel sprake van een capaciteitsuitbreiding waarbij twee aansluitingen met elkaar worden verbonden en is een projectbesluit wel verplicht.

Tot slot vallen stations alleen onder begrip aansluitingen als er ook daadwerkelijk sprake is van een nieuwe aansluiting. Een station valt niet onder aansluitingen als het aantal sporen dat binnenkomt gelijk is aan het aantal sporen dat er uit gaat.

8.8.2 Procedure

De leden van de fractie van de SP vragen zich af door wie de zienswijzen op het projectbesluit worden afgedaan en op welke manier het milieubelang geborgd wordt binnen het projectniveau **(4.48)**. De zienswijzen op het projectbesluit worden behandeld door het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Voor een projectbesluit zal vaak een milieueffectrapportage (mer) moeten worden uitgevoerd. Daarmee wordt het milieubelang op

projectniveau gewaarborgd. Als voor een bepaald project geen mer uitgevoerd hoeft te worden, zal toch altijd voldaan moeten worden aan de wettelijke milieuvoorschriften die op dat besluit van toepassing zijn, bijvoorbeeld de instructieregels voor projectbesluiten, en als omgevingsvergunningen voor bepaalde activiteiten zijn geïntegreerd in het projectbesluit ook de beoordelingsregels voor die activiteiten.

Vroegtijdige participatie is vooral van belang in de verkenningsfase waarbij richtinggevend keuzes worden gemaakt zoals de uitwerking voor de oplossing van de opgave voor de fysieke leefomgeving. Om die reden kan, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.142**), bij de uitwerking van een voorkeursbeslissing als voorbereiding voor de vaststelling van een projectbesluit, volstaan worden met een voorbereiding op grond van afdeling 3.4 Awb. In deze procedure is overigens ook de mogelijkheid van zienswijzen door een ieder over het ontwerpbesluit opgenomen. In paragraaf 6.3 is al op publiekparticipatie ingegaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen toe te lichten in welke zin de wijziging of latere uitwerking van het projectbesluit dezelfde procedure volgt als die geldt voor de vaststelling van het projectbesluit (**14.59**). Op de voorbereiding van het projectbesluit, de wijziging daarvan of de uitwerking daarvan is op grond van het voorgestelde artikel 16.69, onder a en b, afdeling 3.4 Awb van toepassing. Voor de wijziging en uitwerking van het projectbesluit is het overigens niet vereist om de participatieprocedure te doorlopen (artikel 5.48). Aan het projectbesluit is de participatieprocedure immers al voorafgegaan waarbij de hoofdkeuzes voor het project al aan de orde zijn geweest. Het is voor een wijziging van het projectbesluit dan niet meer nodig om opnieuw een dergelijke participatieprocedure te volgen, omdat die wijziging niets wijzigt aan de hoofdkeuzes voor het project die hebben voorgelegen in de participatieprocedure. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van D66 (**4.122**) en de ChristenUnie (**14.62**) over artikel 5.51 ten aanzien van het overleg met het bestuursorgaan waarvan de lokale regelgeving buiten toepassing wordt gelaten bij het projectbesluit merkt de regering het volgende op. Een besluit dient zorgvuldig te worden voorbereid (artikel 3:2 Awb) en dat betekent dat de belangen van het desbetreffende bestuursorgaan zullen moeten worden betrokken in de besluitvorming als de lokale regelgeving buiten toepassing wordt gelaten. Hiervoor zal doorgaans overleg met het betreffende bestuursorgaan vereist zijn. Als het besluit tot buiten toepassing verklaren deel uitmaakt van het projectbesluit, vindt het overleg met het betrokken bestuursorgaan plaats bij de voorbereiding van dat besluit. Als het besluit tot buiten toepassing verklaren wordt genomen nadat het projectbesluit is vastgesteld, zal er het overleg plaatsvinden bij de voorbereiding van dat separate besluit. De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd (**5.63**) of de bepalingen over de voorbereiding van een projectbesluit ook gericht zijn tot private ontwikkelaars van ruimtelijke projecten. De feitelijke uitvoering van de voorbereiding kan bij privaas initiatief op onderdelen heel goed door private partijen of in samenwerking met het bestuursorgaan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden. Het bestuursorgaan is echter verantwoordelijk voor de zorgvuldige naleving van deze bepalingen en voor de besluitvorming.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoeveel sneller een rijksweg of een provinciale weg kan worden aangelegd door snellere procedures te creëren met minder regels (**5.5**). Voor de aanleg van een rijksweg moet de projectprocedure worden doorlopen. Voor de aanleg van een provinciale weg is dat niet verplicht, dat kan eventueel ook met een omgevingsvergunning. Doorgaans is de aanleg van een provinciale weg een grootschalig en complex project en zal worden gekozen voor de projectprocedure die daar speciaal op is ingericht. Deze procedure is de voortzetting van procedure van de Tracéwet met de «sneller en beter»-

aanpak en die wordt ook verbreed naar alle complexe projecten met een publiek belang.

Een onderdeel van de projectprocedure is de verkenning. De verkenning gaat vooraf aan het projectbesluit. Bij de verkenning wordt ook de omgeving betrokken door mee te denken over de mogelijke oplossingen. Dit moet leiden tot meer draagvlak en daarmee tot een betere en snellere besluitvorming. Op basis van onderzoeken van de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur mag een reductie van de doorlooptijd en verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming worden verwacht.⁴⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet binnen 6 maanden beslissen op tegen het projectbesluit ingestelde beroepen. Verder biedt het wetsvoorstel het bevoegd gezag grote flexibiliteit voor de inrichting van de verder benodigde besluitvorming over het project. Deze kan in het projectbesluit worden geïntegreerd of worden gecoördineerd, maar ook gefaseerd verlopen, aansluitend bij de fasering van het project. Hiermee wordt de besluitvormingsprocedure voor het realiseren van een rijksweg of provinciale weg zoveel mogelijk gestroomlijnd en afgestemd op het project.

8.8.3 Verhouding met huidige en voormalige wetgeving

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af op welke wijze de rijkscoördinatierегeling (RCR) wordt vervangen (**5.24**). Het projectbesluit vervangt onder andere de rijkscoördinatierегeling van de Wet ruimtelijke ordening. Als er sprake is van een nationaal belang kan het Rijk een projectbesluit nemen. Dat projectbesluit heeft direct doorwerking in de omgevingsplannen. Daarnaast kan ook de vervolgbesluitvorming, waaronder besluiten op grond van andere wetten dan de Omgevingswet, in het projectbesluit worden geïntegreerd, maar deze kan ook aansluitend bij de fasering van het project worden gefaseerd.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de naam projectbesluit geen verwarring kan veroorzaken met oude naam projectbesluit onder de Wet ruimtelijke ordening (**4.46**). Het projectbesluit is op 1 oktober 2010 vervangen door een omgevingsvergunning op grond van de Wabo waarmee van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. De Omgevingswet zal naar verwachting in 2018 in werking treden. Daarmee zit er acht jaar tussen het vervallen van het instrument projectbesluit van de Wet ruimtelijke ordening en het inwerking treden van het nieuwe instrument projectbesluit van de Omgevingswet. Gezien de duur van deze projectbesluitloze periode is de inschatting dat verwarring niet aanneemelijk is.

8.8.4 Gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang

Gemeenten hebben twee instrumenten om projecten van publiek belang te realiseren: een omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan. Voor projecten van publiek belang kan het omgevingsplan worden voorbereid met toepassing van artikel 5.53. De afweging welk instrument zich het beste leent voor de realisatie van een project met een publiek belang kan het beste door de gemeente worden gemaakt en vraagt om een afweging van geval tot geval. Hierbij spelen immers ook de specifieke kenmerken van het project een rol, zoals de omvang van het project en de mate waarin er belangen van derden bij zijn betrokken. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie (**5.159**) vindt de regering een wettelijke verplichting tot het gebruik maken van het omgevingsplan voor de realisatie van gemeentelijke projecten met een publiek belang dan ook niet wenselijk. Een dergelijke wettelijke verplichting zou bovendien tot juridische procedures kunnen

⁴⁴ Kamerstukken 2011/12, 32 670, nr. 62.

leiden over de vraag of het de juiste, wettelijk voorgeschreven, instrument is ingezet.

Deze leden hebben ook een vraag gesteld over de sturing door de gemeenteraad bij de toepassing van artikel 5.53 (**14.65**). De regering merkt hierover op dat artikel 5.53 ziet op de vaststelling van het omgevingsplan, waarvoor de gemeenteraad zelf het bevoegde bestuursorgaan is. De gemeenteraad kan de aanpassing van delen van het omgevingsplan ook delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, maar bepaalt daarbij zelf binnen welke kaders en op welke wijze het college van burgemeester en wethouders toepassing kan geven aan deze delegatiebevoegdheid. Deze kaders kunnen ook betrekking hebben op locaties of gebieden waarvoor deze procedure wordt gevolgd als het een project met een publiek belang betreft. De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de gemeente er voor kan kiezen niet alle in artikel 5.53 genoemde artikelen toe te passen en dat dat ook betekent dat artikel 16.85 niet van overeenkomstige toepassing is (**14.64**). Zij vragen ook of de regering de mening deelt dat bij het toepassen van de projectprocedure door gemeenten deze ook volledig dient te zijn.

In artikel 5.53 worden artikelen die betrekking hebben op de projectprocedure van overeenkomstige toepassing verklaard op het opnemen van regels in het omgevingsplan voor een project met een publiek belang. Slechts als de gemeente alle van de in artikel 5.53 genoemde artikelen op overeenkomstige wijze toepast, dient de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 maanden te beslissen op de ingestelde beroepen.

Als de gemeente artikel 5.53 toepast, zijn alle kernelementen van de projectprocedure, waaronder publieksparticipatie, de betrokkenheid van verschillende partijen bij de voorbereiding, en een weergave van de resultaten van de verkenning bij het vaststellingsbesluit, van toepassing.

8.9 Gedoogplicht

De leden van de fractie van de SP vragen (**1.68**) waar het kopje «gedoogplichten uit diverse wetten», genoemd op blz. 29 van de memorie van toelichting, op ziet. Daarmee wordt gedoeld op de in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel opgenomen gedoogplichten die niet verbonden zijn aan de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP), maar als eigenstandige gedoogplicht zijn opgenomen in andere wetten. De BP geeft de kaders aan voor de oplegging van een gedoogplicht volgens die wet. In verschillende wetten (bijvoorbeeld de Gaswet en de Drinkwaterwet) worden gedoogplichten beschreven waarop de BP van toepassing wordt verklaard. De gedoogplichten uit die wetten gaan, samen met de BP, op in de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook wetten met gedoogplichten waarop de BP niet van toepassing is verklaard. Voor zover die gedoogplichten zien op de fysieke leefomgeving zijn die zoveel mogelijk ook opgenomen in hoofdstuk 10. Deze categorie gedoogplichten is nu te vinden in de Waterwet, de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer, de Wet luchtvaart, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet lokaal spoor, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Ontgrondingenwet, en de Monumentenwet 1988. Bovendien aangevuld met de gemoderniseerde variant van de gedoogplicht uit het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

De leden van de fractie van D66 (**4.134**) wijzen er terecht op dat een van de uitgangspunten bij rechtsbescherming het beroep in twee instanties is. Toch is er om redenen genoemd in paragraaf 4.10.5 van de memorie van toelichting gekozen om in het geval van gedoogplichten daarop, deels aansluitend bij de huidige praktijk, een uitzondering te maken. De Raad van State oordeelde dat die redenen geen dragende motivering geven voor beroep in één instantie bij gedoogplichten. Dit leidt ertoe dat de

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen terecht dat de exploitatievoorschriften alleen betrekking hebben op de desbetreffende omgevingsvergunning (**5.151**). Per vergunningaanvraag zal het kostenverhaal bekeken moeten worden, omdat een vergunningaanvraag wordt beoordeeld naar de omstandigheden op het moment van de aanvraag. De wijze waarop het kostenverhaal heeft plaatsgevonden bij een eerder afgegeven vergunning binnen het exploitatiegebied zal wel maatgevend zijn voor de wijze waarop de kosten worden verhaald bij een volgende vergunning, immers daarmee worden verwachtingen gewekt over de wijze waarop de kosten worden verhaald binnen het desbetreffende exploitatiegebied. Het bevoegd gezag zal daarom eventuele afwijkingen moeten motiveren. Verschillen kunnen echter ontstaan bijvoorbeeld doordat de vergunningaanvraag een andere omvang heeft, of door het tijdsverloop tussen verschillende aanvragen waardoor een andere inflatiecorrectie van toepassing kan zijn. De houder van een eerste vergunning krijgt op grond van dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid om herziening van de exploitatievoorschriften af te dwingen. Net zo min krijgt het bevoegd gezag de bevoegdheid om de exploitatievoorschriften van een al afgegeven vergunning te wijzigen. Wel kan een houder van een vergunning eventueel een verzoek indienen tot wijziging van de afgegeven vergunning.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er voor is gekozen om het college en niet de gemeenteraad bevoegd te laten zijn voor het doorbreken van de aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn (**5.152**). Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning en voor het verhalen van de kosten van de gerealiseerde of te realiseren publieke voorzieningen. Het is daarom passend dat de plicht tot aanhouden zich tot dat bevoegd gezag richt evenals dat het passend is dat het bevoegd gezag de ruimte krijgt om in bij de wet voorgeschreven gevallen af te wijken van die aanhoudingsplicht. Een formele rol voor de gemeenteraad bij deze aanhoudingsplicht is daarom niet aan de orde. Het staat de raad overigens vanzelfsprekend vrij om in het kader van de democratische controle van het college dit onderwerp te agenderen en het beleid van het college aan de orde te stellen. De leden van de SP-fractie vragen op welk moment de uitwerking van de risico's die kostenverhaal met zich mee kan brengen op het gebied van ongeoorloofde staatssteun duidelijk wordt (**4.70**). Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen doet dit risico zich niet voor, omdat de regeling verplicht tot kostenverhaal voor te realiseren publieke voorzieningen (wanneer één of meer partijen profijt hebben, de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied en de kosten naar evenredigheid worden verhaald op die partijen). Wel biedt de regeling flexibiliteit als het gaat om het moment van kostenverhaal.

De leden van de SP-fractie vragen wat moet worden verstaan onder de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut (**4.71**). In de uitvoeringsregelgeving worden de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut nader uitgewerkt. Er kan worden gedacht aan kosten, die nu al zijn opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening, namelijk kosten voor de aanleg van infrastructuur, nutsvoorzieningen, riolering en groenvoorzieningen.

8.11 Financiële bepalingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.119**) merken op dat volgens de memorie van toelichting er met betrekking tot instructies ook een financiële afweging moet plaatsvinden. Deze leden vragen op basis van welk artikel in het wetsvoorstel deze voorwaarde geldt. In de memorie van toelichting is inderdaad aangegeven dat in de afweging of de

bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels of het geven van instructies wel of niet zal worden toegepast ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten, de waterschappen of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. Als een wettelijk voorschrift of schriftelijk verzoek van een ander bestuursorgaan leidt tot incidentele kosten voor een ander bestuursorgaan die niet onder de dekking van het Gemeente- of Provinciefonds of een specifieke uitkering vallen, is het wenselijk dat het bestuursorgaan dat die kosten veroorzaakt die ook draagt. De artikelen 13.2 en 13.3 van het wetsvoorstel bevatten een regeling voor die gevallen dat de gemeente met het verzoekende bestuursorgaan of het bestuursorgaan wiens belangen worden behartigd geen overeenstemming kan bereiken over de vergoeding van deze kosten.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de extra kosten die een gemeente moet maken als gevolg van provinciaal beleid of instructiebesluiten (**5.57**) kan de regering aangeven dat het wetsvoorstel hiervoor een voorziening bevat (artikel 13.2). Die voorziening geeft gemeenten de mogelijkheid een verzoek te doen om de kosten vergoed te krijgen die de gemeente heeft gemaakt door het opnemen van regels in een omgevingsplan of het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover dat gebeurt wegens een wettelijk voorschrift of een schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam. Die regeling is in de visie van de regering afdoende om ook bij eventuele extra kosten die samenhangen met het vergoeden van bijvoorbeeld planschade die voortvloeit uit die regels of voorschriften het andere openbare lichaam te verzoeken om vergoeding van die kosten.

8.12 Schade

De leden van de PvdA-fractie vragen met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde bestemmingen aan een maximale termijn wordt gebonden (**5.33**). De inwerkingtreding van de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet maakt het voor genoemde bestemmingsplannen mogelijk om niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden weg te bestemmen, zonder dat een tegemoetkoming voor planschade uitgekeerd dient te worden. De gemeente Amsterdam experimenteert momenteel met deze bepaling. Een dergelijke regeling wordt mogelijk ook opgenomen worden in hoofdstuk 15 (Schade) van de Omgevingswet. Hierdoor schept de Omgevingswet een randvoorwaarde voor uitnodigingsplanologie. Daarnaast kan deze regeling toegepast worden voor het wegbestemmen van planologische overcapaciteit in krimpgebieden of bij binnenstedelijke transformatie. Het hoofdstuk over schade wordt via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet opgenomen.

In dat verband zal de regering ook ingaan op de vragen van de leden van de PvdA-fractie om met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde functies aan een maximale termijn wordt gebonden (**1.33**). Daarbij wordt aangesloten op de regeling in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Deze regeling maakt de aanpak van overcapaciteit van bijvoorbeeld kantoren of detailhandel, of meer generiek in krimpgebieden, eenvoudiger.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de artikelen 7.18–7.20 van de Waterwet in de Omgevingswet zullen worden opgenomen en of de bepalingen worden aangepast om een beter sluitend schadevergoedingsstelsel te krijgen (**5.200**). Uitgangspunt is deze schaderegeling zal worden opgenomen in hoofdstuk 15. Daarbij zal gekeken worden of aanpassing nodig is en tegelijk zal daarbij een harmonisatie en vereenvoudigingslag toegepast worden. Waar nodig zullen regelingen worden aangepast.

8.13 Monitoring en informatie

Monitoring

De leden van de PvdA-fractie vragen welke instantie zou moeten toetsen of monitoren **(2.6)**. Zij noemen in dat verband ook de mogelijkheid van een gegevensautoriteit, waarop in paragraaf 12.4 van deze nota zal worden ingegaan. De leden van de D66-fractie vragen of er een onafhankelijk orgaan komt dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal bijhouden **(10.13a)**. De monitoring zoals die in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel is opgenomen is een onderdeel van het bestuurlijke takenpakket in de beleidscyclus. Artikel 20.2, eerste lid, bepaalt dat monitoring gebeurt door een aangewezen bestuursorgaan. Als daarbij een Minister aangewezen wordt, kan de Minister de monitoring laten uitvoeren door het RIVM, dat een onafhankelijke positie heeft en veel ervaring op het gebied van milieumonitoring. Deze monitoring betreft steeds het algemene kwaliteitsniveau van de fysieke leefomgeving. Die monitoring van de algemene kwaliteit staat los van de monitoringsverplichtingen die op grond van artikel 5.32 opgenomen worden als vergunningenvoorschrift of onderdeel vormen van algemene regels. Deze monitoring maakt het voor de initiatiefnemer mogelijk om aan te tonen dat hij voldoet aan de voorschriften, bijvoorbeeld emissie-eisen. Verder kan het soms nodig zijn om de gevolgen van een activiteit te monitoren opdat maatregelen kunnen worden genomen als deze gevolgen ongunstiger zijn dan was voorzien. Zo is het bij werkzaamheden in de ondergrond gebruikelijk om peilbuizen te slaan om de invloed van de activiteit op de grondwaterstand te volgen.

De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering in de AMvB kwaliteitseisen aan de monitoring, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens in het kader van de Omgevingswet gaat opnemen **(10.13b)**. Eisen aan de kwaliteit van de monitoring en daarbij verzamelde gegevens kunnen op grond van artikel 20.3 bij ministeriële regeling worden gesteld. Kwaliteitseisen zullen in ieder geval worden gesteld als dat nodig is voor de implementatie van EU-verplichtingen of als decentrale overheden de monitoring van rijksomgevingswaarden uitvoeren. Ook zullen op grond van artikel 20.8 eisen worden gesteld aan de wijze waarop gegevens toegankelijk worden gemaakt voor het publiek (zie ook de volgende paragraaf).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom verplichte meetnetten die zijn genoemd in voetnoot 163 in paragraaf 4.20.4 van de memorie van toelichting niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel **(5.188)**. Enkele van de daar genoemde meetnetten dienen ter uitvoering van de verplichte monitoringstaken die zullen worden geregeld in de uitvoeringsregelgeving op grond van hoofdstuk 20. Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit en het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit zijn immers van belang voor de monitoring van wettelijk verplichte omgevingswaarden. Andere genoemde meetnetten zijn vooral van belang voor onderdelen van het omgevingsrecht die geen deel uitmaken van dit wetsvoorstel. Enkele daarvan zullen via aanvullingswetten wel binnen de reikwijdte van de Omgevingswet komen te vallen. Via de aanvullingswetten of daarbij behorende aanvullingsbesluiten zullen ook monitoringsverplichtingen worden toegevoegd.

Open data

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom geen bepaling is opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens **(5.187)**. De regering zet er op in dat de gegevens die beschikbaar worden gesteld aan het publiek de vorm krijgen van open data. Het is echter niet zeker dat dit bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al kan gelden

voor alle gegevens. Ten eerste zal het voor sommige gegevens blijvend onmogelijk zijn om de brongegevens te verstrekken omdat deze gegevens niet openbaar zijn in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur, bijvoorbeeld omdat dit vertrouwelijke bedrijfsgegevens zijn of omdat deze gegevens herleidbaar zijn tot individuele personen. Een optie is dan dat de overheid in dat geval de geaggregeerde gegevens aan het publiek verstrekt. Ten tweede worden veel gegevens verzameld door bedrijven en particuliere organisaties tegen commerciële tarieven, zoals gegevens die worden gebruikt ter onderbouwing van een aanvraag of worden verstrekt aan de overheid ter uitvoering van een wettelijke informatieverplichting. Op deze gegevens kunnen intellectuele eigendomsrechten rusten van derden. Om dergelijke gegevens te kunnen vrijgeven aan het publiek zal de Staat in beginsel over een voldoende toereikende licentie moeten beschikken. Ten derde is het denkbaar dat bepaalde gegevens nog niet in machineleesbare vorm kunnen worden aangeboden. Om deze drie redenen is geen algemene bepaling opgenomen over het open-data-karakter van de verzamelde gegevens. In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden gegevens beschikbaar worden gesteld.

De suggestie van de leden van de ChristenUnie-fractie een uniform landelijk overzicht van veilige zwemlocaties mogelijk te maken, dat via open data beschikbaar is voor aanbieders die mogelijkverwijs verwerkt zou kunnen worden in mobiele apps **(8.13)**, zal de regering meenemen bij de ontwikkeling van de Laan van de Leefomgeving.

9 Procedures en rechtsbescherming

9.1 Milieueffectrapportage

9.1.1 Implementatie mer-richtlijn

Er zijn door diverse fracties **(6.28, 10.5a, 5.145, 5.165, 5.170)** vragen gesteld over de wijze waarop de nieuwe mer-richtlijn (2014/52/EU) geïmplementeerd is in het wetsvoorstel. De vragen gaan onder meer over de kwaliteitsborging, de scheiding tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer **(10.5b, 5.165)** en de evaluatie van de milieueffectrapportage (mer). Hierover merkt de regering op dat de Minister van Infrastructuur en Milieu is gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel voor de implementatie van deze richtlijn. De richtlijn tot wijziging van de mer-richtlijn moet op 16 mei 2017 geïmplementeerd zijn. Omdat de implementatiedatum ligt vóór de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze richtlijn in de Wet milieubeheer worden geïmplementeerd, waarna deze regelgeving via de invoeringsregelgeving in de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving wordt opgenomen. De beleidskeuzes kunnen met uw Kamer besproken worden bij de behandeling van de noodzakelijke wijziging van de Wet milieubeheer. De implementatie moet zorgvuldig plaatsvinden en bovendien moeten nog diverse keuzes worden gemaakt. Daar kan de regering nog niet op vooruitlopen.

9.1.2 Betrokkenheid bij de totstandkoming mer

Vroegtijdige betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het planvormingsproces

De leden van de fracties van de SP, D66, de PvdA en de ChristenUnie hebben vragen gesteld **(4.49, 4.131, 5.22, 5.166)** over een wettelijke plicht tot een brede vroegtijdige betrokkenheid van burgers en bedrijven

bij het planvormingsproces, waaronder de betrokkenheid bij de vaststelling van het reikwijdte- en detailniveau van het milieueffectrapport (MER).

Allereerst is van belang dat de milieueffectrapportage geen apart instrument is, maar dient ter ondersteuning van de besluitvorming. Om die reden is de mer-procedure afgestemd op de voorbereidingsprocedure van het plan dat wordt vastgesteld of het besluit dat wordt genomen. Deze procedure voorziet er in dat als voor een besluit een mer moet worden uitgevoerd een ieder kan inspreken op het ontwerpbesluit. Tegelijk met het ontwerpbesluit wordt ook het MER ter inzage gelegd en er kan ook op dat rapport worden ingesproken (artikel 16.48, tweede lid). De regering benadrukt dat, in aanvulling op deze wettelijke regeling, maatschappelijke participatie in een vroeg stadium bij onder meer strategische besluiten en complexe projecten van groot belang is (zie ook paragraaf 6.3 van deze nota). Vroegtijdige betrokkenheid houdt ook in dat derden bij het voornemen van een mer-(beoordelings)plichtig project betrokken kunnen worden bij onderwerpen die betrekking hebben op het reikwijdte- en detailniveau, zoals de te onderzoeken alternatieven. Bij maatschappelijke participatie vindt de regering vooral maatwerk van belang, zodat gebiedsgericht en per geval kan worden gekeken naar de meest passende vorm van participatie. Participatie wordt echter volgens de regering niet zozeer versterkt door een wettelijke verplichting. Belangrijk is een bestuurscultuur waarbij de inzet is om vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, draagvlak en kwaliteit van besluitvorming, burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden tijdig en op de juiste wijze te betrekken. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om maatschappelijke participatie, waaronder de participatie bij de voorbereiding van een mer niet generiek wettelijk te verplichten, maar vooral te stimuleren.

Vroegtijdige betrokkenheid bij complexe projecten wettelijk geborgd

Voor de veelal complexe projecten van publiek belang die met een projectbesluit en met een omgevingsplan voor projecten met een publiek belang worden gerealiseerd, is gelet op het karakter van deze projecten, wel gekozen voor een wettelijke verankering van vroegtijdige publieke betrokkenheid. Juist bij de projecten die door de leden van de fractie van de PvdA als voorbeeld zijn aangedragen, zoals de aanleg van windmolenparken, is een projectbesluit van toepassing. Omdat niet ieder mer-plichtigproject zo maatschappelijk ingrijpend of complex is dat een sneller-beter-aanpak gewenst is, wordt uitbreiding van de wettelijke plicht tot participatie op grond van het criterium «mer-plicht» niet wenselijk gevonden. Een voorbeeld is een omgevingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van uitbreiding van een bedrijf in de nabijheid van een natuurgebied. Dat kan planmer-plichtig zijn als daarvoor een passende beoordeling is vereist, terwijl zo'n ontwikkeling niet altijd complex of maatschappelijk ingrijpend is.

9.1.3 Aanwijzing mer-plicht

Aanwijzing plan-mer-plicht sluit aan bij de systematiek van de smb-richtlijn

Vragen van diverse fracties gaan over de relatie tussen algemene regels en een mer-plicht. Zo zijn er vragen gesteld door de fracties van de SP en de ChristenUnie over de mer-plicht voor algemene regels (**4.63, 5.163**). De Omgevingswet dient naast de genoemde plannen en programma's, ook rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-mer-plichtig, zo menen deze fracties.

De regering merkt hierover op dat de vraag of sprake is van een plan-mer plicht volgt uit de smb-richtlijn. Op grond van deze smb-richtlijn geldt de plan-mer plicht voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige toestemmingen voor de in bijlagen I en II bij de mer-richtlijn genoemde projecten. In de meeste gevallen zullen algemene regels, zoals algemene rijksregels voor activiteiten, instructieregels en verordeningen niet vallen onder de definitie van plannen of programma's als bedoeld in de smb-richtlijn. Het gaat hier immers om algemeen verbindende voorschriften met een algemene strekking. Er is daarmee geen sprake van een plan in de zin van de smb-richtlijn. In een enkel geval kunnen algemene regels naast deze regels van algemene strekking ook regels bevatten die kaderstellend zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. Zo bevat het omgevingsplan, naast regels van algemene strekking, ook locatiespecifieke regels die kaderstellend kunnen zijn voor een mer-plichtig project. Voor een omgevingsplan kan dan ook een plan-mer-plicht van toepassing zijn. Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden in het wetsvoorstel niet meer expliciet aangewezen. Hiermee is gekozen voor een andere systematiek dan in artikel 7.2 van de Wet milieubeheer, waarin plan-mer-plichtige plannen expliciet zijn aangewezen. Aan de hand van de criteria van artikel 16.34 van het wetsvoorstel kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat zich de situatie kan voordoen dat een bepaald plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen.

Project-mer-plicht en algemene regels

Een vraag van de leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en D66 die hiermee samenhangt betreft de project-mer plicht. De vraag van deze leden is **(4.64, 5.164, 9.2)** of het reguleren van activiteiten met algemene regels in overeenstemming is met de mer-(beoordelings)plicht op grond van Europese mer-richtlijn. Deze richtlijn vraagt immers om een voorafgaand besluit voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. De regering kan deze vraag als volgt beantwoorden. Een activiteit kan in overeenstemming zijn met de algemene regels in bijvoorbeeld een omgevingsplan of een waterschapsverordening. Wanneer een dergelijke activiteit echter ook een mer-(beoordelings)plichtig project is als bedoeld in de bijlagen I en II van de mer-richtlijn zal daarvoor altijd een voorafgaand besluit (vergunning) worden vereist. Dit is als volgt geregeld. Artikel 16.41 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij AMvB (het Omgevingsbesluit) projecten en bijbehorende besluiten worden aangewezen waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Ook worden projecten en bijbehorende besluiten aangewezen waarvoor een mer-beoordeling moet worden verricht. De aan te wijzen projecten komen overeen met de mer-(beoordelings)plichtige projecten die zijn genoemd in de bijlagen I en II van de mer-richtlijn. Voor een in het Omgevingsbesluit aangewezen project is dus altijd een besluit (vergunning) nodig. Het vereiste van een besluit (vergunning) geldt daarmee ook als de activiteit op grond van decentrale regels (zoals een omgevingsplan of waterschapsverordening) is toegestaan. Deze systematiek komt overeen met de huidige systematiek van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage. Omdat een besluit voor de mer-(beoordelings)plichtige gevallen verplicht is voorgeschreven, is het niet nodig om daarnaast expliciet te bepalen dat mer-(beoordelings)plichtige projecten niet mogen worden uitgevoerd onder algemene regels.

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.122**) vragen of het klopt dat er geen plan-mer plicht geldt voor de omgevingsvisie van gemeenten nu deze niet verplicht is. In antwoord op deze vraag kan de regering deze leden informeren dat een wettelijke verplichting van een instrument niet relevant is voor de plan-mer-plicht. Artikel 16.32 van het wetsvoorstel benoemt de criteria die relevant zijn. Voor plannen en programma's moet een plan-MER worden gemaakt als de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan is vastgelegd en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd. Dit geldt voor de omgevingsvisie. De – niet verplichte – gemeentelijke omgevingsvisie valt dus ook onder de plan-MER-regeling.

9.1.4 Mer-beoordeling

Met het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije mer-beoordeling. De leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie (**5.76, 5.169**) vragen dit te onderbouwen. In het wetsvoorstel is gekozen voor één procedure voor de mer-beoordeling van projecten. Op dit moment gelden drempels waarboven een zogenoemde formele mer-beoordeling geldt. In de andere gevallen is de mer-beoordeling vormvrij. De drempels vervallen. Dat maakt voor de inhoudelijke beoordeling echter niet uit. Zoals nu ook het geval is, dient bij de mer-beoordeling rekening te worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III van de mer-richtlijn.

Ook hoeft in afwijking van de huidige regeling van de Wet milieubeheer de beslissing niet meer apart gepubliceerd te worden. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, kan worden volstaan met de motivering van de beslissing bij het desbetreffende besluit. Als er wel een MER gemaakt moet worden, dient de aanvraag om een besluit van een MER te zijn voorzien. Er zijn dus alleen procedurele verschillen, maar de inhoudelijke beoordeling wijzigt niet. In de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.170**) ligt ook een verwijzing naar richtlijn 2014/52/EU besloten die de mer-richtlijn heeft gewijzigd. Richtlijn 2014/52/EU dient uiterlijk 16 mei 2017 geïmplementeerd te zijn. De uitwerking van die richtlijn vindt plaats in het implementatietraject dat daarvoor loopt. Zoals aangegeven in paragraaf 9.1.1 vindt implementatie plaats via een wijziging van de Wet milieubeheer. Waar nodig worden het wetsvoorstel en het voorgenomen Omgevingsbesluit erop aangepast.

Het is voor de leden van de fractie van de PvdA niet op voorhand duidelijk wanneer sprake is van «kleine wijzigingen» en «kleine gebieden» waarvoor eerst een plan-mer-beoordeling kan worden gemaakt (**5.35**).

Deze vraag kan de regering als volgt beantwoorden. In de huidige regelgeving is alleen sprake van een plan-mer-plicht en niet van een plan-mer-beoordelingsplicht. In het wetsvoorstel kan voor plannen die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van bestaande plannen eerst een plan-mer-beoordeling worden verricht. Hiermee kan een tussenstap worden gemaakt om te beoordelen of een plan-mer nodig is. Een plan-mer is in ieder geval aan de orde als het plan kaderstellend is voor projecten waarvan op voorhand duidelijk is dat ze aanzienlijke milieueffecten hebben (projecten boven de huidige drempel, van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer). De vraag wanneer sprake is van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging moet worden gezien in de context van het gebied. Zo kan een plan voor de bouw van 25 huizen nabij Zoetermeer gezien worden als een kleine wijziging in relatie tot de fysieke leefomgeving waarvoor eerst een plan-mer-beoordeling wordt verricht, terwijl dat anders kan zijn voor de bouw van datzelfde aantal huizen in de omgeving van de Weerribben.

Naar de mening van de regering is niet de wetgever, maar het bevoegd gezag het beste in staat om te beoordelen of direct een plan-mer wordt uitgevoerd of dat eerst een plan-mer-beoordeling wordt verricht. Uitsluitingsdrempels, zoals de huidige D-lijst-drempels, kunnen niet worden gebruikt omdat de plan-mer-richtlijn (2001/42/EG) voorschrijft dat de plan-mer-beoordeling moet plaatsvinden aan de hand van de relevante criteria van bijlage II van die richtlijn. Er kan ook onder de uitsluitingsdrempels sprake zijn van aanzienlijke milieueffecten.

9.1.5 Commissie voor de milieueffectrapportage

Hoofdelementen regeling milieueffectrapportage op wetsniveau

De regering onderstreept in het wetsvoorstel het belang van de Commissie voor de milieueffectrapportage voor de kwaliteitsborging van de mer en deelt het standpunt van de leden van de fracties van de ChristenUnie, D66 en de SP (**14.85, 4.61, 4.137, 14.7**) dat de mer en de onafhankelijkheid van de Commissie goed geborgd moeten worden. Zo zal geregeld moeten worden dat de door de Commissie te benoemen deskundigen voor een werkgroep niet betrokken zijn geweest bij een project of plan waarover de Commissie advies uitbrengt. Het betreft hierbij bij uitstek nadere regelgeving over de werkwijze van de Commissie waarvoor regeling bij AMvB (het Omgevingsbesluit) het meest geëigend is. Doordat ook andere nadere regelgeving over adviesorganen bij AMvB wordt geregeld wordt daarmee ook gelaagdheid voorkomen. Daarvoor is in artikel 17.5 van het wetsvoorstel een grondslag opgenomen die in het Omgevingsbesluit moet worden ingevuld. Voor de regulering van de mer zijn de meest essentiële onderdelen van de mer in het wetsvoorstel opgenomen, zoals de aanwijzing van de plan-mer plicht, het alternatievenonderzoek en de verplichte advisering bij plan-mer door de Commissie voor de mer. Ook is de Commissie voor de mer op wetsniveau vastgelegd. Hiermee, en doordat verplicht uit te werken grondslagen zijn opgenomen, zijn de belangrijkste elementen van de regeling van mer en de Commissie voor de mer op wetsniveau goed geborgd.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een verplicht toetsingsadvies door de Commissie voor de mer bij plan-mer. De regering merkt naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en D66 hierover (**5.73, 5.75a, 5.165**) op dat uiteindelijk het bevoegd gezag verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de informatie voor de besluitvorming waarvan het MER onderdeel uitmaakt. In lijn met die verantwoordelijkheid krijgt het bevoegd gezag ook meer ruimte om bij projecten van geval tot geval na te gaan of een toetsingsadvies meerwaarde heeft. Deze meerwaarde kan onder meer samenhangen met de mate waarin het bevoegd gezag ervaring heeft en daarmee de kwaliteit van het MER beter kan inschatten, of vooraf advies heeft gevraagd in het kader van het plan dat voorziet in het complexe project. Het bevoegd gezag wordt in staat geacht en ook in staat gesteld om bij projecten keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen. De regering verwacht, in tegenstelling tot deze leden, niet dat de kosten van het advies daarbij doorslaggevend zullen zijn, zeker niet bij complexe projecten. Juist bij deze complexe projecten is een goede voorbereiding van belang in verband met het draagvlak. Daarbij kan ook de Commissie voor de mer een rol spelen. Ook bij de initiatiefnemer en het bevoegd gezag is bekend dat juist bij complexe projecten de kosten voor vertraging door onvoldoende voorbereiding vele malen hoger zijn dan de kosten van een toetsingsadvies. De Commissie voor de mer heeft door haar deskundigheid haar meerwaarde al voldoende bewezen. Ook de eerste signalen van de Commissie voor de mer wijzen niet op een invloed van de nieuwe tariefstelling op het aantal vrijwillig gevraagde adviezen.

Tariefstelling

In verband met de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie (**14.68, 14.69, 14.70**) over de bekostiging van de Commissie voor de mer kan het volgende worden opgemerkt. In aanvulling op hun juiste constatering dat voor de vrijwillige adviezen moet worden betaald, moet er per 1 juli 2014 ook betaald worden voor de verplichte adviezen, zodat de kosten voor de exploitatie van de Commissie geheel gedekt worden door de tariefstelling. De tariefstelling van de Commissie voor de mer voor hun adviezen is te vinden op de website van de Commissie. Er is geen onderscheid tussen de tarieven voor vrijwillige en verplichte adviezen. Het basistarief in 2015 voor een advies bedraagt € 29.000 (exclusief BTW), dit geldt voor de meeste projecten. Het (verwachte) aandeel van de vrijwillige adviezen in 2014 ligt tussen de 25 en 30%, dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen eveneens naar de gevolgen van de bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen (**14.69**). De eventuele gevolgen van deze wijze van bekostiging voor de hoeveelheid adviesaanvragen zijn op dit moment nog niet in te schatten. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft, ook om die reden, aan uw Kamer toegezegd⁴⁸ om in 2016 een evaluatie uit te laten voeren naar twee randvoorwaarden: de continuïteit en de kwaliteit van de Commissie voor de mer. In dat kader wordt ook bekeken of er sprake is van een mogelijke drempel, bijvoorbeeld voor kleinere gemeenten, voor het aanvragen van vrijwillige adviezen. Zoals eerder beschreven zijn de eerste signalen van de Commissie voor de mer op dit punt zijn dat de nieuwe tariefstelling een minder zware invloed heeft op de keuze om wel of niet vrijwillig advies te vragen dan vooraf werd ingeschat.

De leden van de fractie van de SGP stellen de vraag in hoeverre de motie-Bisschop voor een voldoende fijnmazige tariefstelling⁴⁹ voldoende terugkomt in artikel 13.6 (**14.67**). De regering kan de vraag van deze leden als volgt beantwoorden. De Commissie voor de mer doet elk jaar een voorstel voor tarieven van mer-adviezen. Doordat de hoogte van de tarieven rechtstreeks zal samenhangen met de kosten voor het uit te brengen advies zal daarmee ook voorzien worden in een meer fijnmazig tariefstelling. De Minister van Infrastructuur en Milieu moet deze tarieven goedkeuren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen de vraag of differentiatie ook zodanig toegepast kan worden dat voor verplichte adviezen meer moet worden betaald waardoor voor niet-verplichte adviezen een lager (niet-kostendekkend) tarief kan worden vastgesteld (**14.70**). De regering benadrukt dat de differentiatie geen ruimte laat voor een onderscheid tussen vrijwillige en verplichte adviezen. In de toelichting bij artikel 13.6 is aangegeven dat de differentiatie er enkel op gericht is dat de tarieven niet meer mogen bedragen dan nodig is om de gemaakte kosten te dekken in verband met de te verrichten activiteiten. Differentiatie tussen vrijwillige en verplichte adviezen zou leiden tot ongewenste kruissubsidiëring en daarmee onvoldoende invulling geven aan het profijtbeginsel. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie aangeven (**5.167**) is de mer-regelgeving in 2010 ingrijpend gemoderniseerd en is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie voor de mer volledig door te berekenen. Deze leden stellen voor om eerst de effecten af te wachten van alle recente wijzigingen. Hierover merkt de regering op dat met de resultaten van deze wijzigingen inmiddels ruim vier jaar ervaring is opgedaan. Er zijn diverse evaluaties en onderzoeken uitgevoerd, waarvan de resultaten worden meegenomen in de veranderingen in het wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de evaluatie van participatie, de

⁴⁸ Handelingen II 2013/14, nr. 45, item 13, blz. 4.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 686, nr. 11.

evaluatie van het gebruik van de nieuwe handreiking en handleiding, een onderzoek naar de mogelijke lastenverschuiving als gevolg van het verplaatsen van projectcategorieën van de mer-plichtige lijst naar de mer-beoordelingsplichtige lijst en het onderzoek naar de doorwerking van de adviezen van de Commissie voor de mer en doorwerking van het MER zelf in de besluitvorming van het bevoegd gezag. De resultaten van deze evaluaties en onderzoeken zijn vorig jaar naar de Tweede en Eerste Kamer gezonden.⁵⁰

9.1.6 Inhoud van de milieueffectrapportage

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**14.81**) vragen een nadere toelichting op de te stellen regels over de inhoud van het plan-MER. Voor de inhoud van een plan-MER wordt aansluiting gezocht bij de inhoudseisen die de smb-richtlijn voor een plan-MER voorschrijft. Dat betekent dat de beschrijving van de redelijke alternatieven als eis zal worden genoemd. Andere inhoudseisen aan een MER zijn bijvoorbeeld het opnemen van een beschrijving van de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen en het opnemen van een niet-technische samenvatting.

Ook voor de inhoud van het project-MER wordt aansluiting gezocht bij de inhoudseisen die de mer-richtlijn voorschrijft. Ook dit wordt nader geregeld in het Omgevingsbesluit. Het verschil tussen inhoudseisen voor het plan-MER en het project-MER is dat voor het project-MER in het wetsvoorstel al een doorkijk is opgenomen over wat in ieder geval in de AMvB wordt geregeld over de hoofdelementen van de mer, zoals de beschrijving van alternatieven. Deze duidelijkheid kon ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel niet verkregen worden uit de mer-richtlijn die op 15 mei 2014 is gewijzigd, kort voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel. Voor plan-mer wordt deze duidelijkheid gegeven in de smb-richtlijn, waarbij zal worden aangesloten.

De leden van de fractie van de SP (**4.60**) hebben een aantal vragen gesteld over het alternatievenonderzoek. Bij de beoordeling door het bevoegde gezag welke redelijke alternatieven moeten worden onderzocht is van belang te beseffen dat een mer altijd wordt uitgevoerd ten behoeve van een te nemen besluit. Bij het maken van keuzes over te onderzoeken alternatieven moet dus altijd rekening worden gehouden met de concrete opgave. Te onderzoeken alternatieven moeten bovendien realistisch zijn, dat wil zeggen technisch maakbaar en uitvoerbaar, betaalbaar, en in principe een oplossing bieden voor de specifieke opgave. Zo zal bij alternatievenonderzoek naar een locatie voor een windmolenpark niet de locatie voor een andere vorm van energievoorziening worden onderzocht. Op grond van de mer-richtlijnen is onderzoek naar het meest milieuvriendelijk alternatief niet voorgeschreven in de huidige regelgeving en in het wetsvoorstel. Wel moeten binnen de te onderzoeken alternatieven ook de verschillende milieugevolgen in kaart worden gebracht. Ook moeten maatregelen worden onderzocht die belangrijke nadelige milieueffecten kunnen beperken, voorkomen of verminderen (zoals mitigerende maatregelen). Naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over het alternatievenonderzoek in artikel 16.50 (**14.84**) kan opgemerkt worden dat er geen alternatieven voor het tracé of de locatie in het project-MER hoeven te worden onderzocht als die al in het plan-MER zijn onderzocht. Voor andere aspecten geldt wel dat er een alternatievenonderzoek moet worden uitgevoerd. Deze leden hebben ook de vraag gesteld hoe wordt voorkomen dat redelijke alternatieven in de plan-mer-fase afvallen als gevolg van te globale inschatting van effecten, terwijl deze alternatieven in de project-mer-fase mogelijk wel een reëel

⁵⁰ Kamerstukken I 2012/13, 31 755, S.

alternatief zouden kunnen blijken te zijn (**14.77, 14.82**). Hierover merkt de regering allereerst op dat zowel op het niveau van een plan-mer als project-mer alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven moeten worden onderzocht. Alternatieven die in het plan niet of onvoldoende concreet in beschouwing zijn genomen wegens het globale karakter van het plan, kunnen dus niet achterwege worden gelaten bij de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven voor het project. De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie en de SP (**3.19, 4.63, 5.21, 5.168**) vragen een reactie op het verbreden van de mer. Verwezen wordt daarbij naar een omgevingstoets of een effectrapportage. Specifiek wordt voorgesteld om een gezondheidsscan en drinkwatereffecten daaraan toe te voegen. De regering merkt hierover het volgende op. Het doel van de mer is om ten behoeve van de besluitvorming de informatie over het milieu, in de brede zin van het woord, in beeld te brengen. Gezondheid en effecten op drinkwater vallen onder het brede begrip milieu, en deze worden dan, indien relevant voor het project en de besluitvorming, meegenomen in de mer. Gegeven de uitgangspunten van de stelselherziening wordt voor de inhoudelijke vereisten aan de mer aangesloten bij de internationale verplichtingen. Wettelijke verplichting tot inhoudelijke verbreding van de mer is om die reden, en omwille van het beperken van onderzoekslasten, niet gewenst. Bij goede besluitvorming moet natuurlijk wel een brede belangenafweging plaatsvinden. De mer borgt dus dat in ieder geval de milieubelangen, in de brede betekenis van de EU-richtlijnen, duidelijk in beeld wordt gebracht voor de besluitvorming. Vervolgens moeten ook andere relevante effecten in beeld worden gebracht bij die besluitvorming. Wanneer en op welke wijze andere «zachtere waarden» worden betrokken bij deze besluitvorming zal worden geregeld in de instructieregels voor besluiten in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (zie paragraaf 3.6.2 van deze nota).

Voorbeeld

De gemeente stelt een omgevingsplan op voor de Binckhorst (zie casusbeschrijving in paragraaf 8.1). De gemeente merkt daarbij dat de MER (die onderdeel is van het omgevingseffectrapport) en uitnodigingsplanologie goed samen gaan. Het omgevingseffectrapport (OER) wordt gebruikt voor het vormgeven van het omgevingsplan. Op die manier wordt het MER gebruikt als sturend instrument in plaats van als toetsend instrument (nadat het stedenbouwkundig plan al is bedacht). Het OER en het daarin opgenomen mengpaneel helpt de gemeente om via het omgevingsplan (per deelgebied) te sturen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gemeente kiest er daarbij voor om de effectrapportage te betrekken op de volledige reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving, zodat die mogelijkheden over de volledige reikwijdte kunnen worden benut. De omgevingseffectrapportage hoeft overigens geen dik rapport te worden. Er zijn voldoende mogelijkheden om de onderzoekslasten te beperken (zie ook paragraaf 9.3).

Het OER vormt de toelichting van het omgevingsplan. Zo wordt overlap tussen de toelichting en de MER voorkomen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de relatie met artikel 16.5 over de houdbaarheid van gegevens (**14.78, 14.83**) merkt de regering op dat uit artikel 16.49, tweede lid, van het wetsvoorstel voldoende duidelijk blijkt dat de regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens niet van toepassing is als het gaat om de vraag of het MER redelijkerwijs aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Zoals ook in de toelichting op artikel 16.49 is aangegeven, houdt dit in dat gegevens voldoende actueel moeten zijn, ook als deze gegevens minder dan twee jaar ook zijn. Ook kan een

teiten een aanvraag betrekking zal hebben. Dit kan variëren van grote wijzigingsplannen en sloop tot ontsierend gebruik van het monument. Elk initiatief dient zorgvuldig te worden beoordeeld en afgewogen tegen het behoud van de waarden van het monument. Als onvoldoende informatie over de monumentale waarden van het betrokken monument beschikbaar is, kan het nodig zijn dat eerst bouwhistorisch of cultuurhistorisch onderzoek plaatsvindt voordat een aanvraag om vergunning verder in behandeling kan worden genomen. Deze informatie over de monumentale waarde is nodig om de voor het verlenen van een vergunning benodigde afweging te kunnen maken of te bepalen onder welke voorwaarden de verlangde ontwikkelingen toelaatbaar zijn. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed biedt hierin ondersteuning aan de praktijk met brochures en – in de ingrijpende gevallen – met advies en draagt er zorg voor dat beschikbare informatie over rijksmonumenten zoveel mogelijk wordt ontsloten. Het voorafgaand vastleggen van voorspelbare beoordelingscriteria, zoals door de leden van de fractie van de VVD is gevraagd, is daarmee voor de monumentenzorg geen haalbare optie. Wel wijst de regering erop dat de in dit verband relevante uitgangspunten uit het Verdrag van Granada over het behoud van het architectonische erfgoed via artikel 5.21 van het wetsvoorstel doorwerken in de beoordelingsregels (toetsingskader) voor de rijksmonumentenactiviteit. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag staat het behoud van het monument en zijn monumentale waarden voorop. De commissie die op grond van artikel 17.9 wordt ingesteld om te adviseren over vergunningaanvragen voor rijksmonumentenactiviteiten moet voldoende zijn toegerust om zich in elk individueel geval een deskundig oordeel te kunnen vormen over de impact van de voorgenomen activiteit(en) op de monumentale waarden en of de activiteit in overeenstemming is (te brengen) met het belang van de monumentenzorg.

Samenvattend kan worden gesteld dat het gemeenten vrij staat om externe adviseurs te betrekken bij de besluitvorming wanneer dat nodig of wenselijk wordt geacht. Het staat gemeenten ook vrij adviesorganen in te stellen, die bijvoorbeeld adviseren over ruimtelijke kwaliteit. De regering wil gemeenten hierbij echter niet voor de voeten lopen met verplicht in te stellen commissies, waarvan het gevolg kan zijn dat in rechterlijke procedures wordt vastgesteld dat een besluit onzorgvuldig is voorbereid of een draagkrachtige motivering ontbeert als deze commissie in een concreet geval niet is geraadpleegd. Zoals eerder aangegeven wordt wegens het bijzondere karakter van de monumentenzorg, vastgehouden aan de plicht tot het instellen van een adviesorgaan met het oog op de advisering over de rijksmonumentenactiviteit. Ook aan deze commissie mogen gemeenten een bredere adviestaak opdragen, bijvoorbeeld voor gemeentelijke monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Om dit in de tekst van artikel 17.9 van het wetsvoorstel te verduidelijken, wordt in de nota van wijziging de specifieke naamgeving van dit adviesorgaan («commissie voor de monumentenzorg») geschrapt. Het is dan duidelijk dat het werkterrein en de samenstelling van deze commissie kan worden verbreed tot het domein van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zal wel voorop hebben te staan dat de leden met deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg betrokken worden bij een advies over een beoordeling van een rijksmonumentenactiviteit (artikel 5.21) bij de totstandkoming van dit advies in acht worden genomen. Dit is in de nota van wijziging tot uitdrukking gebracht.

9.3 Onderzoekslasten

Het wetsvoorstel gaat uit van een beleidscyclus die de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt en ruimte biedt voor ontwikkeling. Bij het toepassen van de beleidscyclus kan efficiënter

en effectiever door bestuursorganen worden gestuurd op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit vertaalt zich ook in de onderzoekslasten. In de huidige uitvoeringspraktijk concentreert een groot deel van de onderzoekslasten zich rond het opstellen van een bestemmingsplan en het verlenen van vergunningen. Gegevens uit monitoring zijn niet beschikbaar of kunnen niet worden gebruikt voor deze besluiten. Bij het opstellen van het bestemmingsplan richt een deel van het onderzoek zich dan ook op het (opnieuw) in kaart brengen van de achtergrondwaarden van de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. De beleidscyclus vergroot het belang van monitoring. Bij beleidsontwikkeling – zoals het vaststellen van een omgevingsvisie of omgevingswaarden – wordt rekening gehouden met deze monitoringsgegevens. Door middel van programma's kan de kwaliteit van de leefomgeving voor de diverse aspecten waar nodig, actief worden verbeterd. De beleidscyclus kan er voor zorgen dat onderzoekslasten zich minder concentreren rond het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Onderzoeks- en monitoringsgegevens moeten in de verschillende fasen van de cyclus kunnen worden gebruikt. Zo zouden monitoringsgegevens gebruikt moeten kunnen worden bij het wijzigen en afwijken van een omgevingsplan. Ook zouden rekenmodellen, die zijn gebruikt voor het wijzigen van een omgevingsplan, moeten kunnen worden hergebruikt bij het toetsen van vergunningaanvragen. Op die manier wordt met de stelselherziening het hergebruik van gegevens bevorderd. Deze gegevens over de staat van de fysieke leefomgeving worden beschikbaar gesteld via de eerder genoemde – en in paragraaf 12.4 verder uitgewerkte – Laan van de Leefomgeving. De beschikbaarheid van deze informatie leidt tot het terugdringen van onderzoekslasten. In de huidige uitvoeringspraktijk gaat een aanzienlijk deel van het onderzoeksbudget namelijk op aan het in kaart brengen van de huidige situatie. Ook het beter faseren van onderzoeksverplichtingen leidt tot vermindering van onderzoekslasten. Zo wordt met de stelselherziening ingezet op het scheiden van de «of-vraag» en de «hoe-vraag». De vraag of een functie ergens mogelijk is wordt op basis van onderzoek op hoofdlijnen (quick-scan) beantwoord in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor geluid of externe veiligheid, worden opgenomen. De vraag hoe die functie precies wordt gerealiseerd komt bij de vergunningaanvragen pas aan de orde. Aanvragen worden getoetst aan de in het omgevingsplan opgenomen randvoorwaarden. Zo wordt onderzoek naar allerlei uitvoeringsvarianten die zich daadwerkelijk niet voor zullen doen, voorkomen.

Voorbeeld

In de huidige praktijk kunnen de onderzoekslasten bij globale bestemmingsplan nog behoorlijk oplopen, omdat de «of-vraag» en de «hoe-vraag» gelijktijdig moeten worden beantwoord. De gemeente Den Haag stelde zo'n globaal bestemmingsplan op voor het gebied Laakhaven West en Petroleumhaven. In dat bestemmingsplan biedt de gemeente ruimte voor zelfbouw via particulier opdrachtgeverschap. De Wet geluidhinder dwong de gemeente om een gedetailleerd akoestisch onderzoek te doen terwijl nog niet zeker was wanneer en hoeveel woningen er komen. Ook de fasering werd daarbij bekeken. Voor geluid is het namelijk relevant of eerst woningen in de spoorzone of langs de wegen worden gerealiseerd, of eerst in het middengebied. Uiteindelijk heeft de gemeente acht varianten (inclusief faseringsvarianten) laten onderzoeken. Of daarbij ook de variant is onderzocht die ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd is van het toeval afhankelijk. De gemeente wil dat bij het omgevingsplan voor de Binckhorst anders aanpakken (zie ook de kaders over casus Binckhorst die zijn opgenomen in de paragrafen 9.1.6 en 12.4). Daar worden – nadat de bestaande geluidskwaliteit –

in kaart is gebracht de gewenste randvoorwaarden in het omgevingsplan opgenomen (bijvoorbeeld: niet meer dan x dB bij het verlenen van een vergunning voor een geluidsgevoelige functie). Als dan later de vergunningen worden aangevraagd wordt getoetst aan deze randvoorwaarden. Die aanpak zorgt er voor dat er niet meer allerlei fictieve uitvoeringsvarianten worden onderzocht.

Daarnaast leidt ook het toepassen van vuistregels en de mogelijkheid om te beoordelen of een ontwikkeling «niet in betekenende mate» (NIBM) bijdraagt aan de verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving tot vermindering van onderzoekslasten. Deze twee instrumenten zorgen er voor dat er pas onderzoek wordt gedaan als er van uit de specifieke casus voldoende aanleiding voor is. Het toepassen van vuistregels en de NIBM-toets is uiteraard gemakkelijker als de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving bekend is bij het wijzigen of afwijken van een omgevingsplan of het toetsen van een vergunning. Het instrument NIBM wordt op dit moment al toegepast bij het aspect luchtkwaliteit. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt bezien of het instrument op meerdere aspecten van de fysieke leefomgeving kan worden toegepast.

Het wetsvoorstel biedt zoals gezegd een goede basis voor het terugdringen van onderzoekslasten. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving wordt hier nader invulling aan gegeven. Daarbij, zo kan in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie worden gemeld **(6.21)**, wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen die de Actal in dat verband heeft gedaan. De uitvoeringsregelgeving wordt zo ingericht dat de onderzoekslasten in z'n totaliteit worden gereduceerd. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de eerder beschreven betere fasering van onderzoek en het hergebruik van onderzoeks- en monitoringsgegevens.

Vanzelfsprekend kunnen onderzoekslasten pas daadwerkelijk worden teruggedrongen als daar voldoende aandacht voor is in de uitvoeringspraktijk. De regering herkent de opmerking van de leden van de SGP-fractie, als zij constateren dat vergunningaanvragers regelmatig aanlopen tegen de tendens dat ook voor relatief eenvoudige projecten een uitgebreid dossier, inclusief allerlei onderzoeksgegevens wordt gevraagd, die veel verder gaat dan nodig is. Ook de 50PLUS-fractie gaat hier impliciet op in bij de vraag hoe de toenemende gemeentelijke beleidsruimte zich verhoudt tot de wens om onderzoekslasten te verminderen **(1.95)**. In paragraaf 2.3 van deze nota is al aangegeven dat de regering met het programma Nu al Eenvoudig Beter de benodigde cultuuromslag tracht te bevorderen. De stelselherziening wordt door de regering ingezet als een stimulans voor decentrale overheden om minder regels te stellen en waar mogelijk de onderzoekslasten te beperken.

Met de stelselherziening kan dan ook een aanzienlijke reductie van onderzoekslasten worden bereikt. Dit geldt zowel voor eenvoudige als complexe projecten. Tegelijkertijd beseft de regering goed dat voor grootschalige complexe projecten een integrale besluitvorming en een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk is. De leden van de fractie van de VVD **(1.3)** vragen naar de omvang van een MER voor complexe projecten (zoals de Tweede Maasvlakte). Gelet op de omvang van het project Tweede Maasvlakte en de effecten op de zee, de haven en het achterland zal een MER voor een dergelijk project omvangrijk blijven. Inzet van de stelselherziening omgevingsrecht ten aanzien van onderzoeksverplichtingen is dat alleen die informatie verzameld moet worden die noodzakelijk is voor de besluitvorming en dat gebruik gemaakt mag worden van bestaande informatie. Specifiek voor de MER betekent dit dat onderzoekslasten worden verminderd door de beschikbaarstelling van al verzamelde gegevens (de Laan voor de Leefomgeving) en door de mogelijkheid voor een initiatiefnemer om gebruik te maken van een ander

voldoende actueel MER waarin zijn project voldoende concreet is beschreven. Bij plannen mag het bevoegd gezag gebruik maken van andere MER-en, die al bruikbare informatie bevatten, om stapeling van plan-MER-en te voorkomen. Deze maatregelen moeten bijdragen aan de vermindering van de onderzoekslasten. Door in uitvoeringsregelgeving op te nemen dat de mer «in de plaats kan komen» van andere aanvraag-eisen, wordt eveneens een hoop dubbel werk voorkomen.

Grootschalige complexe projecten lopen niet alleen vertraging op door trage procedures, maar ook door gebrek aan draagvlak. De Omgevingswet draagt bij aan versnelling én verbetering van de besluitvorming doordat zij voorziet in één besluitvormingsprocedure voor projecten met een publiek belang met brede verkenning en een vroegtijdige participatie van burgers en bedrijven («sneller-en-beter»-aanpak). Na de politieke keuzes rondom het project, al dan niet vastgelegd in een voorkeursbeslissing, kan het projectbesluit in 24 weken worden afgerond. Het projectbesluit kan in één keer voorzien in alle benodigde toestemmingen. Ook versnelling van procedures leidt tot minder onderzoekslasten, omdat onderzoeksgegevens minder snel verouderd zijn. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over concrete voorbeelden van projecten die jaren hebben geduurd en waarvoor de Omgevingswet voorziet in een snellere en betere procedure (**1.4**), kunnen als voorbeelden worden genoemd: windmolenparken zoals windmolenpark Burgervlotbrug. Dit laatste project heeft in totaal 16 jaar geduurd. Een ander project dat jaren heeft geduurd is een windmolenpark in Houten.

9.4 Functiescheiding

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over het geven van advies door het bevoegd gezag aan initiatiefnemers, over de scheiding van voorlichting en handhaving en over de scheiding van de overheid in de rol van initiatiefnemer en in de rol van vergunningverlener (**3.12**). Het geven van informatie en raad over de regelgeving door het bevoegd gezag kan ertoe bijdragen dat de initiatiefnemer plannen en aanvragen ontwikkelt voor activiteiten of projecten die niet in strijd zijn met de geldende regels. Dat kan in een latere fase toezicht vergemakkelijken. Deze ondersteuning kan deels met digitale, landelijke voorzieningen plaatsvinden waardoor de kosten ervan beperkt blijven. De inzet voor toezicht en handhaving dient onafhankelijk van het geven van informatie aan individuele initiatiefnemers en vergunningverlening te worden bepaald aan de hand van de wettelijk voorgeschreven risicogebaseerde toezichtsprogrammering en waar mogelijk met toepassing van de landelijk afgesproken handhavingstrategie. Over de scheiding van ondersteuning van aanvragers en vergunningverlening aan de ene kant en handhaving aan de andere kant kan het volgende worden opgemerkt. In het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie (PUMA) zijn in overleg tussen alle betrokken overheden kwaliteitscriteria opgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wabo. Deze eisen zullen ook als basis kunnen dienen voor de kwaliteitseisen die de overheden voor de uitvoering van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zullen gaan opstellen in het kader van het gewijzigde wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving⁵⁶. In de PUMA-kwaliteitseisen zijn spelregels opgenomen over functiescheiding. Deze spelregels houden in dat voor de generalistische deskundigheidsgebieden een functiescheiding op persoonsniveau moet worden aangehouden tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Voor de specialistische functies geldt een scheiding op object- of dossierniveau. Een specialist die

⁵⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nrs. 7 en 8.

heffing zijn, maar een deel (bijvoorbeeld 10 tot 20%) van de totale leges zoals berekend op basis van de indieningsgegevens. Voor aanvragen die na het vooroverleg daadwerkelijk tot indiening komen, wordt het voor het vooroverleg in rekening gebrachte bedrag daarop in mindering gebracht. Men kan voor gevallen waarin het vooroverleg niet wordt gevolgd door een formele aanvraag een gedeeltelijke terugbetaling toepassen, zoals dat ook kan voor vergunningen, die na verlening op verzoek van de aanvrager worden ingetrokken. Dergelijke oplossingen behoeven uiteraard een formele grondslag in de legesverordening van het desbetreffende bevoegd gezag. Bij een vergunningplicht geeft een verleende vergunning inderdaad ook niet de zekerheid dat alle voorschriften worden nageleefd. Evenals bij algemene regels kan het een momentopname zijn of wordt voldaan aan doelvoorschriften. Ook gelet op de in de memorie van toelichting genoemde praktische aspecten, biedt een vrijwillig rechtsoordeel dan ook niet de verlangde rechtszekerheid en is het daarnaast niet de taak van de overheid om op verzoek van een initiatiefnemer deze zekerheid te beiden, ongeacht of het vergunningvoorschriften betreft of algemene regels.

9.6 Voorbereidingsprocedures

9.6.1 Uitgebreide of reguliere procedure

Een van de verbeterdoelstellingen van de stelselherziening is de versnelling van procedures. Om die reden zal in het voorgenomen Omgevingsbesluit ook worden vastgelegd in welke gevallen verschuiving van de reguliere naar de uitgebreide procedure zal plaatsvinden. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.171)** merkt de regering op dat naast internationale verplichtingen (waarop in paragraaf 6.3.5 is ingegaan), ook de complexiteit en de uitvoerbaarheid bij die keuze een rol zal spelen. De regering steunt het standpunt van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie **(5.23, 5.172, 5.173)** dat ook kleine ingrepen en/of ingrepen waarvoor de reguliere procedure van toepassing is, voorafgaande betrokkenheid van belanghebbenden van belang kan zijn. De regering moedigt voorafgaand overleg aan, onder meer ook door deze mogelijkheid in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel onder de aandacht te brengen en door het onder de aandacht brengen van goede voorbeelden in het kader van Nu al Eenvoudig Beter. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. Allereerst de mogelijkheid om voorafgaand aan het indienen van de aanvraag de omgeving te betrekken. En de mogelijkheid om met toepassing van artikel 4:15 Awb de beslistermijn te verlengen als de initiatiefnemer daarmee instemt. Overleg is vooral zinvol in die gevallen waarin het toetsingskader van de omgevingsvergunning ruimte laat voor het afwegen van belangen van anderen, zoals omwonenden. Wanneer bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt aangevraagd die aan alle vereisten voldoet, dan moet deze verleend worden, ook als de burens geen toestemming hebben verleend. Wanneer vooroverleg wordt toegepast en op welke wijze is vooral maatwerk waar door het bestuursorgaan en de initiatiefnemer van geval tot geval invulling aan wordt gegeven. Een wettelijk stramen is daarbij niet wenselijk. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie **(5.140)** of de regering een «kan»-bepaling wil opnemen ten aanzien van het vooraf betrekken van de belanghebbende is de wetgever terughoudend met regelgeving die tot doel heeft om aan te moedigen wat ook zonder wettelijke regeling mogelijk is. De vraag van de leden van de ChristenUnie **(5.172)** of toepassing van artikel 4:15 Awb instemming van de initiatiefnemer vereist kan de regering bevestigend beantwoorden. Deze instemming is vereist met het oog op de rechtsze-

kerheid van de initiatiefnemer ten aanzien van de termijn waarbinnen hij een besluit van de overheid mag verwachten op zijn aanvraag.

9.6.2 Lex silencio positivo

De leden van de fracties van de PvdA en de PvdD (**5.38, 15.10**) onderschrijven het schrappen van de toestemming van rechtswege bij niet tijdig beslissen (lex silencio positivo) in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA, waarom niet generiek is afgezien van de lex silencio positivo, merkt de regering op dat hier mogelijk sprake is van een misverstand: in alle gevallen is in het wetsvoorstel afgezien van de lex silencio positivo. In de algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven dat deze keuze ook in lijn is met de rechtvaardigingsgronden die de Dienstenrichtlijn geeft om toepassing van de lex silencio positivo achterwege te laten. Deze afweging is gemaakt, in antwoord op de vraag van de leden van de PvdD-fractie, mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State. Een rechtvaardigingsgrond die genoemd wordt in de Dienstenrichtlijn is «een dwingende reden van openbaar belang» of belangen van derden. Als een dergelijke reden zich voordoet dan mag een lidstaat alsnog afzien van de toepassing van de lex silencio positivo. Als dwingende redenen van openbaar belang kan onder meer worden aangemerkt: gevolgen voor de volksgezondheid, voor de fysieke leefomgeving of voor de veiligheid. Voorbeelden zijn een mijnbouwactiviteit in verband met de openbare orde en de volksgezondheid, of een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit in verband met de mogelijke gevolgen voor de waterveiligheid of de waterkwaliteit. Na analyse van alle activiteiten die vallen onder de Dienstenrichtlijn is geconcludeerd dat een rechtvaardigingsgrond van toepassing is en dat ook in die gevallen waarin de Dienstenrichtlijn van toepassing is, de lex silencio positivo uitgezonderd kan worden.

9.6.3 Inspraakprocedures

De leden van de fractie van de SGP vragen of als gevolg van de verruiming van de zienswijzenprocedure van belanghebbenden tot «een ieder» sprake is van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden ten opzichte van de huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures (**5.201**). Vooraf merkt de regering hierover op dat niet op alle huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Voor structuurvisies die ruimtelijke aspecten bevatten, bestaat er in het huidige stelsel een gedifferentieerd regime. Zo is voor structuurvisies op grond van de Wet ruimtelijke ordening slechts geregeld dat daarbij moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan worden betrokken. Gemeentebesturen en provinciebesturen stellen daarnaast aanvullende regels over de inspraak op het voorgenomen gemeentelijk respectievelijk provinciaal beleid in hun inspraakverordening. In de Gemeentewet en Provinciewet is bepaald dat de inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 Awb, voor zover in de inspraakverordening niet anders is bepaald. Omdat in die wetten niet is geregeld dat een zienswijze door een ieder kan worden ingediend, kan er dus in bepaalde gevallen sprake zijn van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden. Wat betreft de voorbereiding van bestemmingsplannen en tracébesluiten kan in algemene zin wel gesteld worden dat hierop afdeling 3.4 Awb van toepassing is en dat iedereen over het ontwerp hiervan een zienswijze kan indienen. Met betrekking tot de voorbereiding van deze besluiten is er dus geen sprake van een verbreding van de kring van inspraakgerechtigden.

9.6.4 Inwerkingstredingstermijnen

De leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.174**) vragen wat de huidige termijnen zijn voor de inwerkingtreding van besluiten tot vergunningverlening. Voor de inwerkingtreding van de vergunningen die opgaan in de omgevingsvergunning op grond van het wetsvoorstel, gelden verschillende termijnen. Zo treden besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning voor een aantal activiteiten, waaronder die met onomkeerbare gevolgen, zoals het slopen van bouwwerken of beschermde monumenten of het vellen van houtopstanden, of van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet in werking nadat de bezwaartermijn van zes weken is verstreken. Daarnaast treden besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning of van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb in werking nadat de beroepstermijn van zes weken is verstreken. Als binnen de hiervoor bedoelde termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet eerder in werking dan nadat op het verzoek is beslist. Besluiten tot verlening van een vergunning voor een archeologisch rijksmonument treden in werking na het verstrijken van de beroepstermijn van zes weken of, als beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. De overige besluiten tot verlening van een Wabo-vergunning of van een andere vergunning die opgaat in de omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet, zoals de watervergunning, treden direct na hun bekendmaking in werking. De regering heeft gekozen voor uniformering van deze inwerkingtredingstermijnen.

Deze leden vragen ook of de termijn van twee weken na kennisgeving niet te kort is voor een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, omdat voor wijzigingen van het omgevingsplan een langere termijn voor inwerkingtreding geldt (**5.175**). Deze termijn is niet te kort voor besluiten tot verlening van een dergelijke vergunning, omdat is voorzien in automatisch schorsende werking als er binnen die termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. De inwerkingtredingstermijn voor wijzigingen van omgevingsplannen is weliswaar vier weken, maar hiervoor is niet voorzien in automatisch schorsende werking. Voor de onderbouwing van de keuze van de termijn van inwerkingtreding van (wijzigingen van) omgevingsplannen en van besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning verwijst de regering naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 16.76 respectievelijk 16.77.

9.6.5 Schorsing bij beroep

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de mogelijkheden om de automatisch schorsende werking te beperken tot alleen de onderdelen van de omgevingsvergunning waartegen beroep is aangetekend (**5.176**). In reactie op deze vraag merkt de regering allereerst op dat wanneer het beroepschrift gaat over een omgevingsvergunning voor een enkele activiteit, daarin geen verschillende onderdelen kunnen worden onderscheiden. In andere gevallen zal uit een beroepschrift vaak niet direct kunnen worden opgemaakt op welke onderdelen van de omgevingsvergunning het betrekking heeft. Wat de omvang is van het beroep, vergt in die gevallen een nadere beoordeling door de voorzieningenrechter. Een beperking van de schorsende werking tot onderdelen van de omgevingsvergunning zou in de praktijk dan ook kunnen leiden tot onduidelijkheid over de werking van het besluit en daarmee tot rechtsonzekerheid. Het wetsvoorstel voorziet om die reden in een automatisch schorsende werking van alle onderdelen van de omgevingsvergunning, waarbij overigens belanghebbenden die door de van rechtswege schorsing rechtstreeks zijn getroffen, de mogelijkheid wordt geboden om die

schorsing geheel of gedeeltelijk door de voorzieningenrechter te laten opheffen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de gevolgen zijn als de voorzieningenrechter op een verzoek om schorsende werking nog moet beslissen wanneer een omgevingsplan en projectbesluit al geldig zijn geworden (**5.177**). Wanneer het omgevingsplan en projectbesluit in werking zijn getreden, kan de voorzieningenrechter nog steeds de werking van het besluit schorsen. Maar als het beroep zich richt op eenmalige activiteiten die al zijn uitgevoerd, is er geen sprake meer van «onverwijldde spoed» om het betrokken besluit te schorsen. De praktijk leert dat wanneer een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de voorzieningenrechter de zaak snel ter zitting zal behandelen. Bovendien zal de voorzieningenrechter zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer om onomkeerbare gevolgen als gevolg van de uitvoering van het project te voorkomen. In het uiterste geval treft de voorzieningenrechter zelf tussentijds een voorziening. Het risico op onomkeerbare gevolgen wordt echter pas volledig weggenomen als een voorlopige voorziening wordt aangevraagd binnen de termijn van vier weken nadat mededeling van het omgevingsplan of projectbesluit is gedaan. Deze termijn biedt naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende gelegenheid om via een voorlopige voorziening te voorkomen dat het betrokken besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen.

Deze leden vragen ook waarom in het wetsvoorstel geen mogelijkheid voor het bevoegd gezag is opgenomen om delen van een omgevingsplan of projectbesluit te schorsen (**5.178**). Die mogelijkheid is niet opgenomen, omdat in een concreet geval door belanghebbenden dan steeds moet worden nagegaan of het bevoegd gezag in zijn beschikking is afgeweken van de hoofdregel dat het beroep niet automatisch schorsende werking heeft van het besluit waarop het betrekking heeft. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid zou bovendien afbreuk doen aan de uniformiteit en eenduidigheid van de inwerkingtredingsregelingen die met dit wetsvoorstel worden nagestreefd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet logischer zou zijn voor projectbesluiten die als omgevingsvergunning gelden, aan te sluiten bij de regeling van de automatische schorsing van omgevingsvergunningen (**5.179**). Projectbesluiten zullen niet alleen voorzien in de vervanging van een omgevingsvergunning. Een projectbesluit dat onderdelen van een omgevingsvergunning vervangt, kan ook voorzien in een wijziging van een omgevingsplan. Daarnaast kunnen besluiten op grond van een andere wet dan de Omgevingswet in het projectbesluit worden meegenomen. De regering acht het uit het oogpunt van uniformiteit en eenduidigheid niet wenselijk wat betreft de werking van het projectbesluit onderscheid te maken tussen de onderdelen van dat besluit die voorzien in de vervanging van een omgevingsvergunning en die voorzien in een wijziging van een omgevingsplan of een ander besluit. Wat betreft de werking van het projectbesluit is ervoor gekozen aan te sluiten bij de regeling voor het omgevingsplan, omdat op basis van beide besluiten andere vervolgbesluiten kunnen worden genomen en voor het vaststellen van de rechtmatigheid van die vervolgbesluiten het nodig is dat er snel duidelijkheid komt over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit.

De leden van de SP-fractie vragen om een verduidelijking van de werking van de voorlopige voorziening in relatie tot de opschorting van de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning (**7.6**). Deze leden vragen of de opschorting zich uitstrekt over de voorbereidende werkzaamheden voor het gehele besluit. Daarnaast hebben deze leden vragen over het maatwerk en over de belanghebbenden die de voorzieningenrechter kunnen verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen.

De opschorting heeft betrekking op het gehele besluit. Degenen die door de opschorting van het besluit rechtstreeks in hun belang worden geraakt,

kunnen echter de voorzieningenrechter verzoeken om de opschorting op te heffen of te wijzigen. Wie hiertoe behoren, is afhankelijk van de inhoud van de omgevingsvergunning waarvan de inwerkingtreding wordt opgeschort. Het is vervolgens aan de voorzieningenrechter om tot een afgewogen oordeel te komen of, en zo ja, met betrekking tot welke onderdelen van het besluit de opschortende werking kan worden opgeheven of gewijzigd. Deze beoordeling vergt maatwerk. Verschillende aspecten kunnen bij die beoordeling een rol spelen, zoals de vraag of de ingediende bezwaren zich tot een enkel onderdeel van de omgevingsvergunning richten en de vraag of de vergunning ziet op activiteiten met onomkeerbare gevolgen.

9.7 Rechtsbescherming

9.7.1 Algemeen

De leden van de fractie van de PvdD vragen of de regering een uitputtend overzicht kan sturen van waar de procedures en de rechtsbescherming versoepeld zullen worden (**3.38**). De wijze waarop in rechtsbescherming zal worden voorzien is beschreven in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting. Als uitgangspunt geldt het huidige beschermingsniveau. Bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen die goed werken zullen worden voortgezet. Ook zullen waar mogelijk procedures worden geharmoniseerd. Daarmee kunnen onnodige verschillen worden weggenomen. Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet bevat een uitgebreide regeling van de procedures voor inspraak en voorbereiding van plannen en besluiten. Het beroep bij de rechter wordt grotendeels geregeld in de Awb. Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet zal daar zo veel mogelijk bij aansluiten. Bij gelegenheid van de Invoeringswet Omgevingswet zal de rechtsbescherming worden gecompleteerd door aanvulling van de bijlagen van de Algemene wet bestuursrecht. Het overzicht wordt gecompleteerd op het moment dat het ontwerp van het voorgenomen Omgevingsbesluit langs elektronische weg wordt gepubliceerd om een ieder in de gelegenheid te stellen opmerkingen daarover te maken.

9.7.2 Beroep in de projectprocedure

In verband met de vraag van de leden van de fractie van D66 over beroep tegen het projectbesluit door andere overheden (**4.136**) merkt de regering op dat dit vraagstuk zal worden meegenomen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb in verband met de stelselherziening van het omgevingsrecht, dat tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking zal treden.

De regering heeft de weloverwogen keuze gemaakt om de voorkeursbeslissing niet voor beroep vatbaar te stellen. Dit is evenmin het geval onder de huidige Tracéwet. Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie (**5.141**) aangeven, brengt dit inderdaad met zich mee dat pas bij het beroep tegen het projectbesluit onderwerpen aan de rechter worden voorgelegd. Dit volgt vooral uit het politiek-bestuurlijk karakter van de voorkeursbeslissing. Deze moet naar het oordeel van de regering daarom niet gejuridiseerd worden. Bovendien zou openstelling van de voorkeursbeslissing voor beroep leiden tot een dubbele beroepsmogelijkheid, wat uiteindelijk zou leiden tot vertraging van de procedure. Pas nadat de voorkeursbeslissing onherroepelijk is, zou deze voorkeursbeslissing uitgewerkt kunnen worden in een projectbesluit. Overigens is de legitimiteit van de doorzettingsmacht van Rijk en provincie niet gebaseerd op de voorkeursbeslissing maar op het nationaal of provinciaal belang waarvoor het projectbesluit wordt gerealiseerd. Als een voorkeursbeslissing ontbreekt, is er nog steeds doorzettingsmacht mogelijk.

9.7.3 Geen beroep tegen algemeen verbindende voorschriften

Er zijn diverse vragen gesteld over het al of niet appellabel zijn van algemeen verbindende voorschriften.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of er geen beroep tegen omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen openstaat en wel beroep tegen een omgevingsvergunning (**7.1**), kan de regering bevestigend beantwoorden. Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Gezien artikel 8:3, eerste lid, onder a, Awb kan daartegen geen beroep worden ingesteld. Omgevingsvergunningen zijn beschikkingen waartegen wel beroep openstaat.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of beroep mogelijk is tegen een besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan (**7.2**), kan ook een bevestigend antwoord worden gegeven. Een omgevingsplan is wegens zijn bijzondere, locatiespecifieke karakter, appellabel. Een besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel hiervan blijft uitmaken is daarom eveneens appellabel. Dit geldt niet voor instructieregels, waarnaar deze leden eveneens vragen. Instructieregels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften waartegen, zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, geen beroep openstaat. Over de band van een voor beroep vatbaar besluit kan aan de rechter wel een oordeel voorgelegd worden over de rechtmatigheid van een algemeen voorschrift dat daaraan ten grondslag ligt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het feit dat de omgevingsverordening niet appellabel is ook betekent dat burgers en belangenorganisaties niet in beroep kunnen gaan tegen provinciale omgevingswaarden (**5.103**). Over de appellabiliteit van regels in de omgevingsverordening zal, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, niets aanvullend op de Awb worden geregeld. Dat houdt onder meer in, dat generieke, niet-locatiespecifieke regels, waartoe ook omgevingswaarden kunnen behoren, niet appellabel zijn. Wanneer omgevingswaarden slechts bepaalde locaties betreffen kan, uitgaande van de regeling van de Awb, de vaststelling daarvan soms wel appellabel zijn.

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie (**5.102**) veronderstellen, worden bewoners door een omgevingsverordening die verplicht tot aanpassing van een omgevingsplan niet rechtstreeks in hun belang getroffen. Aan dergelijke instructieregels zal door het bestuursorgaan uitvoering moeten worden gegeven door het omgevingsplan hierop aan te passen. Pas nadat aan die instructieregels uitvoering is gegeven in het omgevingsplan, kunnen burgers hierdoor rechtstreeks worden geraakt. Tegen de wijzigingen in het omgevingsplan zal daarom wel beroep openstaan. Dit is ook de huidige praktijk van het bestemmingsplan en de reactieve aanwijzing van het Rijk of een provincie.

10 Verhouding tot bestaande en andere wetgeving en andere beleidsthema's

10.1 Inzicht in procedure en planning onderdelen stelselherziening

De 50PLUS/Klein-fractie vraagt om inzicht in de behandeling en inwerking-treding van de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de AMvB's (**1.104**). De leden van de SP-fractie vragen wanneer en welke wijze de Staten-Generaal bij de Invoeringswet worden betrokken (**10.1**).

In de brief aan uw Kamer van 1 oktober 2014⁵⁸ wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de stapsgewijze behandeling daarvan. Daarbij wordt ook duidelijk op welke wijze het parlement daarbij wordt betrokken en wat de planning is van het geheel. De Invoeringswet Omgevingswet doorloopt de normale wetgevingsprocedure. Het parlement is hier dus als medewetgever direct en volledig bij betrokken. Bij de Invoeringswet kan de balans worden opgemaakt en worden bezien of onderwerpen eventueel aanvullend op wetsniveau geregeld moeten worden. In dit verband kan worden verwezen naar paragraaf 5.2 van deze nota.

De leden van de SP-fractie vragen op welk moment de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder in de Omgevingswet opgaan en of die wijzigingen separaat aan uw Kamer worden voorgelegd (**1.70**). Dat laatste is inderdaad het geval. Beide onderwerpen (bodem en geluid) worden in verband met de beoogde beleidsvernieuwing op deze terreinen via afzonderlijke aanvullingswetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet. Deze aanvullingswetsvoorstellen doorlopen de normale wetgevingsprocedure, zodat de parlementaire behandeling van de nieuwe regels daarop kan worden toegesneden. De beoogde planning van de aanvullingswetsvoorstellen is opgenomen in bovengenoemde brief van 1 oktober 2014. Het kabinet streeft ernaar dat deze aanvullingswetten gelijktijdig in werking treden met de Omgevingswet.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de invoering van de Omgevingswet per 2018 realistisch en verantwoord is. Zij vragen ook of het mogelijk is om onderdelen eerder in werking te kunnen laten treden (**2.19**). De concrete datum van inwerkingtreding is onder meer afhankelijk van het moment waarop alle voor de stelselherziening benodigde regelgeving gereed is en de uitvoeringspraktijk daarop is voorbereid en toegerust. Mede daarom wordt in de praktijk nu al ervaring opgedaan met projecten van uiteenlopende aard onder de noemer Nu al Eenvoudig Beter. Zie daarvoor paragraaf 12.2 van deze nota. Ook worden in toenemende mate de tranches van de Crisis- en herstelwet gebruikt om te experimenteren met de nieuwe instrumenten uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, vooral met het omgevingsplan. Op deze wijze kan vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet alvast met onderdelen van het nieuwe stelsel worden geëxperimenteerd.

De fractie 50PLUS/Klein vraagt waarom de regering niet het initiatief neemt om te beginnen met knelpunten die op korte termijn aangepakt kunnen worden (**1.103**). De regering deelt de mening van de 50PLUS/Klein-fractie dat een aantal veranderingen al eerder kan worden doorgevoerd. Zoals gemeld in de vorige alinea wordt hiervoor de Crisis- en herstelwet benut. Via de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Crisis- en herstelwet zijn en worden diverse veranderingen mogelijk gemaakt, waardoor deels al geanticipeerd wordt op het stelsel van de Omgevingswet.

Voor een goede invoering is ook overgangsrecht onontbeerlijk. Hierin zal worden voorzien via de Invoeringswet Omgevingswet. Daarin kan bijvoorbeeld worden bepaald dat er een redelijke invoeringstermijn wordt geboden voor het werken met omgevingsplannen of het aanpassen van verordeningen. Op die manier kan een regeling op maat worden geboden. De Invoeringswet en de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding die de Omgevingswet bevat, bieden aldus de mogelijkheid om onderdelen gefaseerd in te voeren wanneer dat wenselijk is. Voorwaarde voor inwerkingtreding is uiteraard dat de benodigde wet- en regelgeving is vastgesteld en bekendgemaakt. Eerdere inwerkingtreding is niet mogelijk, ook niet van afzonderlijke onderdelen. Overigens zouden elkaar opvolgende wijzigingen ook voor onduidelijkheid zorgen bij de uitvoeringspraktijk.

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

10.2 Reikwijdte van het wetsvoorstel

Er zijn diverse vragen over de reikwijdte van de Omgevingswet, de uitbouw daarvan en de verhouding tot bestaande of toekomstige wetgeving.

De keuze voor de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden, is primair gebaseerd op de wens om besluitvorming en inhoudelijke regelgeving over plaatsgebonden activiteiten en projecten in één samenhangend wettelijk stelsel onder te brengen. De leden van de fractie van de SP vragen in dit verband naar het begrip «plaatsgebonden activiteiten» (**1.67**). Daarmee wordt bedoeld op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats, zoals het kappen van een boom, bouwen van een huis of in gebruik hebben van een installatie. Dat begrip staat tegenover activiteiten waarbij de plaats er niet toe doet, zoals het invoeren, uitvoeren, verhandelen of vervoeren van producten of afvalstoffen.

De verboddeling van de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten vormt een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel. Die regelgeving is bewerkelijk voor initiatiefnemers en bevoegde instanties en leidt tot suboptimale keuzes. De regering is daarom bij de afbakening van de eerste module van het wetsvoorstel uitgegaan van de regelgeving over plaatsgebonden activiteiten. De regering heeft de ambitie de Omgevingswet in de toekomst verder uit te bouwen met andere onderdelen van het omgevingsrecht, zoals bepaalde regelingen over niet-plaatsgebonden activiteiten en wetgeving die alleen betrekking heeft op uitwisseling van informatie. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting («Doorkijk naar verdere integratie van wetten in de Omgevingswet»). Bij de uitbouw ligt overigens de prioriteit bij onderwerpen zoals geluid, bodem en natuur die niet mee konden lopen in dit wetsvoorstel in verband met lopende beleidsinhoudelijke vernieuwingen. Hiervoor worden, al in de eerste module van de stelselherziening, afzonderlijke aanvullingswetsvoorstellen opgesteld. De regering zet er op in dat deze aanvullingswetsvoorstellen tegelijk in werking treden met de Omgevingswet. Regelgeving die betrekking heeft op niet-plaatsgebonden activiteiten komt op een later moment aan bod.

10.2.1 Verhouding tot bestaande wetgeving

De leden van de fracties van de SP (**1.65**, **8.3**) en D66 (**8.9**) verzoeken om verduidelijking welke (delen van) bestaande wetten opgaan in de Omgevingswet. Zij ontvangen graag een transponeringstabel. Naar aanleiding van deze verzoeken zijn in bijlage 1 overzichten opgenomen van bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet. Per wet wordt inzichtelijk welke onderdelen opgaan in het voorliggende voorstel voor de Omgevingswet. In de invoeringsregelgeving wordt duidelijk hoe de precieze inbouw zal plaatsvinden en hoe zal worden omgegaan met de resterende onderdelen van de bestaande wetten. De Invoeringswet Omgevingswet is een zelfstandig wetsvoorstel dat ook de volledige parlementaire procedure zal doorlopen. Bij gelegenheid van die behandeling kan per te wijzigen wet een gedetailleerder overzicht worden gegeven en kan daarover een meer diepgaande gedachtewisseling plaatsvinden.

Specifieke wetten

De leden van de SP-fractie willen ook graag een verduidelijking of en in hoeverre de Gaswet, de Elektriciteitswet 1998, de Monumentenwet 1988, de Waterstaatswet 1900, de Woningwet, de Wegenwet, de Wet kabelbaaninstallaties, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Mijnbouwwet, de Wrakkenwet en de Zwemwaterwet (Wet hygiëne en

veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) opgaan in de Omgevingswet. Als sprake is van gedeeltelijke opnemings willen zij weten welk gedeelte dat betreft en wat er dan gebeurt met de gedeelten van die wetten die niet overgaan (**8.3, 8.4**). De leden van de fracties van de SP en de SGP hebben verder de vraag waarom de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) niet is opgenomen in het wetsvoorstel (**1.69, 2.21**).

Voor beantwoording van deze vragen kan korthedshalve worden verwezen naar de onderdelen 7.2, 7.3 en 7.4 van de memorie van toelichting en onderdelen over de desbetreffende wetten in bijlage 1. Welke gedeelten van de door deze leden genoemde wetten overgaat naar de Omgevingswet verschilt per wet. Voor de ene wet zijn dat een of meerdere hoofdstukken, voor de andere wet slechts een of meer artikelen. Soms wordt bijvoorbeeld alleen de in die wet opgenomen vergunning of gedoogplicht geïntegreerd in de Omgevingswet. De rest van de desbetreffende wet blijft vanzelfsprekend in stand. De door de leden genoemde Waterstaatswet 1900, Wegenwet en Wrakkenwet gaan op een later moment integraal over. Op een later moment zal ook bezien worden of voordelen bereikt kunnen worden door de aansluiting tussen Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Omgevingswet te verbeteren.

De keuze voor de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden is primair gebaseerd op de wens om besluitvorming en inhoudelijke regelgeving over plaatsgebonden activiteiten en projecten in één samenhangend wettelijk stelsel onder te brengen. Een aantal van de genoemde wetten bevat ook heel andere onderwerpen, die zich er niet voor lenen om meegenomen te worden in deze stelselherziening. Aanvullend op de memorie van toelichting zij opgemerkt dat de Wet kabelbaaninstallaties niet zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Wegens de beperkte praktische betekenis van kabelbanen in Nederland kent integratie op dit moment onvoldoende meerwaarde. De transponeringstabel waar deze leden naar vragen is bij deze nota gevoegd (bijlage 1).

Wet milieubeheer

Enkele leden vragen specifiek naar onderdelen van de Wet milieubeheer die niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen naar regelgeving over niet-plaatsgebonden activiteiten (**1.66**) en de leden van de ChristenUnie-fractie naar de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12, regelingen over bijzondere omstandigheden uit hoofdstuk 17 en regelingen over openbaarheid van milieuinformatie uit hoofdstuk 21 van de Wet milieubeheer (**5.184, 5.185, 5.189**). De Wet milieubeheer zal voorlopig blijven bestaan met daarin de regelingen waarop de leden doelen. In een vervolgfase van de stelselherziening zal een wetsvoorstel worden voorbereid voor de verdere uitbouw van de Omgevingswet. Daarbij zullen ook de resterende onderdelen van de Wet milieubeheer worden betrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren terecht dat de regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer slechts gedeeltelijk terugkomen in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit dit hoofdstuk van de Wet milieubeheer gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet (**5.184**). In de memorie van toelichting is aangegeven dat de titels 17.1A, 17.2 en 17.3 niet meegaan in deze eerste module van de Omgevingswet en dus geregeld blijven in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer. Voor de titels 17.1A respectievelijk 17.3 volgt deze keuze uit de aard van de in deze titels geregelde onderwerpen, namelijk maatregelen betreffende afvalvoorzieningen en maatregelen bij gevaar door stoffen, preparaten of genetisch

gemodificeerde organismen. Omdat de onderwerpen afval en gevaarlijke stoffen geen deel uitmaken van deze eerste module en voornamelijk geregeld blijven in de Wet milieubeheer, ligt het niet in de rede deze onderdelen van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer wel mee te nemen in deze eerste module. Specifiek voor titel 17.2 (maatregelen bij milieuschade) zij opgemerkt dat bij het concipiëren van het voor schaderegelingen gereserveerde hoofdstuk 15 van de Omgevingswet zal worden gezien of het onderwerp van deze titel – de implementatie van EU-richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) – zich ervoor leent om (deels) in dit nieuwe hoofdstuk te worden opgenomen. Dit nieuwe hoofdstuk zal via de Invoeringswet Omgevingswet worden ingevuld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gezien dat hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de regeling van openbaarheid van milieuinformatie. Zij vragen waarom deze regeling niet wordt opgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel over informatie (**5.189**). De regering is inderdaad voornemens om de regeling voor openbaarheid van milieuinformatie op te nemen en wel in hoofdstuk 21. De regeling hiervan staat nu in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Deze regeling heeft een bredere reikwijdte dan monitoringsresultaten en andere gegevens, die centraal staan in hoofdstuk 20. Regels over de openbaarheid van milieuinformatie gaan bijvoorbeeld ook over het op verzoek verstrekken van vergunningen en andere beschikkingen en over het actief informeren van het publiek over gebeurtenissen waardoor een onmiddellijke bedreiging van het leven of de gezondheid van personen, van het milieu of van grote materiële belangen is ontstaan. Dit gaat de beoogde reikwijdte van hoofdstuk 20 te buiten.

10.2.2 Criteria voor integratie

De leden van de fractie van D66 vragen verder (**8.8**) welke criteria de regering stelt om een wet al dan niet bij de Omgevingswet onder te brengen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bevat, in het bijzonder in paragraaf 7.4, belangrijke informatie over de reikwijdte en de toekomstige ontwikkeling van het wetsvoorstel. De regering hanteert een inhoudelijke benaderingswijze, waarin belangrijke elementen zijn:

- samenhang en volledigheid,
- efficiënte en doelmatige regelgeving (systeem moet overzichtelijk en werkbaar blijven, zowel uit oogpunt van wetgevingsarchitectuur als voor de uitvoeringspraktijk).

Voor het bepalen of een onderwerp zich leent voor integratie worden de volgende criteria gehanteerd, die aansluiten bij de doelen, uitgangspunten en opzet van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting:

1. Gaan de regels waarvan wordt overwogen ze in de Omgevingswet op te nemen over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die gevolgen daarvoor hebben?
2. Zo ja,
 - a. betreffen deze regels het toepassingsgebied van de Omgevingswet, namelijk: het grondgebied, de territoriale zee en de exclusieve economische zone van Europees Nederland,
 - b. passen deze regels binnen structuur, uitgangspunten en doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en
 - c. leidt het opnemen van deze regels tot een integratievoordeel in aansluiting op de verbeterdoelen van de wet?

Als aan de criteria wordt voldaan dan geldt als uitgangspunt integratie in het stelsel van de Omgevingswet, tenzij dat niet doelmatig is [ja, tenzij]. Het eventueel niet opnemen van die regels wordt dan expliciet gemotiveerd. Als aan een van de onderdelen niet wordt voldaan is uitgangspunt: geen integratie in het stelsel van de Omgevingswet, tenzij dat wel

doelmatig is [nee, tenzij]. Het eventueel wel opnemen van die regels wordt dan expliciet gemotiveerd.

De criteria geven geen pasklaar antwoord maar zijn richtinggevend. Ze bieden ruimte voor een onderbouwing op maat, waarbij efficiënte en doelmatige regelgeving centraal staat. Hieronder wordt op enkele criteria en de toepassing daarvan kort ingegaan.

De eerste eis is dat de op te nemen regels gaan over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die daarvoor gevolgen hebben. Deze eis volgt uit artikel 1.2 van het wetsvoorstel, deze samenhangcriteria⁵⁹ zijn medebepalend voor de reikwijdte daarvan. De memorie van toelichting (blz. 27): «De fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet. Wetgeving die inhoudelijk niet direct samenhangt met deze zorg blijft daarom buiten de Omgevingswet.» De leden vragen hoe de «fysieke leefomgeving» bij die criteria is gedefinieerd. Voor een beantwoording daarvan wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1 van deze nota.

Belangrijk is dat niet alleen aan de formele reikwijdte-vereisten wordt voldaan maar dat er ook sprake is van integratievoordelen. Integratievoordelen kunnen bijvoorbeeld worden bereikt als integratie bijdraagt aan het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het harmoniseren en bundelen van regels kan daaraan bijdragen. Daarbij moet niet alleen naar de nieuw te integreren regels worden gekeken maar naar het stelsel van de Omgevingswet als geheel. Het geheel van de regels dient uitvoerbaar en in balans te blijven. De integratie van nieuwe regels mag geen afbreuk doen aan de goede werking van het stelsel als geheel.

Als het primaire doel van de regels bescherming of benutting van de fysieke leefomgeving is, ligt het voor de hand dat deze een plaats krijgen in de Omgevingswet. De doelen van de stelselherziening, waaronder een samenhangende benadering voor de fysieke leefomgeving, kunnen het best worden bereikt *binnen* het wettelijk stelsel. Het niet opnemen van regels die gaan over de fysieke leefomgeving of over activiteiten die daarvoor gevolgen hebben is uit een oogpunt van wetsystematiek en inzichtelijkheid onlogisch. Voor de efficiëntie, effectiviteit en uitvoerbaarheid is het ook belangrijk om oog te hebben voor doelgroepen van normadressaten. Regelcomplexen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en die initiatiefnemers van projecten in de fysieke leefomgeving kunnen raken, zullen zo veel mogelijk worden opgenomen in de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving. Zo ontstaat een «*one stop shop*» voor initiatiefnemers. Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving staat dus niet op zich, de relatie met uitvoerbaarheid dient daarbij telkens te worden gelegd.

Er zijn redenen om onderwerpen die aan de bovengeschetste criteria voldoen in andere regelgeving op te nemen, bijvoorbeeld wanneer een onderwerp algemeen geregeld wordt in de Awb of een onderwerp zeer specifiek is, zoals kernenergie. Ook kan er overlap zijn met andere integratiekaders, bijvoorbeeld een kaderwet subsidies, die ertoe kunnen leiden dat regels in een ander wettelijk kader worden opgenomen. Ten behoeve van een eenduidig wetsstelsel zullen «*koekkoeksjongen*»⁶⁰ – dat wil zeggen het opnemen in de Omgevingswet van onderwerpen die niet aan de bovengeschetste criteria voldoen – zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Per geval zal moeten worden gezien of er voldoende rechtvaardiging is om die regels op te nemen.

Uit het voorgaande blijkt dat doelmatigheidsvoor- en nadelen in verschillende sferen kunnen liggen: wetgevingsarchitectuur, beleidsvorming, uitvoering en gebruik. Steeds zullen deze voor- en nadelen in de verschillende sferen systematisch tegen elkaar afgewogen moeten worden. Er is

⁵⁹ Terminologie ontleend aan Jan van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss.), Maastricht University 2012.

⁶⁰ Zie vorige voetnoot.

niet vooraf in algemene zin iets te zeggen over het gewicht van deze voor- en nadelen. Gezien het belang van integratie voor de doelstellingen van de Omgevingswet zal een eventuele afwijkende keuze in alle gevallen expliciet worden onderbouwd.

10.2.3 Uiteindelijke reikwijdte van de Omgevingswet

De leden van de SP-fractie missen voor de 26 wetten die opgaan in de Omgevingswet een uitleg waarom deze opgaan in de Omgevingswet **(1.64)**. Vrijwel al die 26 wetten stellen regels over plaatsgebonden activiteiten en de betrokken initiatiefnemers en bevoegde instanties bij dergelijke activiteiten worden dus geconfronteerd met regelgeving op grond van die wetten. Na integratie hebben zij nog slechts te maken met de regelgeving op grond van de Omgevingswet. Voor een samenhangende besluitvorming is het ook van belang dat de beleidsvorming in samenhang gebeurt en daarom zijn ook de regels over beleidsvorming over de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld planverplichtingen, opgenomen in het wetsvoorstel. Voor andere onderdelen van de regelgeving is per onderwerp een keuze gemaakt of het praktisch is om ze nu al te integreren in het wetsvoorstel of pas op een later moment via een aanvullingswet.

In onderstaand overzicht is per wet beknopt aangegeven waarom deze geïntegreerd is. In bijlage 1 is voor elk van de wetten beschreven op welke wijze en in welke fase deze opgaan in de Omgevingswet.

Wet	Regels over plaatsgebonden activiteiten	Regels over beleidsvorming fysieke leefomgeving	Andere regels over de fysieke leefomgeving
Belemmeringenwet Privaatrecht	X		
Crisis- en herstelwet	X		
Interimwet stad-en-milieubenadering	X		
onteigeningswet			X ¹
Ontgrondingenwet	X		
Planwet verkeer en vervoer		X	
Spoedwet wegverbreding	X		
Tracéwet	X		
Waterstaatswet 1900			X ²
Waterwet	X	X	X
Wegenwet	X		X ²
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	X		
Wet ammoniak en veehouderij	X ¹		
Wet beheer rijkswaterstaatswerken	X		X
Wet bodembescherming	X ¹		
Wet geluidhinder	X ¹		
Wet geurhinder en veehouderij	X		
Wet herverdeling wegenbeheer			X ²
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	X		
Wet inrichting landelijk gebied			X
Wet inzake de luchtverontreiniging			X
Wet natuurbescherming	X ¹	X	X
Wet milieubeheer	X	X	X
Wet ruimtelijke ordening	X	X	
Wet voorkeursrecht gemeenten			X ¹
Wrakkenwet			X ¹

¹ Deze wet wordt grotendeels pas geïntegreerd via een aanvullingswetsvoorstel en niet via het voorliggende wetsvoorstel of de Invoeringswet Omgevingswet.

² Integratie van regels voor het wegenbeheer sluit aan bij de integratie van regels over waterbeheer. Ook van deze regelgeving is beleidsinhoudelijke vernieuwing vereist voordat ze ingebouwd zal worden in de Omgevingswet.

10.2.4 Toepassing beperkt tot Europees Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting over de toepasselijkheid van de Omgevingswet voor Caribisch Nederland en eventuele financiële consequenties voor Caribisch Nederland (**1.13**, **1.14**). Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en voor de exclusieve economische zone op de Caribische Zee geldt aparte wetgeving. Te noemen zijn:

- de *Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES*, die hetgeen regelt dat in Europees Nederland wordt geregeld door de

Woningwet, de Huisvestingswet 2014, de Wet milieubeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Wet bescherming Antarctica;

- de *Wet maritiem beheer BES*, die hetgeen regelt dat in Europees Nederland wordt geregeld door de Waterwet voor zover die de zee betreft;
- de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES, de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES en de Monumentenwet BES, waarvoor de overeenkomstige wetgeving voor Europees Nederland vanzelf spreekt.

Deze wetten zijn zeer recent in werking getreden en soms zelfs nog niet volledig in werking. De fysieke leefomgeving op de eilanden en de daaraan gekoppelde problematiek verschilt wezenlijk van die in Europees Nederland. Ook behoren de eilanden niet tot de Europese Unie en zijn ze dus niet gebonden aan de EU-richtlijnen die sterk bepalend zijn voor het omgevingsrecht van Europees Nederland. Verder verschilt de bestuurlijke organisatie van die in Europees Nederland: naast de openbare lichamen heeft slechts het Rijk een rol. Het onverkort toepassen van het omgevingsrecht voor Europees Nederland is dan ook niet binnen afzienbare tijd mogelijk. Omdat de voorgestelde Omgevingswet niet geldt voor de eilanden, zijn er geen financiële consequenties.

10.2.5 Toepassing in de exclusieve economische zone

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het plaatsen van windturbines op zee wel behoort tot de rechtsmacht van de staat, maar bij de reguliere scheepvaart niet (**5.66**). Dit vloeit voort uit het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van zee (VN-Zeerechtverdrag). Hierin is bepaald dat staten aansluitend aan de territoriale zee tot 200 zeemijl uit de kust een exclusieve economische zone (EEZ) mogen instellen. Binnen de EEZ hebben staten slechts bevoegdheden voor zover dat is geregeld in het verdrag. Het verdrag kent wel bevoegdheden aan lidstaten toe om windturbines te plaatsen binnen de EEZ, maar geen bevoegdheden met betrekking tot de scheepvaart. Overigens is Nederland binnen de territoriale zee (tot 12 zeemijl uit de kust) soeverein en kan scheepvaart wel gereguleerd worden (met inachtneming van het recht op onschuldige doorvaart).

10.2.6 Mobiel erfgoed

De leden van de VVD-fractie vragen of de Omgevingswet ook betrekking heeft op mobiel cultureel erfgoed zoals schepen of dat het alleen gaat om – bedoeld zal zijn – onroerende zaken (**1.2**). De Omgevingswet heeft betrekking op cultureel erfgoed dat onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving. De memorie van toelichting (blz. 60) stelt hierover: «Of een door de mens vervaardigd of geteeld object tot de fysieke leefomgeving behoort, zal naar de maatschappelijke opvattingen vooral worden bepaald door de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving. Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend.» Een historisch schip dat als woonschip gebruikt wordt en nauwelijks meer vaart behoort dus tot de fysieke leefomgeving. Een historisch schip dat daadwerkelijk mobiel is behoort er niet toe. Wel kunnen omgevingsplannen, net als de huidige bestemmingsplannen, voorzien in ligplaatsen voor historische schepen.

10.3 Invoeringswet Omgevingswet

Naar aanleiding van een verzoek van de leden van de fractie van de VVD **(1.15)** is in bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag een overzicht opgenomen van de wetten die door de invoering worden ingetrokken of aangepast. De wetten waarvan de inhoud geheel integreert in de Omgevingswet, zullen worden ingetrokken. Het overzicht maakt onderscheid tussen de intrekking van wetten die zal plaatsvinden via de Invoeringswet Omgevingswet respectievelijk via aanvullingswetten waarvoor in de brief van 1 oktober 2014⁶¹ een planning is aangegeven. Daarnaast zullen veel wetten moeten worden aangepast. Het gaat hierbij om wetten waarvan de onderdelen die opgaan in de Omgevingswet moeten vervallen of om wetten die in technische zin aan de Omgevingswet moeten worden aangepast. Het gaat niet om substantiële wijzigingen, maar om veelal wetstechnische (dus beleidsneutrale) aanpassingen van verwijzingen naar (onderdelen van) van de wetten die bij de Invoeringswet Omgevingswet worden ingetrokken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal de intrekking en aanpassing van al deze wetten nader worden toegelicht.

10.4 Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie zijn meer in algemene zin benieuwd naar de regeling van het overgangsrecht rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet **(1.71a)**.

Om een goede en soepele overgang van bestaande wetten naar de Omgevingswet te waarborgen, zal in de Invoeringswet Omgevingswet overgangsrecht worden opgenomen. Globaal kan worden aangegeven dat overgangsrecht in elk geval nodig is, waar de Omgevingswet een aantal nieuwe instrumenten of rechtsfiguren introduceert, die bestaande wetten, instrumenten of rechtsfiguren zullen vervangen. Daarnaast brengt de Omgevingswet ook voor een aantal andere bestaande rechtsfiguren, die niet worden vervangen door nieuwe rechtsfiguren, wijzigingen in totstandkomingsprocedures of beroepsprocedures met zich. Voor de stelselherziening geldt als uitgangspunt dat de nieuwe instrumenten zo mogelijk onmiddellijk of anders zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden toegepast.

Gebruikelijk in overgangsrechtelijke bepalingen is dat bestaande rechtsfiguren, zoals verleende vergunningen en vastgestelde plannen, worden gelijkgesteld aan de nieuwe rechtsfiguren van de Omgevingswet, zodat deze daarmee hun rechtsgeldigheid behouden. Voor rechtsfiguren die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet in voorbereiding zijn of waartegen een beroepsprocedure loopt, is gebruikelijk om in overgangsrecht te regelen dat lopende procedures onder het «oude» recht kunnen worden afgemaakt. Met het oude recht wordt bedoeld het geldende recht op het moment dat die procedure van start ging. Bij de precieze vormgeving van het overgangsrecht spelen verschillende belangen een rol, waaronder rechtszekerheid. De regering wil met het overgangsrecht zoveel mogelijk voorkomen dat bestaande rechten en plichten van burgers en bedrijven worden aangetast. Tegelijkertijd moet de invoering van zo'n omvangrijke stelselherziening qua kosten, tijd en bestuurslasten uitvoerbaar zijn voor de bestuursorganen en de rechterlijke macht. Deze belangafweging kan voor de verschillende rechtsfiguren in verschillend overgangsrecht resulteren.

Op de precieze vormgeving van het overgangsrecht kan de regering nu niet vooruitlopen. Een en ander zal uitgebreid worden toegelicht, wanneer de Invoeringswet Omgevingswet bij uw Kamer wordt ingediend.

⁶¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of opdrachtgevers of initiatiefnemers kunnen kiezen of op een project de huidige wetgeving of de nieuwe wetgeving van toepassing is **(1.71b)**. In algemene zin kan worden geantwoord dat opdrachtgevers of initiatiefnemers het in die zin in eigen hand hebben of de oude (dat is de bestaande) of de nieuwe wet- en regelgeving op een nieuw te starten project van toepassing is, door zelf het moment van opstarten van dit project te kiezen. Zien zij de nieuwe procedureregels als gunstiger, dan kunnen zij het formele opstartmoment uitstellen totdat de Omgevingswet in werking treedt. Kan een initiatief of project daar niet op wachten, dan zal op het moment waarop de Omgevingswet in werking treedt sprake zijn van een «lopende procedure». Gebruikelijk is in overgangsrecht om lopende een totstandkomings- of beroepsprocedure de geldende spelregels niet te wijzigen. Als in de Invoeringswet bij die systematiek wordt aangesloten dan geldt voor alle op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet «lopende» projecten niet de nieuwe maar de bestaande wet- en regelgeving.

De vragen van de leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en D66 over overgang van bestaande plannen en structuurvisies op het gebied van duurzame energie evenals de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de continuering van de rijkscoördinatieregeling zijn beantwoord in paragraaf 10.12 van deze nota.

De regering deelt het standpunt van de leden van de fractie van de VVD **(1.20)** dat nieuwe wetgeving, zeker zo'n uitgebreide stelselherziening als waarvan sprake is bij de Omgevingswet, vraagt om tijdig inzicht in de nieuwe regelgeving. Specifiek willen deze leden weten hoe wordt omgegaan met langlopende vergunningtrajecten en hoe onnodige kosten kunnen worden voorkomen, doordat vergunningen worden aangevraagd die niet meer nodig zijn. Burgers en bedrijven moeten bij hun handelen en keuzes, zoals het doen van aanvragen of investeringen, kunnen weten welke wet- en regelgeving op die aanvraag of investering van toepassing is op het moment dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanstaande is. Door tijdig bekendheid te geven aan deze wijzigingen kan de initiatiefnemer (en overigens ook het bevoegd gezag) zo veel mogelijk anticiperen op aangekondigde wijzigingen. Daarnaast zal voorzien worden in een goede invoeringsbegeleiding om burgers en bedrijven tijdig te informeren over dergelijke voor hen relevante wijzigingen in de wet- en regelgeving. Voor lopende vergunningprocedures is het gebruikelijk dat in algemene zin wordt voorzien in overgangsrecht dat het oude recht op die procedures van toepassing laat. Daar kunnen nuanceringen in worden aangebracht als bijvoorbeeld een aanvraag onder het oude recht, onder het nieuwe recht één-op-één kan worden vertaald naar een meldingver-eiste. In het kader van de invoeringsregelgeving wordt dit nader gezien. Voor het algemene overgangsrecht dat inhoudt dat het oude recht van toepassing blijft, geldt het volgende. Als onder het nieuwe recht geen vergunning meer vereist is, zal – wegens het wegvallen van het materiële belang bij de beslissing op de aanvraag – het bevoegd gezag een lopende aanvraag die gedaan is onder het oude recht buiten behandeling laten of afwijzen. De rechter zal een beroep tegen een beslissing op zo'n aanvraag niet-ontvankelijk verklaren. In sommige gevallen zal er echter nog wel een belang zijn om op basis van het oude recht op de aanvraag of het beroep te beslissen, bijvoorbeeld als het gaat om vergunningvoorschriften die kunnen worden aangemerkt als maatwerkvoorschriften. Ook dergelijk overgangsrecht is niet ongebruikelijk. Wat er moet gebeuren met onder het oude recht vallende aanvragen voor activiteiten waarvoor onder de Omgevingswet geen vergunning meer is vereist, moet daarom van geval tot geval worden gezien.

10.5 Verhouding met de Crisis- en herstelwet

De leden van de fractie van D66 vragen of alle onderdelen van de Crisis- en herstelwet (Chw) onverkort in de Omgevingswet terugkeren (**8.10**). Dat is niet het geval. De Chw beoogt een oplossing te bieden voor knelpunten binnen de huidige regelgeving. Inmiddels wordt met een groot aantal projecten ervaring opgedaan. Die ervaringen worden gebruikt bij het vormgeven van het nieuwe stelsel. Een aantal instrumenten uit de Chw keert terug in de Omgevingswet, zoals de experimenteerbepaling. In de bijgevoegde transponeringstabel is dat aangegeven.

Een aantal andere instrumenten keert niet één op één terug in de Omgevingswet, omdat de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet en uitvoeringsregels gelijkwaardige mogelijkheden bieden. Een voorbeeld hiervan is het projectuitvoeringsbesluit. Fasering binnen het projectuitvoeringsbesluit is niet toegestaan. Uit de Voortgangsrapportage 2013–2014⁶² blijkt echter dat het lastig kan zijn om alle uitvoeringsconsequenties vooraf volledig te overzien. Het voorstel voor de Omgevingswet kent gelijkwaardige mogelijkheden voor coördinatie, maar staat fasering wel toe.

Verkorten proceduredtijd

De leden van de fractie van D66 concluderen op basis van de evaluatie van de Chw dat de uitvoering van projecten niet sneller verloopt door versoepelingen in de rechtsbescherming. Zij willen weten hoe die conclusie wordt vertaald in de rechtsprocedures van de Omgevingswet (**8.11**). Vooropgesteld dat het niet zo is dat degenen die door een besluit worden geraakt door de Chw niet voor hun recht kunnen opkomen (zoals ook blijkt uit de voortgangsrapportages) moet onderscheid worden gemaakt naar de doorlooptijd van de procedure en de termijn waarbinnen een project is uitgevoerd. De doorlooptijd van de procedures is door de Chw versneld. In dit verband kan worden verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie in de volgende sectie van deze paragraaf. Deze leden constateren dat de versnelling als gevolg van de Chw bij de bestuursrechter succesvol is. Zoals uit het onderzoek blijkt, worden Chw-zaken gemiddeld in 7,4 maanden afgedaan, zo'n 40% sneller dan andere zaken. In het wetsvoorstel wordt deze bestuursrechterlijke versnelling ook gehandhaafd voor het projectbesluit en de gemeentelijke projectenprocedure. De leden van de CDA fractie constateren terecht dat het versnellingseffect van de Chw beperkt is als het gaat om de uitvoering en de besluitvorming. Een wet is daarop ook niet of beperkt van invloed. Dat is al bij de start van de stelselherziening onderkend en eerder ook bij de Chw.

Dit is, zoals uit de evaluatie volgt, vooral een gevolg van de procedure-termijn en snellere werkwijze voor en door de bestuursrechter. De evaluatie toont aan dat er geen verband is tussen de rechtsbescherming en de termijn van zes maanden. De beslistermijn voor de rechter wordt voor bepaalde gevallen (projectbesluiten en omgevingsplannen die zijn voorbereid met de «sneller en beter»-procedure) in Omgevingswet gecontinueerd.

Een wet is echter slechts beperkt van invloed op de doorlooptijd, het gaat veel om de voortvarendheid waarmee projecten worden opgepakt en uitgevoerd (cultuur) en om externe factoren (financiële crisis). De conclusie dat de doelen van de stelselherziening niet alleen met regelgeving zijn te bereiken, is al bij de start van de stelselherziening onderkend en eerder ook al bij de Chw. In het nader rapport is dit als volgt verwoord: «Het stelsel van regels schept daarvoor de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 198, bijlage.

zullen vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. Essentieel is immers de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. De wet biedt daarnaast instrumenten die er voor zorgen dat het aantal en de aard van de procedures dat moet worden doorlopen wordt verminderd zodat uitvoering op een eerder moment mogelijk is».

Bestemmingsplan-plus voor het ontwikkelingsgebied

De leden van de PvdA-fractie vragen of, gezien de ontheffingsmogelijkheden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, de noodzaak nog bestaat om het gebiedsontwikkelingsplan te handhaven **(5.42)**. Het gebiedsontwikkelingsplan – formeel nu «bestemmingsplan voor ontwikkelingsgebieden» genaamd – is niet opgenomen in het wetsvoorstel omdat de verschillende flexibiliteitsbepalingen in het wetsvoorstel en de uitvoeringsregelgeving voldoende ruimte zullen bieden aan gemeenten om ontwikkelingen mogelijk te maken die nu alleen mogelijk zijn binnen de extra ruimte die de Chw biedt.

Procesrechtelijke bepalingen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de resultaten van de evaluaties van procesrechtelijke bepalingen van de Chw in de wet worden verwerkt **(5.56)**. Deze evaluaties zijn eerder aan uw Kamer toegestuurd en worden gebruikt bij de beoordeling in hoeverre wijziging van de Algemene wet bestuursrecht is geïndiceerd, waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk zijn. De procesrechtelijke bepalingen uit de Awb vormt vervolgens het uitgangspunt voor de procesrechtelijke bepalingen in de Omgevingswet.

Experimenten met het omgevingsplan

De leden van de D66-fractie vragen naar de lessen die worden geleerd bij de pilotgemeenten die aan het experimenteren zijn met het omgevingsplan en hoe de begeleiding van die pilotgemeenten is georganiseerd **(10.8)**. In de Voortgangsrapportage 2013–2014 is uw Kamer geïnformeerd over welke projecten tot en met de 8e tranche experimenteren met belangrijke aspecten van het omgevingsplan. In de 9e en 10e tranche is voorgesteld om daaraan nieuwe experimenten toe te voegen. Het afgelopen jaar hebben een aantal experimenten flinke meters gemaakt in de planvorming. In de Voortgangsrapportage 2014–2015, die uw Kamer in mei 2015 ontvangt, zal uiteraard aandacht zijn voor de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

Alle experimenten worden nauwlettend gevolgd en met elkaar in contact gebracht, bijvoorbeeld door het organiseren van besloten kennis- en netwerkbijeenkomsten. Ook biedt de regering maatwerkondersteuning in de vorm van expertise. Zo blijkt er bijvoorbeeld bij de experimenten vooruitlopend op het omgevingsplan behoefte aan ondersteuning bij de invulling en afbakening van de reikwijdte en de inrichting van de grondexploitatie.

10.6 Verhouding met de Wet geurhinder en veehouderij

De leden van de SP-fractie willen graag verheldering over het in de memorie van toelichting opgenomen voornemen om de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij in te trekken en wat de gevolgen daarvan zijn voor de daarin opgenomen normen **(8.2)**. De leden van de PvdD-fractie geven aan dat het op dit moment vanuit het oogpunt van bescherming van omwonenden alleen mogelijk is om grenzen te stellen aan de geurhinder. Zij stellen vast dat de Wet

geurhinder en veehouderij in de Omgevingswet wordt opgenomen en ingetrokken. Deze leden vragen welke bevoegdheden en verplichtingen gemeenten straks hebben om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen **(3.40)**. Het is nu al zo dat via de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo en de algemene rijksregels voor nadelige gevolgen die dergelijke inrichtingen kunnen veroorzaken, regels kunnen worden en worden gesteld over vele nadelige gevolgen van veehouderijen. Ook bij het toekennen van bestemmingen aan gronden worden met het oog op een goede ruimtelijke ordening die nadelige gevolgen beschouwd. De Wet geurhinder en veehouderij vervalt inderdaad, maar wordt inhoudelijk in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving geïntegreerd. In 2015 zal een evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij plaatsvinden. De evaluatie zal zich onder andere richten op kritiek op het huidige stelsel: de hoogte en onderbouwing van de normen en de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om eisen te stellen die de hinder verminderen. De uitkomsten van deze evaluatie zullen worden meegenomen bij de uitwerking van het genoemde besluit. Anders dan de leden van de PvdD-fractie vermoeden is het niet zo dat het stellen van regels aan geurhinder vrijblijvend is. Dat verandert ook niet. Burgers kunnen zich op een toereikende regeling van de hinder en andere risico's blijven beroepen, zowel bij de toekenning van functies aan locaties als bij het verlenen van een omgevingsvergunning of eventueel maatwerk binnen algemene regels voor milieubelastende activiteiten **(3.41, 3.42)**.

10.7 Aanvullingswet grondeigendom

Algemeen

In de memorie van toelichting (blz. 29 en blz. 322–323) is aangegeven dat een afzonderlijke aanvullingswet zal worden voorbereid die de Omgevingswet zal aanvullen met regels voor de onteigening, voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het voorkeursrecht van gemeenten, provincies en rijksoverheid. Daarbij is ook aangegeven dat de regering overweegt om in deze aanvullingswet een regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen.

De leden van de fractie van de CDA vinden het jammer maar begrijpelijk dat het grondbeleid niet direct in het voorliggende wetsvoorstel is geregeld. De genoemde leden vernemen graag op welke wijze toch samenhang verkregen zal worden tussen de omgevingswetgeving en de aanvullingswet grondeigendom **(5.48)**. De regering is met de leden van de fractie van de CDA van mening dat het belangrijk is dat de gehele stelselherziening omgevingsrecht zoveel mogelijk in onderlinge samenhang wordt gezien. Deze samenhang staat beschreven in de brief over de planning van de stelselherziening omgevingsrecht die op 1 oktober 2014 aan uw Kamer is gezonden.⁶³ De aanvullingswet grondeigendom zal in deze planning gelijk met de Invoeringswet Omgevingswet en een aantal andere aanvullingswetten aan uw Kamer worden aangeboden. Door deze gezamenlijke aanbieding kunnen het grondbeleid en de overige omgevingswetgeving in onderlinge samenhang worden gezien.

Stedelijke herverkaveling

De leden van de fracties van de SGP en de PvdA hebben enkele vragen gesteld over stedelijke herverkaveling **(4.147, 5.29)**. De leden van de fractie van de SGP geven aan dat de Commissie Stedelijke Herverkaveling een advies heeft uitgebracht over het invoeren van een herverkavelingsbevoegdheid, en vragen de regering naar een waardering van de voor- en

⁶³ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

nadelen van de genoemde bevoegdheid, naar het voornemen om deze bevoegdheid wettelijk mogelijk te maken, en naar de stappen en het tijdpad dat de regering daarbij voor ogen heeft. De leden van de fractie van de PvdA vragen om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een wetsvoorstel aan uw Kamer voor te leggen. De regering ziet een regeling voor stedelijke herverkaveling als een nuttige aanvulling op de gereedschapskist van het grondbeleid. Deze gereedschapskist is op dit moment overwegend gevuld met instrumenten waarmee overheden hun ruimtelijke plannen tot uitvoering kunnen brengen. De gereedschapskist bevat nog weinig of geen instrumenten met behulp waarvan eigenaren hun plannen in onderlinge samenwerking kunnen realiseren. De regering is met de Commissie Stedelijke Herverkaveling van mening dat stedelijke herverkaveling in de eerste plaats een instrument van en voor eigenaren zou moeten zijn. Daarmee sluit de regeling voor stedelijke herverkaveling aan bij een belangrijke ambitie van de Omgevingswet, namelijk om private partijen meer ruimte te bieden om zelf tot ontwikkeling over te gaan. Anders dan de Commissie Stedelijke herverkaveling acht de regering een regeling voor af te dwingen herverkaveling echter niet nodig. Vrijwillige stedelijke herverkaveling wordt vooral weinig toegepast doordat het onbekend, ingewikkeld, tijdrovend en duur is.

De regering wil de belemmeringen voor vrijwillige stedelijke herverkaveling wegnemen en zo overheden de mogelijkheid bieden het instrument planmatig in te zetten. Daartoe vindt op dit moment een onderzoek plaats naar een wettelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling naar analogie van het instrument ruilverkaveling bij overeenkomst in de Wet inrichting landelijk gebied. In situaties waarin eigenaren onderling niet tot een herverkaveling bij overeenkomst kunnen komen, kan onteigening uitkomst brengen waarmee een optimale bescherming van het private eigendomsrecht wordt geboden. Omwille van de samenhang tussen deze regeling voor stedelijke herverkaveling en de overige regelingen voor grondbeleid, geeft de regering er de voorkeur aan om deze regelingen gezamenlijk in de aanvullingswet grondeigendom aan uw Kamer voor te leggen, tegelijkertijd met de Invoeringswet Omgevingswet.

Onteigening

De leden van de fractie van de PvdA achten het noodzakelijk dat een goede analyse wordt gemaakt van de effecten van de artikelen 40b tot en met 40f, van de onteigeningswet (**5.30**). Deze artikelen zien op de bepaling van de volledige schadeloosstelling die aan de onteigende wordt toegekend wegens het verlies van het eigendom. De regering heeft de praktijk de jurisprudentie en in de literatuur geanalyseerd en ziet geen aanleiding om tot een heroverweging van de genoemde schadeloosstellingsbepalingen te komen. Bij de parlementaire behandeling van aanvullingswet kan hierover nog nader van gedachten gewisseld worden.

Gemeentelijk grondbeleid

De leden van de fractie van de PVV missen in het wetsvoorstel een proactieve aanpak om het probleem rond grondspeculatie door gemeenten aan te pakken (**5.67**). Zoals eerder aangegeven, geldt als een van de uitgangspunten van het grondbeleid in de Omgevingswet de handhaving van een gevarieerde en evenwichtige gereedschapskist voor zowel actief als faciliterend grondbeleid.⁶⁴ Daardoor blijven de gemeenten in staat om in verschillende situaties en onder verschillende omstandigheden een passend grondbeleid te kunnen voeren.

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 27 581, nr. 47, blz. 4.

Daarbij moet worden aangetekend dat gemeenten de laatste jaren in toenemende mate voor een faciliterend grondbeleid kiezen, zonder grootschalige grondverwerving. Gegevens van het Kadaster bevestigen dat gemeenten veel minder grond verwerven dan in het verleden. De gemeentelijke grondverwervingen bedragen, naar oppervlakte gemeten, in 2012, nog maar éénvijfde deel van de omvang van de gemeentelijke grondverwervingen in 2000. De inwerkingtreding van de Afdeling grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (per 1 juli 2008) met verbeterde regels voor particuliere grondexploitatie heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, evenals de tegenvallende resultaten op de lopende grondexploitaties van gemeenten. Om deze gemeenten te ondersteunen wil de regering in de Omgevingswet de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid verder versterken, zodat gemeenten in de gelegenheid zijn te ontwikkelen zonder grote financiële risico's en burgers en bedrijven kansen krijgen zelf het voortouw te nemen.

10.8 Aanvullingswet natuur

10.8.1 Doelen en uitgangspunten

Algemeen

De leden van PvdA-fractie achten het van belang dat de Wet natuurbescherming in zijn geheel, dus inclusief de doelen, wordt opgenomen in de Omgevingswet en vragen op welke wijze deze doelen gewaarborgd worden (**3.18**). Ook geven deze leden aan, dat de gevolgen op de natuur wel al, vooruitlopend op de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet onderdeel moeten uitmaken van de integrale beoordeling in het kader van de Omgevingswet. Dat geldt in ieder geval voor de passende beoordeling.

De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Dat gebeurt via een aanvullingswetsvoorstel en -besluit. Tot de inhoud van dit aanvullingswetsvoorstel behoort ook het voorgestelde artikel 1.8a, eerste lid van het wetsvoorstel natuurbescherming, waarin de doelen van dat wetsvoorstel zijn geformuleerd. Daarbij kan nog worden gezien of het begrip «intrinsieke waarde» beperkt moet blijven tot natuur of dat die kwalificatie ook betekenis kan hebben voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Voor de planning en het proces van de integratie van de natuurwetgeving in de Omgevingswet wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie in de volgende sectie van deze paragraaf (**8.6**). Vooruitlopend op dit proces maakt natuurbescherming ook al onderdeel uit van de samenhangende benadering die wordt beoogd met de Omgevingswet. De kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken al integraal onderdeel uit van de in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel opgenomen doelstelling. Onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, waarop de visie betrekking heeft en onder meer de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving zullen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. Dat geldt ook voor andere instrumenten, zoals de omgevingsplannen en programma's. Ook het natuurbelang is er immers bij gebaat dat het al bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden. In relatie tot ruimtelijke belangen kan worden gedacht aan beleid om in een bebouwde of nog te bebouwen omgeving en in samenhang met andere belangen actief natuur te ontwikkelen. Een voorbeeld is de bevordering van gezonde soortenpopu-

laties in hun natuurlijke verspreidingsgebied op provinciaal en gemeentelijk niveau. Hoe beter het met de staat van instandhouding van een soort gaat, hoe meer zij kan verdragen, waardoor meer ontwikkelingen op andere terreinen van de fysieke leefomgeving mogelijk worden. Dit draagt bij tot een robuuste en veelzijdige natuur. Als het natuurbelang zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan plannen, projecten en andere handelingen moeten voldoen, het vergunningplichtig maken van die activiteiten, inclusief de voorwaarde van het opstellen van een passende beoordeling, en het opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, zodra het wetsvoorstel natuurbescherming in de voorgestelde Omgevingswet wordt opgenomen, een mogelijk spanningsveld tussen beiden kan ontstaan, aangezien de Omgevingswet uitgaat van «ja, mits» terwijl het wetsvoorstel natuurbescherming lijkt uit te gaan van «nee, tenzij», zoals nu gebeurt in de vogelrichtlijn en de Flora- en faunawet (**5.98**). De regering kan de leden van de ChristenUnie-fractie geruststellen. Zowel het wetsvoorstel natuurbescherming als dit wetsvoorstel gaat ervan uit, dat er sprake kan zijn van zodanig zwaarwegende belangen of belangrijke waarden dat activiteiten die deze belangen of waarden in het gedrang kunnen brengen verboden zijn zonder vergunning. De regering verwijst in dit kader ook naar artikel 5.1 van dit wetsvoorstel. Dat artikel bevat een opsomming van activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning. De activiteiten die bestaan uit een verboden project of andere handeling op grond van het soortenbeschermingsregime van het wetsvoorstel natuurbescherming maken daar onderdeel van uit. Op grond van artikel 5.17 van dit wetsvoorstel worden bij AMvB ook nadere regels gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning. Voor het soortenbeschermingsregime zal inhoudelijk volledig worden aangesloten bij de in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel natuurbescherming opgenomen bepalingen. Van een discrepantie is dus geen sprake.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het wetsvoorstel natuurbescherming zich in de voorbereiding al verhoudt tot de Omgevingswet (**8.12**). Zij merken op dat het wetsvoorstel natuurbescherming veel meer uitgaat van beschermen, terwijl de Omgevingswet uitgaat van ontwikkelen. Ook willen de leden van deze fractie weten op welke manier de verschillende uitgangspunten met elkaar worden verenigd. Daarnaast willen deze leden weten hoe de verschillende instrumenten van het wetsvoorstel natuurbescherming zich gaan verhouden tot de Omgevingswet. Zij vragen daarbij specifiek naar de wijze waarop de natuurvisie en de omgevingsvisie worden geïntegreerd.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (artikel 1.3). Dit wetsvoorstel gaat dus niet alleen over ontwikkelen, maar ook over beschermen. Deze doelstelling heeft ook betrekking op natuur. Natuur is immers onderdeel van de fysieke leefomgeving (artikel 1.2, tweede lid). Ook de kernwaarden van het natuurbeleid, namelijk bescherming, beleving en benutting van de natuur maken integraal onderdeel uit van deze doelstelling van de Omgevingswet. Als het natuurbelang zwaarder moet wegen dan andere belangen, voorziet het wetsvoorstel in instrumenten die dat borgen. Voorbeelden daarvan zijn: het stellen van algemeen verbindende voorschriften waaraan plannen, projecten en andere handelingen moeten voldoen, het vergunningplichtig maken van die activiteiten en het

opstellen van instructieregels ter verzekering van de doorwerking van rijksbeleid of provinciaal beleid in het beleid van andere overheden. De inhoud van het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Voor het proces van integratie van beide wetsvoorstellen wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie daarover **(8.6)**. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen (wetsvoorstel natuurbescherming en Omgevingswet) zijn deze voorstellen al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader. Dat geldt ook voor de natuurvisie en de omgevingsvisie. Onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, waarop de visie betrekking heeft en onder meer de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving zullen onderdeel uitmaken van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij. De visievorming op onder andere ruimtelijke ontwikkeling, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroeg stadium eventueel strijdige of juist elkaar versterkende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht, kunnen prioriteiten worden bepaald en keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld voor natuurbeleid en natuurontwikkeling. Ook het natuurbelang is er dus bij gebaat dat het al van het begin af aan bij de visievorming door Rijk en provincie op de fysieke leefomgeving volwaardig wordt meegenomen en met andere belangen wordt verbonden.

Proces van integratie

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel natuurbescherming, dat op dit moment onderwerp van gesprek is in uw Kamer, één op één overgaat in de Omgevingswet **(8.6)**. Zij vragen verder of de huidige plannen van het wetsvoorstel natuurbescherming al anticiperen op de Omgevingswet, wat er gebeurt bij dreigende stapeling van plannen en bij welke wet de belangenafweging wordt genomen. Ook willen de leden van deze fractie graag weten of, en zo ja, hoe de uitvoering van natuurherstel wordt verankerd en hoe monitoring en handhaving daarvan plaatsvindt. Na instemming van beide Kamers der Staten-Generaal met het wetsvoorstel natuurbescherming⁶⁵, wordt dit wetsvoorstel, zoals dat na de parlementaire behandeling is komen te luiden, tot wet verheven en zal als Wet natuurbescherming in werking treden. De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in deze laatstgenoemde wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen zijn deze, onder meer op het gebied van sturingsfilosofie, instrumentarium en begrippenkader, al zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook gedurende het vervolg van het wetgevingsproces van beide wetten wordt bewaakt dat deze inhoud goed afgestemd blijft.

In de brief van 1 oktober 2014⁶⁶ is uw Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en aanverwante wetten. In deze brief is ook aangegeven dat voor de overgang van de

⁶⁵ Kamerstukken 33 348.

⁶⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 17.

inhoud van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet een afzonderlijk aanvullingswetsvoorstel in procedure zal worden gebracht. De behandeling van dat aanvullingswetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal is voorzien in 2017. De verantwoordelijke bewindslieden zullen daarover dan spreken met uw Kamer.

10.8.2 Bevoegdheid tot aanwijzen gebieden door provincies

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel natuurbescherming de provincies de mogelijkheid krijgen om gebieden aan te wijzen van landschappelijk of natuurbelang buiten de door van rijkswege beschermde Natura 2000-gebieden **(5.16)**. In de visie van deze leden moeten de provincies kunnen bepalen welk beschermingsregime op deze gebieden van toepassing is. Zij wijzen op de artikelen 2.11 en 2.12 van het wetsvoorstel en vragen of dit op grond van het wetsvoorstel mogelijk blijft.

Het blijft mogelijk voor provincies om te bepalen welke gebieden zij willen beschermen, met welke regels, instrumenten en inhoudelijke voorschriften. Het wetsvoorstel regelt (in de artikelen 4.1 en 5.4) dat een provincie in haar omgevingsverordening met het oog op de doelen van de wet regels kan stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Dat omvat ook de mogelijkheid tot het aanwijzen van gebieden in verband met de bescherming van een landschappelijk of natuurbelang dat de provincie in haar beleid heeft aangemerkt als provinciaal belang. Daarnaast heeft de provincie de mogelijkheid om instructieregels te stellen (artikel 2.22 van het wetsvoorstel). Daarmee kan een provincie in de omgevingsverordening opgenomen regels over de inhoud van het omgevingsplan (bijvoorbeeld het toedelen van een functie aan een locatie) laten doorwerken in het omgevingsplan. Datzelfde geldt voor een in haar verordening opgenomen vergunningenregime, eventueel inclusief compensatieverplichtingen. De artikelen 2.11 en 2.12 van het wetsvoorstel regelen dat het gemeenten en provincies vrij staat om omgevingswaarden vast te stellen in hun omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening. Deze bevoegdheden kunnen worden beperkt door een regeling op provinciaal of landelijk niveau, waar het de gemeente betreft en een regeling op landelijk niveau voor provincies. Voor een omgevingswaarde die op nationaal niveau is vastgesteld, kan het provinciebestuur geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij AMvB anders wordt bepaald. De regeling geldt alleen voor omgevingswaarden. Naar huidig inzicht zal van deze mogelijkheid tot het stellen van beperkingen bij AMvB beperkt gebruik worden gemaakt.

Het aanvullingswetsvoorstel en het aanvullingsbesluit, waarmee de inhoud van de Wet natuurbescherming, eenmaal wet, en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving in de Omgevingswet in deze wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving worden opgenomen, zullen meer duidelijkheid bieden over de wijze waarop de specifieke bepalingen uit de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zullen worden opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie zouden andere overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders van algemene ruimtelijke visies en sectorale structuurvisies de ruimte willen geven voor eigen beleid in zelf aan te wijzen gebieden **(5.17)**. Ook bij het wetsvoorstel natuurbescherming vragen deze leden daarom om een uniform kader, om te voorkomen dat er een wildgroei aan verschillende regels ontstaat **(5.18)**.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is dat grote terughoudendheid wordt betracht bij het stellen van inhoudelijke en procedurele eisen aan omgevingsvisies en programma's (de opvolgers van onder andere de structuurvisie). Zo krijgen bestuursor-

bereikt wordt. Het is nu dan ook nog te vroeg om een goed onderbouwd overzicht van de financiële effecten van de stelselherziening te kunnen geven. Dit kan pas worden bepaald als ook de AMvB's gereed zijn. Bij de vormgeving van de AMvB's zal de regering ook actief zoeken naar mogelijkheden om de lasten te verminderen. Hiermee is ook de vraag van de leden van de fractie van de SP **(4.106)** beantwoord naar het moment waarop de gevolgen voor de rijksbegroting inzichtelijk worden. Naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie wordt nog opgemerkt dat de regering niet tot een andere conclusie is gekomen over de baten van de Omgevingswet. Al in de brief in 2011 is aangegeven dat op basis van de gebruikelijke onderzoeken zal worden aangegeven welke concrete vermindering zal worden behaald.

De leden van de CDA-fractie **(2.17)** vragen naar de administratieve lasten voor gemeenten en de leden van de SP-fractie vragen meer informatie over opgesomde baten en lasten in de memorie van toelichting **(4.103)**. Deze cijfers zijn gebaseerd op het al genoemde SIRA-onderzoek. Zoals eerder aangegeven gaan de cijfers alleen over het wetsvoorstel. Door het wetsvoorstel wordt het fundament gelegd, maar het op een verantwoorde manier kwantificeren van de financiële effecten kan niet zonder de uitvoeringsregelgeving. Vanzelfsprekend wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving verder onderzoek gedaan naar de financiële effecten.

De in het onderzoek geïdentificeerde en in de memorie van toelichting genoemde lastenreductie voor bedrijven bestaat uit een verbeterde kenbaarheid van de regelgeving, vermindering van het aantal zienswijzen door minder visies, vermindering van procedures en de integratie van vergunningen. De door SIRA genoemde lastenreductie voor burgers wordt bereikt door de integratie van afzonderlijke vergunningstelsels in de omgevingsvergunning. De lastenreductie bij gemeenten en provincies wordt bereikt door het verminderen van visies, plannen en programma's (inclusief de daling van het aantal milieueffectrapportages die daaruit voortvloeit). Voor gemeenten levert daarnaast het vervallen van de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen een belangrijk aandeel. De vermindering van de lasten van waterschappen wordt in z'n geheel bereikt door het verminderen van het aantal visies, plannen en programma's. Genoemde leden vragen ook of de extra leges voor bedrijven voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning structureel zijn. De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. De leden van de fractie van de SGP **(5.199)** stellen een vraag over de gevolgen voor agrarische bedrijven van de legesmogelijkheid voor de milieucomponent van beschikkingen. Deze legesmogelijkheid heeft geen gevolgen voor de meeste agrarische bedrijven. De milieubelastende activiteiten die deze bedrijven verrichten vallen veelal uitsluitend onder de werkingssfeer van algemene regels. De heffing van leges is hier dus niet van toepassing. Alleen voor de milieubelastende activiteiten van grote agrarische bedrijven zal wegens EU-regelgeving door het Rijk een vergunningplicht worden aangewezen, waardoor deze bedrijven te maken kunnen krijgen met extra leges. De voorgestelde vrijstelling van milieu-leges voor kleine bedrijven is volgens de regering daarom overbodig. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is de Omgevingswet en de voorgestelde AMvB's integraal door te rekenen op de financiële gevolgen **(11.3)**. Dit zal inderdaad gebeuren. Net zoals het al genoemde onderzoek naar de financiële effecten van het wetsvoorstel zal ook voor de AMvB's een onderzoek naar de financiële effecten worden uitgevoerd. Vanzelfsprekend wordt uw Kamer over de uitkomsten hiervan geïnformeerd.

De leden van de fractie van D66 **(6.4)** en de 50PLUS/Klein-fractie **(1.92)** vragen of besparingen ook leiden tot bezuinigingen bij lokale overheden. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie **(11.2)** en de PvdD **(15.8)** spreken over bezuinigingen en vragen waar die zullen neerslaan.

Zoals eerder in deze paragraaf beschreven is het nog te vroeg om de precieze baten te berekenen. De stelselherziening zal er naar verwachting wel toe leiden dat lokale overheden minder geld kwijt zijn aan het omgevingsrecht en dus financieel baat hebben bij de stelselherziening. Ook de Laan van de Leefomgeving kent een positieve kosten-batenanalyse. Naast de structurele baten zal de implementatie van het nieuwe stelsel ook eenmalig lasten met zich meebrengen voor het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

De regering hecht aan goede afspraken over de verdeling van de baten en lasten. De financiering van de stelselherziening zal dan ook onderdeel zijn van het eerder genoemde bestuursakkoord (zie paragraaf 12.1 van deze nota). Hierin worden ook de baten en lasten van de digitale voorzieningen meegenomen.

Sociaaleconomische effecten

De leden van de fractie van de SP vragen **(4.105)** waar de stelling vandaan komt dat de Omgevingswet geen algemeen direct effect zal hebben op sociaaleconomische aspecten. Deze stelling blijkt onder andere uit het eerder genoemde onderzoek van SIRA. Er zijn alleen beperkte indirecte effecten. Zo kan op termijn de werkgelegenheid toenemen doordat sneller kan worden ingespeeld op economische ontwikkelingen, de lasten worden gereduceerd en de Omgevingswet de doorlooptijd van procedures verkort.

Regeldruk

De leden van de PVV-fractie vragen **(5.65)** of het terugdringen van de regeldruk alleen voor de ambtenarij winst oplevert. Deze leden menen dat de impulsen voor burgers en het bedrijfsleven achterblijven. Het antwoord van de regering is dat niet alleen overheden, maar vooral ook burgers, bedrijven en belangenorganisaties winst boeken bij de stelselherziening. De stelselherziening vergroot de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en versnelt en verbetert de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Daar profiteren vooral burgers, het bedrijfsleven en ook overheden van. Een voorbeeld hiervan is de beoogde verschuiving van de uitgebreide naar de reguliere procedure voor een deel van de vergunningplichtige activiteiten. Hierdoor krijgen burgers en bedrijven niet in 26 weken maar in 8 weken duidelijkheid over hun aanvraag om omgevingsvergunning (zie paragraaf 9.6.1 van deze nota). In het omgevingsplan worden alle regels samengevoegd die door de gemeente gesteld worden met het oog op de fysieke leefomgeving. Hierdoor hebben burgers en bedrijven, in plaats van met verschillende verordeningen en bestemmingsplannen, nog maar met één digitaal omgevingsplan te maken hebben. Een derde voorbeeld is de brede toepassing van gelijkwaardigheid. Hierbij staat niet de specifiek voorgeschreven maatregel voorop, maar de daarmee beoogde bescherming van de leefomgeving. Daardoor hebben initiatiefnemers zelf de mogelijkheid om maatregelen toe te passen die het beste aansluiten bij hun concrete situatie, terwijl een gelijkwaardig resultaat wordt behaald.

Een voorbeeld van de voordelen van het omgevingsplan is zichtbaar in Bussum. Vooruitlopend op de Omgevingswet heeft deze gemeente via de Crisis- en herstelwet geëxperimenteerd met een nieuw omgevingsplan. Bussum had zes bestemmingsplannen en vele verordeningen. Deze zijn samengevoegd in één nieuw omgevingsplan. Voorheen hadden burgers te maken met het bestemmingsplan, de APV, de bomenverordening, de brandveiligheidssverodening, de horecaverordening, de parkeerverordening, de

telecommunicatieverordening, de verordening op de afvoer van hemelwater en grondwater en de wegsleepverordening. Om te zien welke regels er in de fysieke leefomgeving gelden, is nu alleen het omgevingsplan van belang.

Ook stimuleert de Omgevingswet decentrale overheden om hun eigen wet- en regelgeving tegen het licht te houden. Het hoogheemraadschap van Rijnland heeft daar, vooruitlopend op de Omgevingswet, al grote stappen in gezet. In hun nieuwe keur wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en zijn veel vergunningplichten geschrapt. Een boer die een tijdelijke brug bouwt zal dat altijd veilig en stevig doen. Daar heeft hij immers zelf belang bij. Een vergunning is daar dan ook niet meer nodig. Een goed voorbeeld van de impulsen die de stelselherziening geeft om de regeldruk voor burgers en bedrijfsleven te verminderen.

13.2 Effecten rechterlijke macht

De leden van de fractie van de SP vragen een reactie op hun stelling dat de voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 niet mogelijk zijn zonder concessies te doen aan de kwaliteit (7.4). De regering stelt, in reactie op de stelling van de leden van de fractie van de SP, dat de rechtspraak binnen de huidige budgettaire kaders geen concessies hoeft te doen aan de kwaliteit. In het Regeerakkoord is afgesproken dat alle overheidsorganisaties een bijdrage leveren aan het op orde brengen van de rijksbegroting, de zogenaamde algemene efficiencytaakstelling. Dat geldt ook voor de rechtspraak. De eerste tranche van deze taakstelling is verwerkt in de Prijsakkoord 2014–2016 dat de Minister van Veiligheid en Justitie met de Raad voor de rechtspraak heeft gesloten. In dit akkoord is voor betreffende jaren een bedrag van € 26,5 miljoen extra beschikbaar gesteld om de balans tussen werkdruk en kwaliteit te bewaren, voor frictiekosten en voor investeringen in het programma Kwaliteit en Innovatie. In het Prijsakkoord is ook rekening gehouden met de mix van eenvoudige en complexe zaken. Over de jaren 2017–2019 voert de Minister van Veiligheid en Justitie eind volgende jaar prijsonderhandelingen met de rechtspraak. Op de uitkomst van deze onderhandelingen kan de regering niet vooruitlopen.

Overigens heeft de regering de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevraagd naar de werklast voor de Afdeling bestuursrechtspraak. De afdeling geeft in haar advies aan dat nu nog niet te overzien is of de Omgevingswet zal leiden tot een verzwaring van de werklast. Ook de Raad voor de rechtspraak geeft in haar advies over het wetsvoorstel aan dat ze nog geen fundamentele inschatting hebben kunnen maken van de gevolgen voor de werklast van de rechtbanken. In het vervolgproces van de stelselherziening zal de Raad daar verder over adviseren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven terecht aan dat de beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak voor alle projectbesluiten is gemaximeerd op zes maanden terwijl dit nu alleen nog geldt voor specifieke projecten onder de Crisis- en herstelwet. Deze leden vragen (6.5) wat op het ogenblik de gemiddelde beslistermijn is van projectbesluiten die nu nog niet onder deze maximale termijn vallen en of is doorgerekend of deze aangescherpte doelstelling haalbaar is voor de Afdeling.

Uit de rapportage «Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet Voortgangsrapportage 2012–2013»⁸² blijkt dat de gemiddelde afhandeltermijn van bestuursrechtelijke beroepszaken ruim 10 maanden is. De gemiddelde afhandeltermijn van projecten onder de Crisis- en herstelwet is 8

⁸² Kamerstukken 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

maanden. De maximale termijn van 6 maanden wordt dus niet in alle gevallen gehaald, maar de overschrijding is beperkt. De verwachting is dat het aantal zaken waarover binnen zes maanden moet worden besloten nauwelijks toeneemt. De lijst van projecten waarvoor nu op grond van de Crisis- en herstelwet geldt dat de Afdeling uitspraak moet doen binnen zes maanden is ruim en overlapt voor een zeer groot deel de projecten waarvoor straks het projectbesluit toegepast kan worden. Bovendien blijkt uit de al eerder genoemde voortgangsrapportage over de Crisis- en herstelwet dat de besluiten over weginfrastructuur (20%) maar tot een aandeel van 9% in de uitspraken in beroep leiden. Een mogelijke verklaring hiervoor is de bij deze projecten verplichte «sneller-en-beter-aanpak». Maatschappelijke participatie aan de voorkant is hierdoor verplicht, wat er wellicht toe leidt dat er minder partijen in beroep gaan. De Omgevingswet borgt dat projectbesluiten altijd via de «sneller-en-beter-aanpak» voorbereid worden. Verwacht wordt daarom dat de aangescherpte doelstelling geen grote gevolgen heeft. Overigens heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel geen aanleiding gezien hier opmerkingen over te maken.

13.3 Onderzoeken en evaluatie

De leden van de fracties van D66 (**1.77**) en de ChristenUnie (**1.90**) vragen naar een evaluatie van de doelen van het wetsvoorstel en de werking van het stelsel. De leden van de fractie van de SP (**4.108**) vragen ook een evaluatie over het geheel en wensen daar nauwlettend bij betrokken te blijven. In het wetsvoorstel zijn voor monitoring de Europese verplichtingen opgenomen. Het wetsvoorstel bestendigt de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving om vierjaarlijks een onafhankelijk rapport te publiceren (de Balans van de Leefomgeving). Dit geeft uitwerking aan artikel 5, vierde lid, van het verdrag van Aarhus. In de Balans voor de leefomgeving wordt het rijksbeleid voor milieu, natuur en ruimte geëvalueerd. Hierin komt daarmee ook (indirect) de werking van het stelsel van het Omgevingsrecht aan de orde. Daarnaast zal enkele jaren na inwerkingtreding van het stelsel een evaluatie worden gedaan naar de werking van het stelsel en de uitvoering die daaraan wordt gegeven. Een onderzoek of evaluatie kan overigens, eventueel op verzoek van het parlement, altijd gedaan worden.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de regering bereid is een ex-ante evaluatie uit te voeren naar het gehele stelsel (**15.12**). De regering heeft naast de al geplande toetsten en consultaties geen extra ex-ante evaluatie voorzien. De fases van de stelselherziening kennen elk verschillende toetsmomenten, bijvoorbeeld de formele toetsten (waaronder de milieueffectentoets, een effectentoets voor burgers en bedrijven en een uitvoerbaarheidstoets), de internetconsultaties en de bestuurlijke consultatie door de decentrale overheden. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert als laatste over de regelgeving. De planning is hierbij zo vormgegeven dat de Afdeling voorstellen voor de voorgenomen AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet tegelijkertijd ontvangt en zo een samenhangend oordeel kan geven. Een extra ex-ante evaluatie wordt naast het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de andere al voorziene adviezen en toetsen niet nodig geacht.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is om het Planbureau voor de Leefomgeving te verzoeken om een update van het onderzoek naar het beschermingsniveau te maken wanneer de conceptversies van de AMvB's gereed zijn (**5.72**). Het onderzoek van het Planbureau waaraan gerefereerd wordt, is de milieueffectentoets. De milieueffectentoets maakt onderdeel uit van de formele verplichte toetsen die, net als bij het wetsvoorstel, ook bij de uitvoeringsregelgeving uitgevoerd zullen worden. Het PBL zal verzocht worden de milieueffecten-

toets ook voor de uitvoeringsregelgeving te doen. Met deze toets wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Van Veldhoven⁸³ die de regering vraagt om een onderzoek naar de effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu.

De leden van de D66-fractie vragen ook of de regering bereid is om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de mate van rechtszekerheid van het totale wetsontwerp, dat wil zeggen: voorliggende wet, ontwerpAMvBs en de Invoeringswet Omgevingswet (**7.15**). Er zijn al verschillende onafhankelijke adviezen voorzien waarin onderzoek wordt gedaan naar rechtszekerheid. Naast de milieueffectentoets maken een advies van de Raad voor de rechtspraak naar de gevolgen voor de rechtspraak door rechtbanken en een advies van de Afdeling bestuurs-rechtspraak Raad van State naar onder andere de rechtsbescherming van belanghebbenden onderdeel uit van de formele toetsen die bij de uitvoeringsregelgeving uitgevoerd worden. Daarnaast worden, zoals eerder aangegeven, de AMvB's en de Invoeringswet tegelijkertijd voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. De Afdeling kan hierdoor een samenhangend oordeel geven ook over de mate van rechtszekerheid.

14 Artikelsgewijs

14.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

14.1.1 Artikel 1.2

Het begrip «fysieke leefomgeving»

De leden van de fracties van de PvdA (**5.9b**), de SP (**1.57**) en D66 (**15.1**) hebben vragen over het ontbreken van een begripsbepaling voor «fysieke leefomgeving». In artikel 1.2, tweede lid, is gekozen voor een opsomming van de van de fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het is niet zo dat er buiten de genoemde onderdelen nog «terra incognita» in de fysieke leefomgeving bestaat. Naar het oordeel van de regering definieert dit artikel daarom helder wat de reikwijdte van de fysieke leefomgeving is. Wel is het zo dat zich processen afspelen in en tussen deze onderdelen en dat deze onderdelen gezamenlijk ensembles vormen (bijvoorbeeld een woonwijk bestaat vooral uit bouwwerken en infrastructuur, met kleinere hoeveelheden natuur en water). Toevoegen van dergelijke processen en ensembles aan de opsomming zou de lijst wel langer, maar niet vollediger maken. De leden van de D66-fractie vragen of de regering heeft overwogen andere onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen in artikel 1.2 (**15.5a**). Het antwoord daarop is dus ontkennend: de regering kent dergelijke onderdelen niet. In vroege concepten van het wetsvoorstel zijn wel enkele begrippen overwogen die uiteindelijk niet zijn opgenomen. Zo is «klimaat» niet opgenomen omdat het klimaat een proces is binnen de fysieke leefomgeving, maar geen grijpbaar, fysiek, onderdeel daarvan. «Natuurlijke hulpbronnen» zijn niet opgenomen omdat zij onttrokken worden uit de verschillende wel genoemde fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Opgemerkt zij dat zowel «klimaatverandering» als «natuurlijke hulpbronnen» wel genoemd worden in artikel 2.1, derde lid. Het begrip «gronden» is niet opgenomen omdat het is gebaseerd op een ander – ruimtelijk – indelingsconcept en fysiek niet te onderscheiden is van «bodem». En in plaats van «werken» is gekozen voor de gedefiniëerde begrippen «infrastructuur» en «watersystemen». Hoewel de opsomming naar het oordeel van de regering inhoudelijk volledig is, is toch gekozen voor een «in ieder geval»-formulering om discussies over grensgevallen te voorkomen. Er blijven bijzondere

⁸³ Kamerstukken II 2011/12, 31 953, nr. 47.

gevallen bestaan waarover zich twijfels kunnen voordoen. In de memorie van toelichting (blz. 391) is het voorbeeld genoemd van een dode boom, die onmiskenbaar tot de fysieke leefomgeving behoort, maar wellicht door een initiatiefnemer of zijn advocaat niet wordt herkend als «natuur», zodat met het bevoegd gezag discussie ontstaat over de reikwijdte van een bepaling en uiteindelijk de rechter een uitspraak moet doen. Dergelijke twijfelgevallen zouden er ook zijn als er wel een wettelijke begripsbepaling zou zijn, zoals blijkt uit de ervaringen op andere terreinen. Zo is er veel jurisprudentie over de uitleg van wettelijk gedefinieerde begrippen als «onroerende zaak» of «onrechtmatige daad». Het is moeilijk om vooraf te voorspellen in welke gevallen zich afbakeningsproblemen zullen voordoen.

De leden van de SP-fractie stellen voor te kijken naar het Duitse voorstel voor het «Umweltgesetzbuch» (**1.58**), een ontwerp dat overigens niet in procedure is gebracht. In het Referentenentwurf⁸⁴ wordt «Umwelt» (milieu) gedefinieerd als «Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (Umweltgüter)» (dieren, planten, biodiversiteit, de bodem, het water, de lucht, het klimaat en het landschap evenals cultureel en overige goederen (natuurlijke hulpbronnen).» Een flink aantal elementen is herkenbaar terug te vinden in artikel 1.2, zoals bodem, water, lucht, landschap en cultureel erfgoed. Dieren, planten en biodiversiteit zijn samengenomen in het begrip «natuur». Op de begrippen «klimaat» en «natuurlijke hulpbronnen» is al ingegaan in het begin van deze paragraaf. Wel zijn opgenomen bouwwerken en infrastructuur, omdat het wetsvoorstel gaat over de fysieke leefomgeving; dat omvat ook de gebouwde omgeving en niet alleen het milieu.

Natuurlijke hulpbronnen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering meerwaarde ziet in het toevoegen van «hernieuwbare energiebronnen» (zoals bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998) in de definiëring van de fysieke leefomgeving in artikel 1.2 (**14.8**). De regering acht dat niet wenselijk, omdat diverse hernieuwbare energiebronnen niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld biomassa (na oogst of als afval) en biogas. Verder zijn hernieuwbare energiebronnen die wel uit de fysieke leefomgeving afkomstig zijn vrijwel steeds stromen die onttrokken worden aan onderdelen van de fysieke leefomgeving die genoemd worden. Zo onttrekt de mens windenergie aan de lucht, aardwarmte aan de bodem, en waterkracht en oppervlaktewaterwarmte aan water. Het ontbreken van deze elementen in de opsomming vormt geen beletsel om de bevoegdheden van de Omgevingswet te benutten voor de duurzame-energievoorziening

Deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, samen met de vraag van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van het begrip «natuurlijke hulpbronnen» (**5.60**), geven wel aanleiding tot toevoeging van een begripsbepaling voor dit begrip. In de nota van wijziging wordt daarvoor de volgende begripsbepaling voorgesteld: «natuurlijke hulpbronnen: delfstoffen, water, biomassa, warmte, windenergie, zonne-energie, waterkracht en energie uit een zee, voor zover die door de mens aan de fysieke leefomgeving onttrokken kunnen worden». Het gaat hier – in tegenstelling tot in de definitie in de Elektriciteitswet 1998 – om biomassa die aanwezig is in de fysieke leefomgeving, zoals hout in bossen. Met «warmte» wordt bedoeld op omgevingslucht-, oppervlaktewater- en aardwarmte. Met «energie uit een zee» wordt

⁸⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf Erstes Buch Umweltgesetzbuch – Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht, Bonn/Berlin 04.12.2008.

gedoeld op bijvoorbeeld getijde-energie en osmose-energie. Omdat Europees Nederland niet grenst aan een oceaan is gekozen voor «energie uit een zee» in plaats van de term «energie uit de oceanen» die voorkomt in de richtlijn hernieuwbare energie.

Structuur van steden en dorpen

De leden van de fracties van de SP (**14.1**), de ChristenUnie (**14.9**) en D66 (**15.5b**) hebben vragen over het ontbreken van een aanduiding van de samenhangende structuur van steden en dorpen in artikel 1.2. De leden van laatstgenoemde fractie vragen daarbij of de regering de mening deelt dat dit het private initiatief te boven gaat en bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort, en dus ook expliciet in dit artikel een plaats zou kunnen krijgen. De regering deelt de mening dat de samenhangende structuur van steden en dorpen bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort. In het bijzonder de gemeentelijke overheid heeft een verantwoordelijkheid op dit gebied. Eventuele lokale regelgeving op dit terrein behoort een plaats te krijgen in het omgevingsplan. Het feit dat één bouwwerk tot de fysieke leefomgeving behoort betekent vanzelfsprekend dat een ensemble van bouwwerken daar ook toe behoort. De regering ziet daarom de meerwaarde van het toevoegen van een begrip aan de opsomming niet. Een dergelijk begrip zou bovendien doubleren met het begrip «cultureel erfgoed», dat al het begrip «stads- en dorpsgezichten» omvat, en het begrip «landschap», dat afkomstig is uit het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23) en volgens dat verdrag niet alleen betrekking heeft op natuurlijke en rurale gebieden, maar ook op stedelijke en perifere stedelijke gebieden.

Interne en externe veiligheid

De leden van de SP-fractie vragen waarom interne en externe veiligheid geen plaats hebben gekregen in artikel 1.2 (**4.69**). Hier lijkt sprake van een misverstand. Interne en externe veiligheid zijn geen fysieke, grijpbare onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals de bodem of een gebouw. Veiligheid – althans het gebrek daaraan – is een gevolg van activiteiten voor de fysieke leefomgeving of voor de mens. Dergelijke gevolgen worden ook tot de reikwijdte van de Omgevingswet gerekend. In artikel 1.2, derde lid, worden «activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt» genoemd, waarbij de term «risico's» duidt op de interne en externe veiligheid. Verder behoort een veilige fysieke leefomgeving tot de maatschappelijke doelen van de wet, opgenomen in artikel 1.3.

14.1.2 Artikel 1.3

De leden van de SP-fractie zien verder een noodzaak tot het definiëren van het begrip «gezondheid» (**1.61**). Het is echter ongebruikelijk om in wetgeving begrippen te definiëren die gebruikt worden in dezelfde betekenis die ze in het normale spraakgebruik hebben. Ook in de huidige Wet milieubeheer en in wetten als de Arbeidsomstandighedenwet, de Gezondheidswet en de Wet publieke gezondheid wordt het begrip zonder definitie gebruikt. Een bekende definitie is overigens die uit het oprichtingsdocument van de Wereldgezondheidsorganisatie uit 1948: «Gezondheid is een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijk gebreken.» Deze brede definitie maakt duidelijk dat de Omgevingswet en zijn uitvoeringsregelgeving slechts een bijdrage kan leveren aan het beschermen van de gezondheid.

De leden van de D66-fractie vragen ook waarom de begrippen «activiteit» en «maatschappelijke functies» niet gedefinieerd zijn en hoe zich dit verhoudt tot de rechtsbescherming **(15.1)**. Beide begrippen zijn nadrukkelijk niet beperkend bedoeld: regelgeving en besluitvorming op grond van de Omgevingswet kan gaan over alle menselijke activiteiten en over alle functies die de fysieke leefomgeving kan vervullen. Een eventuele begripsomschrijving zou dan ook zodanig veelomvattend zijn dat deze de praktijk niet meer houvast zou bieden dan het ongedefinieerde begrip. Het begrip «activiteit» krijgt in beginsel steeds een uitwerking in de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving en zal dus nauwelijks een rol kunnen spelen in de jurisprudentie. De regering verwacht dan ook niet dat «maatschappelijke functies» een rol zouden krijgen in de jurisprudentie, nu in de memorie van toelichting duidelijk is gemaakt dat hiermee geen afgebakend begrip is bedoeld.

De leden van de PvdA-fractie **(2.2)** willen ook in de doelstelling opnemen wat de onderdelen zijn van de fysieke leefomgeving. Dit zou echter leiden tot een doublure die niet bijdraagt aan een helder wetsvoorstel. Het begrip «fysieke leefomgeving» is omschreven in artikel 1.2 en heeft daardoor een betekenis in het wetsvoorstel. Het is niet nodig enkele onderdelen van de fysieke leefomgeving te herhalen in artikel 1.3. De leden noemen verder enkele aspecten specifiek. Gezondheid is expliciet opgenomen in de eerste deel van de doelstelling van de wet, «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Ook is expliciet bepaald dat «gevolgen voor de mens» ook behoren tot de reikwijdte van de Omgevingswet (zie artikel 1.2, eerste en vierde lid). De samenhang van de fysieke leefomgeving wordt al benadrukt in de doelstelling, omdat dit woord in de aanhef van artikel 1.3 is opgenomen.

Op de vragen over het begrip «omgevingskwaliteit» is ingegaan in paragraaf 3.6.1 van deze nota.

14.1.3 Artikel 1.6

De leden van de SP-fractie stellen voor onderdelen van de doelstelling over te nemen in de algemene zorgplicht **(14.2)** en de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben ook vragen over het gebrek aan kleur van artikel 1.6 **(14.14)**. Inderdaad is de algemene zorgplicht, op zichzelf gelezen, neutraal geformuleerd. De zorgplicht wordt naar het oordeel van de regering echter voldoende ingekaderd door de eerdere artikelen die de reikwijdte van de Omgevingswet en de doelen van de wet beschrijven. Zij acht het verder niet wenselijk de zorgplicht eenzijdig in te kleuren vanuit één van beide doelen van de wet. De zorgplicht heeft niet alleen betrekking op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving of een goede omgevingskwaliteit, maar ook op een doelmatige benutting van de fysieke leefomgeving.

14.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

14.2.1 Artikel 2.1

Duurzame energievoorziening opnemen in het derde lid?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af waarom in de opsomming in artikel 2.1, derde lid, de totstandkoming van een duurzame energievoorziening als taak ontbreekt. Zij menen dat de geldende publieke ambitie voor hernieuwbare energie in het algemeen en de specifieke ambities voor Wind op Land en op Zee voor veel jaren ingrijpende gevolgen hebben voor het ruimtelijk beslag **(14.15)**. Dezelfde vraag

stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen naar redenen om dit niet in de opsomming mee te nemen **(5.61)**.

De regering merkt in reactie allereerst op dat het derde lid van dit artikel niet zozeer ziet op de taken van bestuursorganen maar op de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Omdat bij de uitoefening van een bevoegdheid op grond van het wetsvoorstel lang niet altijd alle doelen van de wet, zoals in artikel 1.3 omschreven kunnen of hoeven te worden gediend, biedt het derde lid de mogelijkheid bij AMvB of ministeriële regeling ten behoeve van de uitoefening van bevoegdheden de voor die bevoegdheid relevante onderdelen, aspecten of belangen te specificeren of te begrenzen. Die uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen.

De regering onderkent overigens geheel dat de totstandkoming van een duurzame energievoorziening van grote invloed kan zijn op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Maar dat geldt in de visie van de regering ook voor de totstandkoming van een duurzame voedselvoorziening (landbouw en veeteelt), het tot stand brengen van een duurzame gebouwde omgeving (woningen, kantoren, bedrijven), van een duurzame ruimtelijke inrichting waarin de meerlaagse waterveiligheid gestalte heeft gekregen, enzovoort. Bij een – door de regering niet ondersteunde – keuze om alleen duurzame energievoorziening in het derde lid op te nemen, zou de terechte vraag kunnen worden gesteld of dan ook niet de andere beleidsvelden waar het Rijk een transitie tot stand wil brengen in dat lid moeten worden opgenomen. Maar dan zou het karakter van het derde lid sterk veranderen. Dat lid is niet bedoeld om de inhoudelijke beleidsambities van het Rijk of andere overheden ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet op te sommen. Daarvoor zijn de omgevingsvisies en programma's bedoeld.

Om het eenvoudig te zeggen: artikel 2.1, derde lid, biedt de AMvB-wetgever de mogelijkheid om een bestuursorgaan de opdracht te geven om «oogkleppen op te doen». Het bevoegd gezag beziet bijvoorbeeld bij de aanvraag om een omgevingsvergunning alleen dat belang waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel) en betreft daarbij niet het volle spectrum aan belangen die vallen binnen de doelen van de wet. Een dergelijke afbakening draagt bij aan de rechtszekerheid en – niet onbelangrijk – ook aan de betaalbaarheid van de omgevingsvergunning.

Bij de beoordeling van initiatieven die gevolgen hebben voor een breed spectrum aan belangen, zoals de ontwikkeling van voorzieningen voor de opwekking van duurzame energie, is het niet wenselijk dat het bevoegd gezag «oogkleppen op doet» en alleen dat belang voor ogen heeft. Bij bijvoorbeeld een projectbesluit voor de aanleg van windturbinepark moet het bevoegd gezag de «doelen van de wet» in ogenschouw hebben en niet slechts het belang van een duurzame energievoorziening. Opgemerkt dient overigens te worden dat een duurzame ontwikkeling wel een onderdeel is van de maatschappelijke doelstelling van het wetsvoorstel, zoals vervat in artikel 1.3.

Behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de regering gevraagd om een reactie te geven op het voorstel van de Erfgoedvereniging om in de artikelen 2.1, derde lid, onder e, niet te spreken over het behoud van cultureel erfgoed maar over «behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed». Dit omdat herbesteding van gebouwen een belangrijke overheidszorg is. Hetzelfde hebben genoemde leden gevraagd over artikel 2.28 en artikel 2.27, onder a **(14.16)**.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie is de regering van mening dat hergebruik en herbesteding van gebouwd cultureel erfgoed een actueel

en belangrijk maatschappelijk thema is. «Behoud door ontwikkeling» is in veel gevallen een bruikbare strategie voor het (her)gebruik van monumenten, zeker waar «nietsdoen» zou leiden tot leegstand en verval. Een ontwikkelingsgerichte benadering kan ook heel vruchtbaar zijn op gebiedsniveau, bijvoorbeeld waar het gaat om het duurzaam integreren van erfgoed in herinrichting van het landschap of stedenbouwkundige herontwikkeling.

Maar uit het oogpunt van monumentenzorg is ontwikkeling een middel, en geen doel op zich. Het doel is immers het behoud van het cultureel erfgoed voor de huidige en volgende generaties. Dat vergt soms passende wijzigingen, om de bestaande functie voor het monument te kunnen behouden of, bij (dreigende) leegstand, een nieuwe functie mogelijk te maken. Maar soms is een terughoudende, meer conserverende benadering op zijn plaats. Denk aan bepaalde monumenten, zoals het Rietveld-Schröderhuis te Utrecht, waarvan de cultuurhistorische waarden zo hoog en compleet worden geacht, dat we deze het liefst zo authentiek mogelijk willen doorgeven. Of denk aan bepaalde archeologische monumenten, zoals een grafheuvel, waarbij het ontzien van het monument de voorkeur verdient. Dit gelet op het verdrag van Valletta, waarin het uitgangspunt is vastgelegd archeologische monumenten bij voorkeur in situ te bewaren. In dergelijke gevallen is ontwikkeling geen passende strategie. De regering is daarom niet voornemens om artikel 2.1, derde lid, onder e, van het wetsvoorstel in voorgestelde zin te wijzigen.

Om voornoemde reden ligt het evenmin voor de hand om de redactie van de artikelen 2.27, onder a, en 2.28, onder a, van het wetsvoorstel te wijzigen. Deze artikelonderdelen strekken in brede zin tot het behoud van cultureel erfgoed, en niet alleen tot behoud door ontwikkeling van dat erfgoed. Daar komt bij dat de huidige regels uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) met betrekking tot Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (Werelderfgoed) zich expliciet richten op behoud en versterking van die waarden. Het in de genoemde artikelen op wetsniveau voor al het cultureel erfgoed generiek vastleggen van «behoud door ontwikkeling» compliceert dan het (kunnen) stellen van andere, passende regels over de Werelderfgoederen, of ander cultureel erfgoed waarvoor dat dienstig is.

De regering wijst de leden van de ChristenUnie-fractie in dit verband nog wel op de formulering van artikel 5.21 van het wetsvoorstel. Dit artikel geeft de grondslag voor de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. In onderdeel b van dit artikel is tot uitdrukking gebracht dat het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten bij de beoordeling van een aanvraag een rol speelt en dat het daarvoor nodig kan zijn om, rekening houdend met de monumentale waarden, wijzigingen aan het monument aan te brengen. Dit artikelonderdeel geeft voor de rijksmonumenten uitvoering aan artikel 11 van het verdrag van Granada, dat iedere verdragsstaat verplicht om, «rekening houdend met de architectonische en historische aard van het erfgoed», «het gebruik van de beschermde goederen» te bevorderen, daarbij «rekening houdend met de behoeften van het hedendaagse leven». Ook verplicht dit artikel tot het bevorderen van «het zodanig aanpassen van oude gebouwen dat die voor nieuwe doeleinden kunnen worden gebruikt». Het ligt voor de hand dat ook provincies en gemeenten in de beoordelingsregels voor vergunningverlening voor de door hen aangewezen of aan te wijzen beschermde monumenten en andere historische gebouwen deze verplichtingen uit het verdrag van Granada volgen.

Zorg voor de openbare ruimte toevoegen?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen voor aan artikel 2.1 de zorg voor de openbare ruimte als nieuw onderdeel toe te voegen omdat de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte steeds belangrijker wordt en gebouwen qua architectuur en stedenbouwkundige inpassing ook steeds vaker worden gerelateerd aan de inrichting van de openbare ruimte **(14.17)**.

Zoals eerder in deze paragraaf is geantwoord, geldt bij deze vraag eveneens dat het derde lid van dit artikel niet ziet op de taken van bestuursorganen maar op de uitoefening van bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Ook de regering onderkent dat de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte belangrijk is en de aandacht voor architectuur en stedenbouwkundige inpassing van gebouwen groeit. Het derde lid is niet bedoeld om de doelen van de wet die in artikel 1.3 zijn opgenomen te specificeren. In artikel 1.3 van het wetsvoorstel is al opgenomen dat een goede omgevingskwaliteit een doel is van deze wet. De zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte en een goede stedenbouwkundige kwaliteit is daaronder begrepen. Een aanvulling van het derde lid met een nieuw onderdeel zoals door de leden van de ChristenUnie-fractie wordt voorgesteld, vindt de regering daarom niet nodig.

Elementen doelstelling overnemen in artikel 2.1?

De leden van de fractie van de SP stellen voor de termen «gezondheid», «veiligheid» en «omgevingskwaliteit» op te nemen in artikel 2.1, tweede lid **(14.3a)**. Dit zou echter leiden tot een doublure, omdat op grond van artikel 2.1, eerste lid, de «doelen van de wet» al het oogmerk vormen van de uitvoering van de taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Hierop is in paragraaf 3.3 uitgebreider ingegaan.

Bouwkwaliteit

De leden van de fractie van de SP stellen voor om in artikel 2.1, derde lid, onderdeel h, niet te spreken van «bouwkwaliteit» maar toe te voegen dat het gaat om «fysieke en architectonische bouwkwaliteit» **(14.3b)**. Deze suggestie wordt niet overgenomen omdat architectonische kwaliteit reeds een onderdeel vormt van de bouwkwaliteit. Daarbij is de architectonische kwaliteit van een bouwwerk overigens ook een onderdeel van de fysieke kwaliteit van een bouwwerk. Los daarvan zou het expliciet benoemen van een enkel aspect van bouwkwaliteit bovendien vragen oproepen waarom andere aspecten van bouwkwaliteit niet expliciet zijn benoemd.

14.2.2 Artikel 2.4

De leden van de fractie van de SP stellen wijzigingen voor in artikel 2.4 waardoor de gemeenteraad meerdere omgevingsplannen zou moeten vaststellen. Dit wordt niet overgenomen. In paragraaf 8.1.2 is uitvoerig ingegaan op het eindbeeld van één omgevingsplan per gemeente. In verband met de mogelijkheid om hier naar toe te werken is de mogelijkheid geschapen om meerdere omgevingsplannen vast te stellen. De bedoeling is dat deze mogelijkheid op termijn uit de wet wordt geschrapt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 8.1.2.

14.2.3 Artikel 2.8

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie hebben enkele vragen over de mogelijkheid dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen delegeren aan respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten. Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gevraagd of de desbetreffende delegatiebevoegdheden niet nader geclausuleerd dienen te worden, of in alle gevallen vooraf kan worden voorzien wat de consequenties zijn van een dergelijk delegatiebesluit en of niet verzekerd kan worden dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur of provinciale staten een kennisgeving ontvangen van het vaststellingsbesluit zodat het delegatiebesluit zo nodig kan worden aangepast of ingetrokken (**14.27**). De leden van de fractie van de PvdA merken op het van belang te vinden dat de burger een prominenter rol speelt bij visievorming, het ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan. Deze leden vinden in dat verband de delegatie van besluitvorming van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders een omgekeerde richting (**1.52**).

In antwoord op deze vragen benadrukt de regering dat het aan de hiertoe democratisch meest gelegitimeerde organen wordt overgelaten om te bepalen of en onder welke voorwaarden zij de hen toekomende regelgevende bevoegdheid overdragen. Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid de bevoegdheid geheel over te dragen. Het is alleen mogelijk om het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te delegeren aan respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten. Een nadere clausulering, waarmee de vrijheid van de meest gelegitimeerde organen verder zou worden ingeperkt, acht de regering niet nodig. Als dat wenselijk wordt geacht kan de delegatie onder het stellen van stringente randvoorwaarden plaatsvinden. Op grond van artikel 10:16, tweede lid, Awb, geldt al het vereiste dat er op verzoek inlichtingen worden verschaft over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Overigens is altijd de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de bedoelde gedelegeerde regelgeving. Daarmee zijn de volksvertegenwoordigende organen, net als burgers, altijd geïnformeerd over de inhoud van ontwerpbesluiten over de gedelegeerde bevoegdheid. De regering acht het niet wenselijk verdergaande administratieve bepalingen op wetsniveau voor te schrijven. Alleen al om de reden dat hiermee de vrijheid van de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten, verder zou worden ingeperkt om zelf een geschikte wijze te bepalen waarin het wenst te worden geïnformeerd. Over de vraag of de gevolgen van delegatie voorzienbaar zijn, merkt de regering nog op dat het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert, over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid beleidsregels kan vaststellen. Bovendien kan een delegatiebesluit altijd worden ingetrokken.

Met de leden van de fractie van PvdA is de regering van mening dat een prominente rol van de burger ook bij de totstandkoming van gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening van belang is. Vandaar dat het wetsvoorstel geen verschil maakt in voorbereidingsprocedure van de gedelegeerde en niet gedelegeerde regelgeving. De mogelijkheden voor inspraak bij de besluitvorming en beroep bij de bestuursrechter zijn daarbij eveneens gelijk. Voor zowel het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening is de inspraak bij de besluitvorming geregeld door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure

van afdeling 3.4 Awb. Voor het omgevingsplan geldt daarnaast dat net als de niet-gedelegeerde vaststelling, ook de gedelegeerde vaststelling appellabel is.

14.2.4 Artikel 2.9

De leden van de SP-fractie stellen voor in artikel 2.9, tweede lid, aanhef, achter de woorden «of een onderdeel daarvan» toe te voegen: en de omgevingskwaliteit. Vervolgens stellen zij voor in het tweede lid, onder a, de woorden «of kwaliteit» te laten vervallen (**14.5**).

Zou de regering dit voorstel overnemen, dan zou de uitgeschreven redactie van het gehele twee lid aldus luiden:

2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de omgevingskwaliteit van:

- a. de gewenste staat,
- b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
- c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

Naar het oordeel van de regering leidt de voorgestelde aanpassing tot een inhoudelijk en taalkundig onjuiste redactie die tot verwarring over de betekenis van het artikellid kan leiden.

14.2.5 Artikelen 2.11, 2.12 en 2.15

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich niet voorstellen dat het Rijk, de provincies en de gemeenten geen omgevingswaarden zullen vaststellen. Zij geven in overweging om het woord «kunnen» in de artikelen 2.11, 2.12 en 2.15 artikelen te laten vervallen (**5.107**). Ook de leden van de SP-fractie doen het voorstel om in artikel 2.11 het woord «kunnen» te laten vervallen (**14.6**).

Met het schrappen van het woord «kunnen» verandert de wettelijke grondslag voor het nemen van een besluit tot een opdracht tot het nemen van een dergelijk besluit. Als de wetgever een opdracht geeft tot nemen van besluiten, vergen de regels voor zorgvuldige wetgeving dat een dergelijke opdracht naar doel en inhoud zo concreet mogelijk is. Zoals in paragraaf 3.7.3 van deze nota al is beschreven bevat het wetsvoorstel in lijn van deze regels de opdrachten voor het stellen van verplichte omgevingswaarden voor de provincies (artikel 2.13 van het wetsvoorstel) en de verplichte omgevingswaarden voor het Rijk (artikel 2.14). Die opdrachten zijn in het wetsvoorstel concreet verwoord. Het is op dit moment niet goed mogelijk om voor Rijk en provincies andere onderwerpen te benoemen waarvoor omgevingswaarden verplicht zouden moeten gesteld. Dat geldt ook voor de gemeenten. Waar dat voor de provincie en het Rijk wel mogelijk was, zijn de onderwerpen in het wetsvoorstel aangegeven en biedt dat de duidelijkheid voor burgers en andere overheden waarnaar de genoemde leden vragen. De vraag voor welke aspecten de gemeenten in de toekomst omgevingswaarden zouden moeten vaststellen kan de regering niet beantwoorden. Dit zou ook op gespannen voet staan met het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende subsidiariteitsbeginsel. Het is ook de vraag of de leden van de genoemde fracties dit voor ogen hebben gehad.

14.2.6 Artikel 2.17

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of een wettelijke grondslag nodig is voor het opwekken van energie uit afvalwater door de waterschappen (**14.28**). In artikel 2.17 van het wetsvoorstel is de zuivering van stedelijk afvalwater in een zuiveringstechnisch werk opgedragen aan de waterschappen. Bij de vervulling van die taak is het mogelijk om energie uit afvalwater op te wekken, maar bijvoorbeeld ook om grondstoffen uit afvalwater terug te winnen. Dit draagt bij aan een duurzame en

doelmatige vervulling van deze taak. In de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 26 april 2013⁸⁵ heeft de regering al vermeld dat er geen wettelijke belemmeringen zijn voor deze activiteiten, mits ze plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken van de waterschappen, zoals het zuiveren van afvalwater en het watersysteembeheer, en wordt voldaan aan de mededingingsrechtelijke regels. Deze conclusie is bevestigd in het onderzoeksrapport Juridische handreiking duurzame energie en grondstoffen waterschappen, dat is opgesteld in opdracht van de Unie van Waterschappen en STOWA. Het heeft bovendien ongewenste effecten om deze activiteiten als taak op te dragen aan de waterschappen. Dit zou betekenen dat het opwekken van energie een verplichting wordt voor de waterschappen, ook wanneer dat bij bestaande zuiveringstechnische werken hoge kosten met zich brengt en daardoor niet doelmatig is.

14.2.7 Artikel 2.18

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder c, het provinciebestuur verantwoordelijk is voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze leden vragen of het klopt dat provincies hiermee nog niet verplicht zijn boringsvrije zones aan te wijzen in waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden (**6.13**).

Het klopt dat artikel 2.18, eerste lid, onder c, geen verplichting inhoudt dat elke provincie boringsvrije zones aanwijst in grondwaterbeschermingsgebieden. Op dit moment zien we dat de provincies in hun verordeningen onderling verschillende regels vaststellen voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Daarbij kan in het algemeen wel dezelfde systematiek worden vastgesteld van drie soorten beschermingszones: waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden (veelal 25- en 100-jaarzones) en boringsvrije zones. De waterwingebieden zijn de meest kwetsbare zones van de beschermingsgebieden, waarin het beschermingsniveau het hoogste is. Alleen activiteiten in het kader van de grondwaterwinning zijn toegestaan. Het grondwaterbeschermingsgebied is een bufferzone rondom het waterwingebied. Hier is het beschermingsniveau iets lager dan in een waterwingebied, er gelden minder verboden. Vaak zijn deze gebieden aangeduid als 25- of 100-jaarzones. Rondom het grondwaterbeschermingsgebied wordt veelal nog een boringsvrije zone opgenomen. Binnen de boringsvrije zone kan bijvoorbeeld het hebben van een boorput of het dieper graven dan x meter verboden zijn. De regering is van mening dat het niet nodig is om op wetsniveau te bepalen dat elke provincie boringsvrije zones moet regelen.

14.2.8 Artikelen 2.23 en 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.29**) lezen dat aan instructieregels een termijn kan worden gesteld waarbinnen uitvoering moet worden gegeven aan die regels (artikel 2.23, vierde lid en 2.25 vierde lid). Zij merken op dat zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, deze geen bindende werking heeft richting burgers. Deze leden vragen wat er gebeurt als de instructieregel niet binnen de gestelde termijn wordt opgevolgd. Geldt er dan wel bindende werking, zo vragen zij.

⁸⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 J, nr. 19, blz. 12.

Bij het stellen van instructieregels die moeten leiden tot wijziging van het omgevingsplan kan meestal niet van gemeenten worden gevergd dat het omgevingsplan op het moment van inwerkingtreding van de instructieregel direct met die regel in overeenstemming is gebracht. Daartoe dient een redelijke termijn te worden gesteld. Gedurende de termijn dat de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze zoals de leden van de ChristenUnie-fractie terecht vaststellen geen bindende werking richting burgers. Wanneer bij een instructieregel die zich richt op een omgevingsplan een meer directe werking richting burgers gewenst wordt, kan er voorafgaand aan of gelijktijdig met de vaststelling van de instructieregel een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 van het wetsvoorstel worden genomen. In dat voorbereidingsbesluit kunnen dan regels worden gesteld die voorkomen dat met de instructieregel strijdige ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Dat voorbereidingsbesluit blijft dan gelden totdat het omgevingsplan in overeenstemming met de instructieregel is gebracht. Dus ook als de gemeente de gestelde termijn overschrijdt blijft het voorbereidingsbesluit gelden. Als de instructieregel niet vergezeld gaat van een voorbereidingsbesluit en de gemeente laat na om de regel binnen de gestelde termijn in het omgevingsplan te verwerken, dan heeft de instructieregel geen direct burgerbindende werking. Als er dan ontwikkelingen worden toegestaan in strijd met de instructieregel kan in het kader van een beroep tegen (een wijziging van) het omgevingsplan worden vastgesteld dat het omgevingsplan in strijd is met het recht. Ook is er in dat geval sprake van taakverwaarlozing en zijn de kaders en instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht van toepassing waarmee kan worden bewerkstelligd dat het omgevingsplan alsnog met de instructieregel in overeenstemming wordt gebracht.

14.2.9 Artikel 2.24

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke inhoudelijke criteria aan bestemmingsplannen zoals die nu geformuleerd zijn in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening in de Omgevingswet niet terugkeren. Ook vragen deze leden welke voorwaarden er straks bijvoorbeeld worden gesteld aan de toelichting van het omgevingsplan en waar dit zal worden geregeld **(14.26)**. Alle inhoudelijke eisen die bij of krachtens de Wet ruimtelijke ordening en de andere wetgeving momenteel worden gesteld aan bestemmingsplannen zijn momenteel voorwerp van onderzoek. Met toepassing van de criteria, zoals die in paragraaf 7.2.1, meer in het bijzonder in het onderdeel *«Doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden»* van deze nota zijn beschreven, zullen veel regels al dan niet in aangepaste vorm terugkeren als instructieregels in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving of, als het gaat om de vorm van een besluit of de daarin op te nemen onderwerpen, in het Omgevingsbesluit.

14.2.10 Artikel 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.25 de inhoud bepaalt van instructieregels van het Rijk **(14.30)**. Op grond van het derde lid, onderdeel b, kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening op eigen initiatief vaststelt en die niet zijn gesteld op grond van een wettelijke taak. Deze regels kunnen er, zoals deze leden terecht constateren, niet toe strekken dat deze regels alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden opgenomen. Genoemde leden vragen of deze regels er wel toe kunnen strekken dat deze regels worden geschrapt. Deze instructieregels kunnen, in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, er wel toe strekken dat deze omgevingswaarden

uit het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden geschrapt, of als met een minder vergaande instructieregel kan worden volstaan, dat er beperkingen worden gesteld aan deze omgevingswaarden. Dit soort instructieregels kan echter niet zo maar worden gesteld, ook hierbij moet voldaan worden aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit uit artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Dit betekent dat aan deze instructieregels een nationaal belang ten grondslag moet liggen dat die inperking rechtvaardigt of een dat de inperking is gerechtvaardigd vanuit de uitoefening van wettelijke taken of bevoegdheden van het Rijk of internationaalrechtelijke verplichtingen.

Aan een dergelijke instructieregel zou bijvoorbeeld behoefte kunnen ontstaan als gemeenten of provincies voor de gehele gemeente of provincie een omgevingswaarde zouden vaststellen voor de donkerte van de nacht en daaraan beperkingen zouden verbinden voor de lichtuitstotende activiteiten binnen de gemeente of provincie. Een dergelijke omgevingswaarde zou in strijd kunnen komen met bijvoorbeeld het nationaal belang inzake de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis. Die luchthavens kunnen immers niet veilig functioneren als zij hun lichtuitstoot in de nacht te veel zouden moeten beperken. In een dergelijk geval is het, als de betreffende gemeente of provincie niet bereid zou zijn tot aanpassing, wenselijk om via een instructieregel te bepalen dat deze omgevingswaarden voor de donkerte van de nacht en de daaraan verbonden regels over lichtuitstotende activiteiten geen betrekking mogen hebben op de locaties waar deze luchthavens zijn gelegen.

De vraag van deze leden naar instructieregels van het Rijk over een omgevingsverordening inhoudende dat bij die verordening afwijkende regels kunnen worden gesteld is beantwoord in paragraaf 4.5 van deze nota.

14.2.11 Artikel 2.39

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat er in artikel 2.39 een verschil is tussen de regeling van de vrijstelling van de leggerplicht voor het waterschap en het Rijk (vrijstelling bij omgevingsverordening of AMvB op grond van het vierde lid) en voor andere openbare lichamen (generieke uitzondering op grond van het tweede lid). Zij vragen waarom voor die andere openbare lichamen niet eveneens gebruik wordt gemaakt van het vierde lid van artikel 2.39, zodat op inhoudelijke gronden een afweging wordt gemaakt of wel of geen legger nodig is (**14.33**). Waterstaatswerken die door andere openbare lichamen dan het Rijk of een waterschap worden beheerd, zijn veelal vaarwegen en havens, of vijvers en grachten binnen het stedelijke gebied. Dit betreft een beperkt aantal locaties. Bij de totstandkoming van de Waterwet heeft het toenmalige kabinet overwogen dat het niet de bedoeling is om voor deze uitzonderingssituaties nieuwe verplichtingen te introduceren. Deze afweging is nog steeds valide. Net als in de huidige Waterwet is daarom generiek bepaald dat gemeenten en provincies geen legger hoeven op te stellen voor de waterstaatswerken die zij beheren. Dit zou ook geregeld kunnen worden in de omgevingsverordening of AMvB op grond van het vierde lid van artikel 2.39. Dit leidt echter tot meer bestuurlijke lasten, terwijl de regering niet verwacht dat er op grond van een inhoudelijke afweging vaker geconcludeerd zou worden dat het opstellen van een legger voor deze waterstaatswerken wel meerwaarde heeft, mede gelet op de kosten die daarmee zijn gemoeid.

14.3 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

14.3.1 Artikel 4.21

Op grond van artikel 4.21 worden rijksregels gesteld voor bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook het doel toegankelijkheid is opgenomen **(14.41)**.

Om eventuele misverstanden weg te nemen, merkt de regering in antwoord op deze vraag allereerst op dat de grondslag van artikel 4.21 voor algemene rijksregels over bouwwerken ook de fysieke toegankelijkheid van bouwwerken voor mensen met een functiebeperking omvat en dat de regering voornemens is voorschriften daarover op basis van die grondslag in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving op te nemen. Dat het doel «toegankelijkheid» niet expliciet in artikel 4.21 is genoemd, betekent dus niet dat de rijksregels geen voorschriften over toegankelijkheid zullen bevatten. De grondslagen voor algemene rijksregels in paragraaf 4.3.2 van het wetsvoorstel zijn bewust in tamelijk abstracte begrippen, zoals veiligheid en gezondheid, geformuleerd. Door die keuze hebben die grondslagen de beoogde inhoudelijke reikwijdte zonder dat daarvoor lange, gedetailleerde opsommingen nodig zijn. Dat vergroot de toekomstbestendigheid van die grondslagen en voorkomt dat regelmatig wetwijziging nodig is om een grondslag actueel te houden. Overigens is het doel «toegankelijkheid» ook niet expliciet genoemd in artikel 2 van de Woningwet dat de grondslag bevat voor de huidige voorschriften van het Bouwbesluit 2012 over fysieke toegankelijkheid van bouwwerken. Het is de bedoeling van de regering om de voorschriften over toegankelijkheid in het voorgenomen Besluit bouwwerken leefomgeving onder te brengen in het hoofdstuk dat betrekking heeft op bruikbaarheid van bouwwerken als onderdeel van duurzaamheid van bouwwerken. De grondslag van artikel 4.21 van het wetsvoorstel bevat ook duurzaamheid als oogmerk van de rijksregels. In het Bouwbesluit 2012 zijn de voorschriften over toegankelijkheid ook gegeven vanuit het oogpunt «bruikbaarheid».

14.3.2 Artikel 4.24

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Omgevingswet mijnbouwactiviteiten worden getoetst op het waarborgen van veiligheid en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze leden vragen waarom hier niet ook de milieueffecten worden beoordeeld **(14.42)**. De regering onderkent dat mijnbouwwerken aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. In navolging van de huidige regeling onder de Wabo worden in het wetsvoorstel die milieueffecten onder de milieubelastende activiteit gereguleerd. De mijnbouwactiviteit zoals die in het wetsvoorstel is vormgegeven, beoogt niet die milieueffecten te reguleren. De mijnbouwactiviteit heeft wat mijnbouwwerken betreft met name betrekking op het plaatsen van een deel van die mijnbouwwerken, namelijk de mijnbouwinstallaties (mijnbouwwerken die verankerd zijn in of aanwezig zijn boven de bodem van een oppervlaktewater), in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en in gebieden die druk worden bevaren. De vergunning beoogt daarbij voor die mijnbouwinstallaties vooral adequate ruimtelijke inpassing in relatie tot de veiligheid van de scheepvaart en gebruik van die oefen- en schietgebieden te reguleren. Dit in navolging van artikelen 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit. De regering onderkent dat, gelet op dit relatief beperkte oogmerk, het ruim ogende begrip mijnbouwactiviteit verwarrend kan zijn en zal nog bezien of een begrip kan worden gehanteerd dat beter bij het oogmerk aansluit.

14.4 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunningen en het projectbesluit

14.4.1 Artikel 5.17

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd (**14.50**) waarom in artikel 5.17, tweede lid, voor een «kan-bepaling» is gekozen. Achtergrond daarvan is dat de in dat artikellid bedoelde beoordelingsregels – regels over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren – zeker niet voor elke activiteit als bedoeld in artikel 5.1 zullen worden gesteld. Een «dwingende» formulering van artikel 5.17, tweede lid, zou wel op die manier kunnen worden gelezen. Bij de vormgeving van de beoordelingsregels zal echter terughoudend worden omgegaan met het stellen motiveringsregels. Dat een besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden, volgt immers in algemene zin al uit de Awb. Motiveringsregels zullen op grond van artikel 5.17, tweede lid, dan ook alleen worden gesteld als deze extra waarborg noodzakelijk is.

14.4.2 Artikel 5.26

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom bij de beoordelingsregels in artikel 5.26 niet de specifieke toevoegingen staan ten aanzien van de scheepvaart en de landsverdediging die wel zijn opgenomen in artikel 4.24 (**14.43**). De specifieke toevoegingen waarop de leden van de ChristenUnie-fractie doelen hebben betrekking op de strekking van de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten. In paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel is er voor gekozen om alleen bij de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk naar de strekking van de overeenkomstige algemene rijksregels voor activiteiten te verwijzen. Dit in navolging van de artikelen 8.40 van de Wet milieubeheer, 2.14 van de Wabo en 6.25 en 6.26 van de Waterwet, waarin ook een verbinding tussen de inhoud van de algemene rijksregels en omgevingsvergunningen voor deze twee categorieën van activiteiten is gelegd.

14.4.3 Artikel 5.34

In verband met de in artikel 5.34, tweede lid, opgenomen uitzondering voor mijnbouwactiviteiten, hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd waarom op het verwijderen van een mijnbouwinstallatie de bepalingen uit de Mijnbouwwet van toepassing blijven en er niet voor is gekozen om die bepalingen in de Omgevingswet op te nemen (**14.54**). Op grond van artikel 5.34, tweede lid, kan in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd. Hiervan zijn omgevingsvergunningen voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie uitgezonderd. In de toelichting op artikel 5.34 is hierover opgemerkt dat voor het verwijderen van een mijnbouwinstallatie de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit een bijzondere regeling bevatten, die van toepassing blijft. Hiervoor is gekozen wegens het sectorspecifieke karakter van deze regeling. Het gaat hier om zodanig specifieke technische eisen en procedure-eisen, dat opname van deze regeling in de Omgevingswet geen meerwaarde zou hebben.

14.4.4 Artikel 5.41

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderstrepen dat de ambtshalve revisievergunning in artikel 5.41 een goed instrument is om een groot aantal gerelateerde vergunningen voor hetzelfde bedrijf samen te voegen (**14.56**). Zij vragen waarom er niet voor gekozen is standaard bij de aanvraag van een nieuwe vergunning deze te integreren in een bestaande gerelateerde vergunning. De regering gaat er van uit dat het bevoegd gezag van de in artikel 5.41 geregelde bevoegdheid steeds gebruik zal maken als het omwille van een doelmatige uitvoering en handhaving wenselijk is verschillende gerelateerde vergunningen te administratief te stroomlijnen. Ook de initiatiefnemer kan het bevoegd gezag verzoeken deze bevoegdheid toe te passen wanneer dat wegens de hiervoor genoemde doelen wenselijk wordt geacht. Een wettelijke verplichting die uitgaat van een standaardtoepassing acht de regering niet noodzakelijk en zou onbedoeld ook een verplichting kunnen inhouden te reviseren in die situaties waarin dat niet bijdraagt aan de hiervoor genoemde doelen.

14.4.5 Artikel 5.48

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting over artikel 5.48 waarin is bepaald dat paragraaf 5.2.2 over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing niet van toepassing is op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52 of een wijziging van een projectbesluit. Genoemde leden vragen of hiermee niet cruciale besluiten buiten het participatieproces van de sneller en beter aanpak worden gehouden (**14.60**). De regering kan hierover deze leden als volgt informeren. Voordat een projectbesluit wordt opgesteld moet er kennis worden gegeven van het voornemen een verkenning uit gaan voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving (participatieprocedure). In het kader van de verkenning kan een voorkeursbeslissing worden genomen. In deze fase worden de hoofdkeuzes voor het project gemaakt. Artikel 5.48 heeft betrekking op het uitvoeren of wijzigen van het projectbesluit binnen de eerder gemaakte hoofdkeuzes. Het is dan niet nodig om opnieuw een participatieprocedure te doorlopen. Als de uitwerking of wijziging zou leiden tot een project dat niet meer aansluit op de doorlopen participatieprocedure, wordt wel een nieuwe participatieprocedure doorlopen. Overigens zal op projectniveau ook naar alternatieven worden gekeken in het kader van de mer. De mer-regelgeving is ook van toepassing op het uitwerkings- of wijzigingsbesluit. Verder staat inspraak open tegen het uitwerkings- of wijzigingsbesluit. Binnen dat kader kunnen deelvarianten ook aan de orde komen.

14.5 Hoofdstuk 16: Procedures

14.5.1 Artikel 16.5

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar aanleiding van de toevoeging van de woorden «rapporten met inventarisaties» in artikel 16.5 van het wetsvoorstel (houdbaarheid onderzoeksgegevens) of hier bedoeld wordt op metastudies en of hiermee een achterdeur wordt gecreëerd waarmee onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar alsnog kunnen worden gebruikt als ze worden aangehaald in een inventarisatie die jonger is dan twee jaar (**14.71**). Dit is niet het geval. Met het artikel wordt de houdbaarheid van gegevens, onderzoeken of inventarisaties geregeld. De houdbaarheid geldt voor de gegevens, onderzoeken of inventarisaties. Het is niet mogelijk om oudere gegevens, onderzoeken of inventarisaties weer te actualiseren door deze in een nieuwe rapportage (zoals een metarapport) op te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen waarom de houdbaarheidsbepaling niet van toepassing is op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit (**14.72, 14.73**). De EU-richtlijnen sluiten uit dat deze bepaling ook betrekking heeft op Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Dat is ook het geval als dit niet expliciet in artikel 3.1a van de Wabo is geregeld. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is er voor gekozen om de Europese verplichtingen expliciet te vermelden. Daarmee kunnen problemen in de uitvoering worden voorkomen. Er zijn dus juridische bezwaren tegen het van toepassing verklaren van de houdbaarheidsbepaling op deze activiteiten.

14.5.2 Artikel 16.6

De leden van de ChristenUnie-fractie (**14.74**) lezen dat artikel 16.6 de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van een besluit. Genoemde leden vragen op welk niveau deze regels momenteel worden gesteld. De regels over reken- en meetmethoden waarop dit artikel doelt betreffen bijvoorbeeld de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Deze regels zijn op dit moment ook op het niveau van ministeriële regeling geregeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken ook op dat gezien het technische karakter een regeling op het niveau van ministeriële regeling vanzelfsprekend lijkt, maar constateren dat over de uitgangspunten zoals meten versus rekenen en de te gebruiken modellen in het recente verleden politieke discussies zijn geweest. De leden vragen daarom of het niet verstandiger is hier te kiezen voor regeling bij of krachtens AMvB zodat de kernbepalingen over meet- en rekenmethoden met betrokkenheid van uw Kamer kunnen worden vastgesteld en de gedetailleerde technische uitwerking op het niveau van ministeriële regeling kan plaatsvinden. De regering merkt in reactie hierop op dat binnen het wetsvoorstel is gestreefd naar uniformiteit en eenheid. Dit geldt ook voor het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. In het wetsvoorstel is daarom zo veel mogelijk gekozen voor rechtstreekse delegatie in plaats van subdelegatie. Omwille van de inzichtelijkheid en rechtszekerheid is ervoor gekozen om zo veel mogelijk in het wetsvoorstel zelf al aan te geven welke onderwerpen zich lenen voor regeling bij ministeriële regeling in plaats van dit via subdelegatie te regelen. Gelet op het grote detailniveau en de technische aard van dit soort regelingen is de regering van oordeel dat opname hiervan op AMvB-niveau de toegankelijkheid van de AMvB's niet ten goede zou komen.

14.5.3 Artikel 16.34

De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie vragen (**14.76**) waarom in artikel 16.34, vierde lid, het woord «alleen» gebruikt is in de zin dat alleen een milieueffectrapport wordt gemaakt als een plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben omdat het bevoegd gezag altijd kan kiezen om een MER te maken, ook als dat niet verplicht is. De constatering van deze leden is terecht. Deze bepaling is bedoeld om de wettelijke plicht aan te geven. Om die reden wordt via de nota van wijziging het woord «alleen» geschrapt in artikel 16.34, derde en vierde lid.

14.5.4 Artikel 16.36

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke adviseurs niet meer worden genoemd omdat de te raadplegen adviseurs verschillen met de adviseurs volgens de huidige Wet milieubeheer (**14.79**).

Het antwoord van de regering is dat de respectievelijke Ministers van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als adviseur voor de mer worden aangewezen (artikel 16.36, eerste lid, in samenhang met artikel 16.34, vijfde lid, onder b). Daarnaast zijn als adviseur aangewezen de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de mer-plichtige besluiten waarvoor het plan-MER een kader vormt (artikel 16.36, eerste lid, in samenhang met artikel 16.34, vijfde lid, onder a).

De indruk die deze leden hebben dat bepaalde adviseurs niet meer worden genoemd, berust waarschijnlijk op een misverstand. Wel is het zo dat wie in een concreet geval als adviseur moet worden betrokken, in het wetsvoorstel anders wordt bepaald. Hierdoor kan de te raadplegen adviseur in een concrete situatie een andere zijn dan in de huidige regelgeving. In de huidige wetgeving worden voor de plan-mer respectievelijk de project-mer de adviseurs geraadpleegd die op grond van het wettelijk voorschrift waarop het plan of besluit berust bij het plan of besluit worden betrokken. Onder de Omgevingswet zullen er echter vooral voor programma's minder instanties zijn die op grond van een wettelijk voorschrift over het plan adviseren. Daarom is er in de Omgevingswet voor gekozen om de bestuursorganen en instanties die adviseren over besluiten voor de projecten waarvoor het plan een kader vormt, ook te laten adviseren over het plan.

14.6 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs

14.6.1 Artikel 17.8

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom andere functies niet als onverenigbaar zijn opgenomen voor adviesorganen op gemeentelijk niveau (**14.86**). Zoals in de artikelsgewijze memorie van toelichting bij dit artikel is opgenomen gaat het om een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. De minimumeis is gerelateerd aan de scheiding tussen bestuur (college van burgemeester en wethouders) en controle op het bestuur (gemeenteraad). Omdat de gemeentelijke adviescommissie is bedoeld om het college van burgemeester en wethouders te adviseren, kan het college zelf geen onderdeel zijn van zijn adviescommissie.

14.6.2 Artikel 17.10

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de taak van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak onder de Omgevingswet (**14.87**). Artikel 17.10 is opgenomen om mogelijk te maken dat de StAB dezelfde adviseringstaak behoudt onder de Omgevingswet als ze nu heeft op basis van de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een bepaling die inhoudt dat de StAB adviseert op het gehele terrein van de Omgevingswet zou een verbreding van de adviestaak inhouden. Dat is op thans niet wenselijk. Op dit moment worden de mogelijkheden voor de toekomstige positionering van de StAB verkend. Overheveling van de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet zou vooruitlopen op de uitkomsten van dit proces.

ingeburgerd in deze betekenis. Het bijvoeglijk naamwoord «duurzaam» kan worden gebruikt als iets meer dan het gangbare bijdraagt aan «duurzame ontwikkeling». «Duurzaamheid» is dus het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. In het wetsvoorstel wordt «duurzaam» nog wel gebruikt in de betekenis «langdurig». Gezien de vragen hierover is in de nota van wijziging een alternatieve formulering opgenomen voor de twee artikelen waar dit aan de orde is.

De leden van de fractie van D66 vragen specifiek of duurzaam «hernieuwbaar» betekent wanneer het over energie gaat. Zoals beschreven in vorige twee alinea's hebben deze woorden een verschillende achtergrond. Omdat hernieuwbare energie meer dan fossiele energie bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, zijn «hernieuwbare energie» en «duurzame energie» de facto synoniemen.

De leden van de fractie van de PVV vragen of deze definitie rijksbreed wordt gehanteerd en ook aan andere overheden wordt doorgegeven. Het antwoord hierop is dat de wettelijke definities gehanteerd moeten worden bij de toepassing van de Omgevingswet door het Rijk en de andere overheden. Verder vragen zij wanneer de mondiale component is toegevoegd, een vraag die de regering bevreemdt, omdat de mondiale component al altijd in het begrip «duurzame ontwikkeling» was opgenomen.

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

Monumentenwet 1988	Omgevingswet / Erfgoedwet
§ 2. Vergunningen tot wijziging, sloop of verwijdering	Omgevingswet: Afdeling 4.1 Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning, Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning Afdeling 5.2 Projectprocedure Paragraaf 5.2.3 Projectbesluit Paragraaf 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Afdeling 16.5 De Omgevingsvergunning, Paragraaf 16.5.1 Algemeen Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.7.2 Inwerkingtreding Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Afdeling 17.2 Adviesorganen op gemeentelijk niveau Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens
§ 3. Schadevergoeding in verband met de beslissing op de vergunningaanvraag	Omgevingswet: Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H15 Schade
Hoofdstuk IV. Beschermd stads- en dorpsgezichten	Omgevingswet: Paragraaf 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies Afdeling 4.1 Algemene bepalingen over regels over activiteiten Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten Regeling via Invoeringswet Omgevingswet in H22 Overgangsrecht
Hoofdstuk V. Archeologische monumentenzorg	
§ 1. Verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen	Omgevingswet: Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking Paragraaf 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning
§ 2. Archeologische attentiegebieden	Vervalt
§ 3. Opgravingsvergunning	Erfgoedwet: Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen Paragraaf 5.1 Het verrichten van opgravingen
§ 5. Eigendom	Erfgoedwet: Paragraaf 5.2 Eigendom van vondsten bij het doen van opgravingen
§ 6. Depots	Erfgoedwet: Paragraaf 5.3 Depots voor vondsten bij het doen van opgravingen
§ 7. Meldingsplichten	Erfgoedwet: Paragraaf 5.4 Meldingsplicht archeologische toevalsvondst of waarneming
§ 8. Centraal archeologisch informatiesysteem	Erfgoedwet: Paragraaf 5.5 Centraal archeologisch informatiesysteem en wijze van melding

Spoorwegwet	Omgevingswet
Hoofdstuk 2 Hoofdspoorweginfrastructuur	
§ 4 Beheer van hoofdspoorwegen	
Artikelen 19–23	Paragraaf 2.4.2 Aanwijzing van locaties Paragraaf 5.1.1 Verbodsbepalingen
Artikelen 24 en 25	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten
Artikel 69 Aanwijzing van de personen die belast zijn met het toezicht van het bij of krachtens de Spoorwegwet bepaalde	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
Artikel 76 Bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de Spoorwegwet bepaalde verplichtingen	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
Artikel 77 Bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van artikel 19 van de Spoorwegwet	Paragraaf 18.1.4 Bestuurlijke boete (gereserveerd, word betrokken bij Invoeringswet)
Artikel 80 Nadere bepalingen over de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd op grond van artikel 77	Paragraaf 18.1.4 Bestuurlijke boete (gereserveerd, word betrokken bij Invoeringswet)
§ 6. Heffingen	
Artikel 91	Afdeling 13.1 Leges
Wet lokaal spoor	
Omgevingswet	
Hoofdstuk 2. Zorg voor de veiligheid op en nabij de lokale spoorwegen	
Artikel 7	Paragraaf 10.3.2 Gedoogplichten Paragraaf 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht
Artikel 8	Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege Afdeling 10.4 Schadevergoeding
Artikel 12	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 5.1 De Omgevingsvergunning
Artikel 42, eerste lid Aanwijzing van toezichthouder (ILT) voor artikelen 7, 8 en 12.	Paragraaf 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders
Artikel 43 Bestuursrechtelijke handhaving van artikelen 8 en (gedeeltelijk) 12	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)	Omgevingswet
§ 7.5. Het plan	Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.6. Besluiten ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden gemaakt	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.7. Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.8. De beperkte voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.9. De uitgebreide voorbereiding inzake het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten
§ 7.10. Het besluit	Paragraaf 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
§ 7.11. Activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen	Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 8. Inrichtingen	
Paragraaf 8.1	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Paragraaf 4.1.1 Algemene regels Afdeling 4.3 Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 10	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Afdeling 4.3 bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten
Hoofdstuk 11. Geluid¹	
Titel 11.2. Geluidsbelastingkaarten en actieplannen	
§ 11.2.1. Algemeen	Paragraaf 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
§ 11.2.2. Geluidsbelastingkaarten	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
§ 11.2.3. Actieplannen	Paragraaf 3.2.2 Verplichte programma's Paragraaf 2.5.1 Doorwerking van beleid door instructieregels Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten

Wet milieubeheer (voor zover in deze module relevant)	Omgevingswet
§ 11.2.4. Inlichtingen aan een andere lidstaat van de Europese Unie	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
Hoofdstuk 12. Verslag-, registratie- en meetverplichtingen	
Titel 12.1. Registers beschermde gebieden	Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens
Titel 12.2. Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten
Titel 12.3. De EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol § 12.3.4. Aanvullende rapportageverplichtingen	Paragraaf 5.1.4 Inhoud en werking (omgevingsvergunning)
Hoofdstuk 13. Procedures voor vergunningen en ontheffingen (alleen vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar de Omgevingswet overgaan)	Paragraaf 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden Paragraaf 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Paragraaf 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht Afdeling 16.8 Algemene delegatiegrondslagen procedurele en vormvereisten
Hoofdstuk 17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden	
Titel 17.1. Maatregelen bij een ongewoon voorval (Titel 17.2 wordt gezien bij Invoeringswet)	Paragraaf 4.1.1 Algemene regels Afdeling 19.1 Ongewoon voorval
Hoofdstuk 18. Handhaving (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 18.1 Bestuursrechtelijke handhaving
Hoofdstuk 20. Inwerkingtreding en rechtsbescherming (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Paragraaf 16.7.3
Hoofdstuk 21. Verdere bepalingen (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens
Hoofdstuk 22. Slotbepalingen (vzv betrekking op onderdelen van hoofdstukken van de Wm die naar wetsvoorstel voor de Omgevingswet overgaan)	Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen
Bijlage 1	Hoofdstuk 3 Omgevingsvisie en programma's

Woningwet	Omgevingswet
Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	Afdeling 1.1 Begripsbepalingen + bijlage
Hoofdstuk II. Voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand	Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten Paragraaf 4.3.2 Rijksregels
Hoofdstuk III. Bijzondere bepalingen	Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten
Hoofdstuk VI. Bestuursrechtelijke handhaving	Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid
Hoofdstuk VII. Voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden	Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden
Hoofdstuk VIII. Dwang- en strafbepalingen	Via Invoeringswet Omgevingswet
Hoofdstuk IX. Slot en overgangsbepalingen	Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden Paragraaf 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen Afdeling 23.2 Experimentbepaling Afdeling 23.3 Overige bepalingen

Monumentenwet 1988 (vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen, gedoogplicht)
Mijnbouwwet (milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone, regelgeving voor de instelling van een veiligheidszone en het verrichten van activiteiten in die zone, gedoogplicht)⁹³
Spoorwegwet (omgevingsregime)
Waterstaatswet 1900 (gedoogplicht)
Wet beheer rijkswaterstaatswerken (vergunning)
Wet bereikbaarheid en mobiliteit (ruimtelijke doorwerking)
Wet herverdeling wegenbeheer (niet het onderdeel financiële vergoedingen)
Wet lokaal spoor (omgevingsregime, gedoogplicht)
Wet luchtvaart (ruimtelijke beperkingen, gedoogplicht)
Woningwet (bouwregelgeving)

4. Wetten waarvan geen onderdelen opgaan in de Omgevingswet en die veelal in technische zin worden aangepast aan de Omgevingswet, anders dan in verband met de aanvullingswetten grondeigendom, natuurbescherming, bodem of geluid (via Invoeringswet)

Algemene douanewet
Algemene wet bestuursrecht
Ambtenarenwet
Belemmeringenwet landsverdediging
Burgerlijk Wetboek
Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening
Gemeentewet
Huisvestingswet 2014
Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening
Invoeringswet Waterwet
Kaderwet I&M-subsidies
Kernenergiewet
Leegstandswet
Luchtvaartwet
Meststoffenwet
Reconstructiewet concentratiegebieden
Uitvoeringswet grondkamers
Uitvoeringswet Huurprijzen woonruimte
Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag
Uitvoeringswet verdrag chemische wapens
Warmtewet
Waterschapswet
Wegenverkeerswet 1994
Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels
Wet agrarisch grondverkeer
Wet algemene regels herindeling
Wet basisregistratie grootschalige topografie
Wet BDU verkeer en vervoer
Wet belastingen op milieugrondslag
Wet bescherming Antarctica
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet grenzen Nederlandse territoriale zee
Wet griffierechten burgerlijke zaken
Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdiensbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van

⁹³ De Monumentenwet 1988 wordt vervangen door de Erfgoedwet.

de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
Wet infrastructuurfonds
Wet kabelbaaninstallaties
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector
Wet op de economische delicten
Wet op de huurtoeslag
Wet op de omzetbelasting 1968
Wetsvoorstel Wet windenergie op zee (omgevingsrechtelijke elementen als kavelbesluit)
Wet veiligheidsregio's
Wet verbod pelsdierhouderij
Wet vervoer gevaarlijke stoffen
Wet voorkoming verontreiniging door schepen
Wet waardering onroerende zaken

Begrip	Omschrijving
Omgevingswaarde	Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (artikel 2.9).
Programma	Een uitwerking van het te voeren beleid of de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4).
Projectbesluit	Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (artikel 5.42).
Register	Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.
Seveso-inrichting	Het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.
«Sneller en beter»-aanpak	Werkwijze bij voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.
Subsidiariteitsbeginsel	Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen «hogere» en «lagere» openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd.
Toetsingskader	Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.
Uitvoeringsregelgeving	Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.
Voorkeursbeslissing	Beslissing naar aanleiding van de verkenning in de projectprocedure. De voorkeursbeslissing kan inhouden: a. het uitvoeren van een project, b. een oplossing zonder project, c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of d. het niet uitwerken van een oplossing (artikel 5.47).
VTH-taken	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Waterschapsverordening	Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5).

Nummer	Vraag	Partij	Antwoord in paragraaf
15.12	Concluderend merken deze leden op dat zij geen enkele noodzaak zien om reeds over de Omgevingswet te stemmen voordat de AMvB's en de Invoeringswet aan de Kamer zijn aangeboden. Zij willen graag het gehele stelsel in samenhang bezien en bespreken, om dan tot een integraal oordeel te komen. Bij deze beoordeling zou een degelijke ex-ante evaluatie voor onafhankelijke experts wat deze leden betreft van grote waarde zijn. Het wetsvoorstel is dermate complex en veelomvattend, dat een dergelijke evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel zeer in de rede ligt, zo menen deze leden. Is de regering bereid om een ex-ante evaluatie uit te laten voeren? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.	PvdD	13.3