

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2016

Met deze brief wil ik uw Kamer namens het kabinet informeren over de uitkomsten van de formele toetsing en consultatie van de vier ontwerp-algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet (Kamerstuk 33 118, nr. 31): het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob). Ik zal in deze brief per AMvB nader ingaan op de politiek relevante ingebrachte punten en op de wijze waarop het kabinet voorstelt hiermee om te gaan. In het notaoverleg over de ontwerp-AMvB's met uw Kamer wissel ik hierover graag met u van gedachten. Na het overleg met beide Kamers zullen de AMvB's worden aangepast en ter advisering worden voorgelegd aan de Afdeling Advisering van de Raad van State.

Met deze brief wil ik uw Kamer ook informeren over de uitvoering van de motie Veldman¹, waarin de regering wordt verzocht om het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) opnieuw te consulteren en de Kamer hierover informeren.

Breed gedragen besluiten

De ontwerpversies van de AMvB's zijn tot stand gekomen in een open proces en in nauw overleg met de praktijk: overheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het terrein van natuur, milieu, erfgoed, landbouw, recreatie en water. De AMvB's zijn tussentijds steeds getoetst en verbeterd, onder meer aan de hand van botsproeven en commentaarrondes. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie zijn de AMvB's integraal doorgelicht door de meest betrokken partijen, waaronder de bestuurlijke koepels, het bedrijfsleven en de milieuorganisaties. Hieruit kwamen veel verbetervoorstellen, die hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de AMvB's. Dit heeft geleid tot vier robuuste, breed gedragen besluiten.

¹ Kamerstuk 33 962, nr. 113.

Het uitgangspunt voor de AMvB's is hetzelfde als dat voor de Omgevingswet. Ze vormen met de wet één samenhangend stelsel voor de fysieke leefomgeving, dat de kwaliteit van de leefomgeving waarborgt en dat tegelijkertijd ruimte geeft voor ontwikkeling van de leefomgeving. Daarbij zijn ten opzichte van het huidige stelsel van het omgevingsrecht vier verbeterdoelen geformuleerd, die kort gezegd neerkomen op:

- eenvoudiger regels, die inzichtelijk zijn en eenvoudiger in gebruik
- samenhangende benadering van de leefomgeving
- grotere bestuurlijke afwegingsruimte met meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk
- betere en snellere besluitvorming

Consultatie en toetsing

De vier ontwerp-AMvB's zijn tussen 1 juli en 16 september jl. via internet-consultatie breed opengesteld voor reacties vanuit de samenleving. In totaal hebben zo'n 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van deze inspraakmogelijkheid. Het kabinet is blij met deze grote betrokkenheid en inbreng, en wil daarbij ook de bestuurlijke koepels en VNO-NCW bedanken voor het vele werk dat is verzet bij het verzamelen van alle reacties uit hun achterbannen. De ontwerp-AMvB's zijn tegelijk met de consultatie ook getoetst op milieu-effecten, regeldruk, handhaafbaarheid en de effecten op de rechterlijke macht.

De aard van de reacties is overwegend positief. De ingeslagen richting wordt gesteund. Het werken met aanvullingswetten voor de grote beleidswijzigingen maakt het voor veel partijen nog wel lastig om in deze fase al een overkoepelend oordeel te geven. Het kabinet begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Verreweg de meeste punten uit de toetsing en de consultatie hebben betrekking op specifieke, veelal technische punten. Er zitten veel bruikbare adviezen bij die helpen om de AMvB's nog beter op de praktijk aan te sluiten. Net als in de voorgaande commentaarrondes, zal het kabinet deze inbreng graag benutten om de voorstellen verder te verbeteren en te verfijnen, voordat ze ter advisering worden voorgelegd aan de Raad van State. Ook nu wil het kabinet voldoende tijd nemen om deze verwerking zorgvuldig af te handelen op een manier die recht doet aan de inbreng en aan de complexiteit van de materie.

Er zijn ook reacties ingebracht die geen betrekking hebben op de AMvB's, maar op andere stappen in de stelselherziening, zoals de implementatie en de invoeringsregelgeving. Die reacties zullen worden betrokken bij de uitwerking van die onderdelen van het stelsel.

Uit de toetsing en consultatie is ook een aantal niet-technische punten gekomen, die vragen om een politieke duiding. Hieronder zullen deze punten nader worden toegelicht in de volgende volgorde:

1. Overkoepelende reacties (inclusief de hoofdpunten uit de toetsing)
2. Reacties op het Besluit activiteiten leefomgeving
3. Reacties op het Besluit bouwwerken leefomgeving
4. Reacties op het Besluit kwaliteit leefomgeving
5. Reacties op het Omgevingsbesluit

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

1. Overkoepelende reacties

1A. Afwegingsruimte voor gemeenten (overkoepelend)

[Inbreng] In de consultatie hebben VNO-NCW en MKB Nederland gereageerd op de decentrale afwegingsruimte, net als individuele brancheorganisaties en bedrijven (Koninklijke Horeca Nederland, FME, Nederlandse Vakbond Varkenshouders, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, de Branchevereniging Breken en Sorteren, Stichting Rioned, Neprom, Shell, NLingenieurs, Bond Nederlandse Architecten, Uneto-vni, EVO, Metaalunie en Bovag). Enerzijds juicht het bedrijfsleven de grotere flexibiliteit toe, omdat die meer mogelijkheden biedt voor nieuwe bedrijven of nieuwe activiteiten van bestaande bedrijven. Anderzijds pleit het bedrijfsleven voor een terughoudend gebruik hiervan door gemeenten, om het speelveld zoveel mogelijk gelijk te houden, met name voor bovenlokaal opererende bedrijven. VNO-NCW vraagt het Rijk om hierop te monitoren. Een aantal netbeheerders ervaart spanning tussen decentrale afwegingsruimte en het beheer van infrastructuur (Gasunie, Vewin, Netbeheer Nederland en ProRail). Havenbedrijf Rotterdam spreekt zijn zorg uit dat decentrale normstelling ook de ruimte voor ontwikkelingen binnen het grondgebied van andere gemeenten beïnvloedt. Een aantal bedrijven vraagt juist om meer mogelijkheden voor maatwerk (VNCI, DSM, ExxonMobil, Shell), zoals bij meet- en rekenvoorschriften en meldingen. Stichting Natuur & Milieu heeft waardering voor de geboden decentrale afwegingsruimte, maar tegelijkertijd zorgen of hiermee het beschermingsniveau voldoende is gewaarborgd. Ook vanuit gemeentelijke hoek (VNG, G4, G32) wordt de extra afwegingsruimte toegejuicht, maar leven er nog vragen over de wijze waarop deze kan worden ingezet. Enkele gemeenten geven aan de bedenkingen van het bedrijfsleven te delen en zorgen te hebben over lastenverzwaring en mogelijke beroepsprocedures.

[Kabinet] Eén van de uitgangspunten van de stelselherziening is om decentrale overheden bestuurlijke afwegingsruimte te bieden. Het instrumentarium moet ruimte geven voor betere en meer samenhangende afwegingen die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Hiermee kunnen gemeenten strengere eisen stellen in gevoelige gebieden en ruimte bieden in weinig gevoelige gebieden. Dit geeft beter toegespitste bescherming, gelijkwaardig aan het huidige niveau. Hiertoe zijn de vele bestaande vormen van afwegingsruimte en maatwerk helder bij elkaar gebracht, geharmoniseerd en vereenvoudigd. Waar mogelijk en verstandig is de ruimte verder vergroot.

De gemeente kan deze ruimte niet onbeperkt inzetten. Flexibiliteit is er altijd op gericht om de doelen van de wet te dienen, dus een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Maatwerk op de regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving mag alleen als dit de belangen dient die in dit besluit zijn opgenomen (bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid of het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen). De gemeente moet haar keuzes zorgvuldig maken en haar besluit motiveren, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. In de AMvB's zijn bovendien grenzen gesteld, zoals de binnenwaarde voor geluid of de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat een omgevingsplan geen regels stelt, die het gebruik en het behoeden van de staat en de werking van een rijksweg of hoofdspoorweg belemmeren. Ook de beschermingsniveaus uit de Europese richtlijnen vormen een harde grens.

Ook rechtsbescherming blijft goed geregeld. Maatwerkregels en -voorschriften staan open voor bezwaar en beroep. Het omgevingsplan met het maatwerk daarin doorloopt een procedure met zienswijzen, vaststelling door de gemeenteraad en beroepsmogelijkheid. Daarmee mag verwacht worden dat gemeenten goed zullen letten op de rechten van zittende bedrijven en oog zullen hebben voor de mogelijkheden van nieuwkomers.

Specifiek voor grensoverschrijdende effecten geldt verder dat immissieregels of andere milieuregels in een omgevingsplan van gemeente niet gelden voor bedrijven in naburige gemeenten, als gevolg van het territoriumbeginsel.

Met al deze waarborgen is het kabinet van mening dat de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende is ingeperkt, zonder deze onwenselijk te beknotten. In het huidige stelsel hebben gemeenten al veel ervaring met maatwerkmogelijkheden. In de praktijk blijken gemeenten hiermee zorgvuldig en gebalanceerd om te gaan. Dit wordt onder meer onderstreept door de evaluatie van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Tegelijkertijd is het kabinet met VNO-NCW van mening dat het goed is om hierop te monitoren om eventuele onvoorziene ongewenste effecten te voorkomen. Het gelijke speelveld voor bedrijven vormt daarbij een aandachtspunt. Het kabinet zal dit opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor.

[Inbreng] Bij Stichting Natuur&Milieu, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Brabantse Milieufederatie leeft de vraag of de mogelijkheden voor gemeenten om in het omgevingsplan andere normen voor de belasting door geluid, geur of trillingen op te nemen nog wel voldoende waarborgen biedt voor een goede omgevingskwaliteit. De vraag is met name wat er gebeurt als de gemeente voor alle aspecten tegelijkertijd een hogere belasting mogelijk zou maken.

[Kabinet] De Omgevingswet en de AMvB's bieden een aantal waarborgen. In het geval van geluid, geur en trillingen blijft ten eerste een heldere grenswaarden gelden, waarvan alleen in bijzondere gevallen kan worden afgeweken. Het moet dan gaan om zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen. Ook beneden deze grenswaarde kunnen gemeenten niet zomaar alle remmen losgooien. Alle overheden hebben de wettelijke opdracht om hun taken en bevoegdheden uit te voeren met het oog op de doelen van de Omgevingswet. Dat betekent dat ze, ook als in een gebied zware economische belangen spelen, oog moeten houden op het beschermen en verbeteren van de fysieke leefomgeving. Daarnaast geldt dat eventuele extra ruimte die wordt gegeven in het omgevingsplan tot stand komt in een goed geborgd proces van participatie, zienswijzen en democratische besluitvorming. Ten slotte blijft voor alle activiteiten gewoon gelden alle voorgeschreven preventieve maatregelen moeten worden toegepast, zoals beste beschikbare technieken.

1B. Sturen op gebruiksruimte (overkoepelend)

[Inbreng] Een aantal medeoverheden (G4, VNG, G32, IPO) heeft vragen gesteld over de toepassing van het begrip gebruiksruimte en over hoe gemeenten kunnen voldoen aan de opdracht om te komen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. VNG en G32 vragen daarbij om voorbeelden van verdeling van gebruiksruimte. Havenbedrijf Rotterdam vraagt naar de relatie met het koepelconcept en de verkaveling op verschillende soorten bedrijventerreinen. Een aantal partijen vraagt om instructieregels die de belangenafweging tussen aspecten of activiteiten sturen. IPO vraagt in dat kader om specifieke regels voor het afwegen tussen ontwikkelruimte enerzijds en

luchtkwaliteit anderzijds. Stichting Natuur&Milieu pleit voor een verplichte planmatige verdeling van gebruiksruimte. De G4 vraagt hoe zwaar de motivering moet zijn voor de samenhangende benadering in een omgevingsplan. De Raad voor de Rechtspraak verzoekt om een nadere toelichting over de verdeling van de gebruiksruimte en de schaarse vergunningen.

[Kabinet] Feitelijk komen de ingebrachte reacties neer op twee vragen: Hoe kan men het nieuwe instrumentarium toepassen om gebruiksruimte te verdelen en te komen tot een samenhangende benadering? En zijn overheden daartoe voldoende geëquipeerd, of moeten daar instructieregels aan worden gesteld? Met betrekking tot de eerste vraag is belangrijk om te beseffen dat het werken met gebruiksruimte niet nieuw is. Gemeenten verdelen op dit moment ook gebruiksruimte, dat is de juridische ruimte die beschikbaar is voor activiteiten in een gebied, zoals wonen, werken en recreëren. Ze doen dat door het leggen van bestemmingen, het stellen van regels, het toepassen van maatwerk en het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunningen. Omdat het huidige instrumentarium echter versnipperd is, belemmert dit een samenhangende keuze en een efficiënte verdeling van de ruimte.

In de nieuwe AMvB's is een systematisch onderscheid gemaakt tussen milieuregels die locatie-afhankelijk zijn en regels die locatie-onafhankelijk kunnen worden gesteld aan burgers en bedrijven. De onafhankelijke regels worden als algemene rijksregels gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Ze hebben tot doel om eventuele uitstoot zoveel mogelijk te beperken bij de bron.

De vraag of een activiteit ook past op een specifieke locatie is van een andere aard. Dan speelt de vraag of op een locatie bijvoorbeeld ook andere bedrijven zitten, of woningen, natuurgebieden of erfgoed. Het gaat dan om een inpassingsvraag die thuishoort op lokaal niveau. Daarom is gekozen om locatie-afhankelijke regels te bundelen in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan wordt daarmee hét instrument om te sturen op gebruiksruimte. Daarbij kan de gemeente afhankelijk van de lokale opgaven kiezen om zaken globaler of gedetailleerder regelen, met meer of met minder ruimte voor nieuwkomers. Gemeenten met overzichtelijke maatschappelijke opgaven kunnen primair blijven sturen via de functie-toedeling, standaard normen en een conserverende strategie. Gemeenten met uitdagender maatschappelijke vraagstukken kunnen aan de slag met globalere plannen, decentrale omgevingswaarden, eigen overgangsrecht, gebiedsgericht maatwerk, gebruiksregels en emissieverkaveling. Het kabinet vindt het belangrijk dat gemeenten deze mogelijkheden van het omgevingsplan goed in de vingers krijgen. Daarom zal dit verder worden toegelicht bij de AMvB's en ruime aandacht krijgen in het implementatie-programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Met betrekking tot de tweede vraag ziet het kabinet geen reden om verdere instructieregels te stellen aan hoe gemeenten en provincies verschillende aspecten in de leefomgeving moeten afwegen. De Omgevingswet geeft de opdracht om te komen tot een evenwichtige afweging. Per situatie verschilt echter welke belangen meewegen en welk gewicht die moeten krijgen. Daarbij spelen niet alleen milieuaspecten een rol, maar ook andere zaken als de kwaliteit van woningen en openbare ruimte, groen en water, architectuur, bereikbaarheid, uitzicht, economische belangen en het voorzien in maatschappelijke behoeften. Het nieuwe stelsel voegt hieraan elementen toe en neemt een aantal belemmeringen weg, maar bestuursorganen zijn al vertrouwd met het maken van dit type bredere belangenafwegingen.

1C. Gezondheid (overkoepelend)

Gezondheid is één van de belangen in de fysieke leefomgeving, die met de Omgevingswet beter kan worden meegewogen dan in het huidige stelsel. Het onderwerp gezondheid komt terug in alle AMvB's. Net als in het huidige stelsel stelt het Rijk in algemene regels of bij de instructie-regels grenzen voor de milieuaspecten en voor activiteiten die een duidelijk gezondheidseffect kunnen hebben. Een gezonde en aantrekkelijke woon- en werkomgeving is van belang voor burgers en is voor bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor.

[Inbreng] GGD GHOR is blij met het expliciet betrekken van gezondheid bij de besluitvorming over omgevingsplannen en -vergunningen. Onder andere de vier grote steden (G4), GGD GHOR, omgevingsdiensten, individuele gemeenten, de Fietsersbond en de Brabantse milieufederatie hebben wel vragen gesteld over de borging van gezondheid in de AMvB's en over de mogelijke lasten die dat met zich mee brengt. Ook zijn er vragen gekomen over de wijze waarop gemeenten gezondheid gaan betrekken bij het maken van hun omgevingsvisies en -plannen en in hoeverre gemeenten eigen ambities hebben op dit gebied. Ook wordt het advies van de Gezondheidsraad aangehaald dat is uitgebracht over het meewegen van gezondheid.

[Kabinet] Het kabinet onderschrijft het belang van gezondheid in de fysieke leefomgeving. In de wet is vastgelegd dat gezondheid moet worden meegenomen als belang bij het maken van omgevingsvisies en -plannen. Hiermee expliciteert de wetgever de in jurisprudentie ontwikkelde norm dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat een noodzakelijk onderdeel vormt van wat in het huidige recht een goede ruimtelijke ordening heet. Van belang blijft dat het hierbij moet gaan om een evenwichtige afweging van alle belangen in de leefomgeving. In het kader van de implementatie van het nieuwe stelsel zal in overleg met de andere overheden worden bekeken of er behoefte is aan een handreiking of andere beslissingsondersteunde instrumenten.

Het advies van de Gezondheidsraad vraagt om een nadere beleidsmatige afweging, in overleg met andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het kabinet zal in de eerste helft van 2017 komen met een reactie op het advies.

[Inbreng] GGD GHOR, de Fietsersbond en de regio Zuid-Holland Zuid vragen om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor gezondheidsbevordering bij het opstellen van omgevingsplannen.

[Kabinet] Het kabinet zal verder uitwerken hoe gezondheidsbevordering kan worden meegenomen in het omgevingsplan. Hiertoe zullen meer voorbeelden worden opgenomen in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving en in een eventuele handreiking.

[Inbreng] De Natuur- en Milieuorganisaties vragen om het aantal afwijkmogelijkheden, zoals voor geur of trillingen, te verminderen op grond van de gezondheidsaspecten die hiermee samenhangen.

[Kabinet] Mogelijkheden om te mogen afwijken van de grenswaarde van geluid of trillingen bestaan ook al in de huidige regelgeving. De huidige Crisis- en herstelwet en de Interimwet en de milieubenadering maken afwijking al mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een vergelijkbaar «noodventiel», met eenzelfde zware motiveringsverplichting. Niet alleen moet worden gemotiveerd dat sprake is van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen, maar ook dat die een langdurende hogere belasting rechtvaardigen. Aangezien die rechtvaardiging plaatsvindt in de lokale context zal die niet voorbij kunnen gaan aan het lokale maatschappelijk draagvlak van het te nemen besluit. Bovendien staat voor belanghebbenden de mogelijkheid

open van bezwaar en beroep. Het kabinet is van mening dat hiermee voldoende inhoudelijke waarborgen zijn opgenomen voor een zorgvuldige bestuurlijke afweging die rekening houdt met gezondheid.

1D. Complexe bedrijven (overkoepelend)

In de AMvB's is een aparte regeling opgenomen voor complexe bedrijven. Dit zijn bedrijven die technisch complex zijn en die bovenlokale milieuri-sico's veroorzaken, zoals Seveso-inrichtingen en de chemische industrie. Het is belangrijk dat deze bedrijven onder één bevoegd gezag vallen, die het overzicht heeft en de integrale beoordeling doet. Voor deze bedrijven is daarom geregeld dat de provincie bevoegd gezag is voor alle vergun-ningplichtige en algemeen geregelde activiteiten.

[Inbreng] In de consultatie hebben IPO en de chemische industrie hun waardering uitgesproken voor de voorgestelde regeling. Wel zijn vragen gesteld over de relatie tussen de omgevingsvergunning voor milieubelas-tende activiteiten en het omgevingsplan. De koepels van bedrijven hebben aangegeven zorgen te hebben over de toepassing van het open begrip «significante verontreiniging» bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning.

IPO vindt dat de provincie voor «haar» bedrijven een integrale beoor-deling moet kunnen maken en het laatste woord moet hebben over activiteiten die milieuverontreiniging veroorzaken. IPO wil daarom dat B&W alleen een adviesrol heeft bij afwijking van het omgevingsplan en geen advies met instemming. De VNG vindt daarentegen dat het omgevingsplan een belangrijkere rol moet hebben als beoordelingskader voor een (gemeentelijke of provinciale) vergunning van milieubelastende activiteiten. De VNG stelt daarom voor om het omgevingsplan «in acht moet worden genomen» in plaats van «betrokken bij».

[Kabinet] Het kabinet zal de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten verder verduidelijken in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Aangegeven zal worden dat het omgevingsplan moet worden benut bij de beoordeling of de verontreiniging door de vergunningplichtige activiteit significant is.

Ook zal de beoordelingsregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de doorwerking van het omgevingsplan in de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit duidelijker worden vormgegeven. Dit moet beter zichtbaar maken dat de regels uit het omgevingsplan geen zelfstandige weigeringsgrond zijn voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Het bestuursorgaan benut het omgevingsplan wel als belangrijke bron van informatie voor de concrete invulling van het criterium dat bij een milieubelastende activiteit geen significante verontreiniging mag optreden. Het omgevingsplan is dus van belang voor het sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zowel gebiedsgericht als brongericht.

1E. Participatie (overkoepelend)

[Inbreng] In de consultatie wordt gezien dat het nieuwe stelsel kansen biedt voor participatie. De Stichting Natuur&Milieu geeft aan blij te zijn met de motiveringsplicht voor participatie bij de verschillende instru-menten. Ook het verstrekken van gegevens over participatie en overleg met derden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning vindt steun, al zou dit voor N&M nader moeten worden uitgewerkt. Neprom is positief dat de aanvrager van een omgevingsvergunning bepaalt hoe de partici-patie wordt georganiseerd, afgestemd op de aard en de gevolgen van een project.

Eneco geeft aan dat de participatieregels voor projectbesluiten ook zouden moeten gelden voor omgevingsvisies en -plannen, aangezien vroegtijdige participatie veel problemen naderhand kan voorkomen. De Vereniging Eigen Huis bepleit een uitgewerkte set van minimale eisen voor participatie. GGD GHOR bepleit naast de verantwoording over hoe de publiekparticipatie heeft plaatsgevonden ook een verplichte verantwoording over het resultaat van de participatie. De Commissie voor de mer vraagt aandacht voor inspraak door derden op het advies over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport. Het moet voldoende duidelijk zijn dat als een MER wordt opgesteld, derde partijen in een vroegtijdig stadium worden betrokken. TU Delft benadrukt het belang van een goede en tijdige handreiking burgerparticipatie en roept op om bij de totstandkoming hiervan een breder palet aan maatschappelijke organisaties uit te nodigen.

[Kabinet] Het kabinet vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming van groot belang. Aan het begin van de planvorming is participatie vooral gebaat met ruimte voor overheden om zelf te bepalen op welke wijze participatie het beste kan worden vormgegeven. Aan het einde met formele zekerheid. Participatie is nadrukkelijk meer dan alleen de formele momenten, zoals het kunnen indienen van zienswijzen. Het gaat juist ook om het betrekken van partijen voordat de formele besluitvorming van start gaat.

Het kabinet is het met de inbrengers eens dat participatie de nodige zorg vraagt. Tegelijkertijd gelooft het kabinet niet dat het stellen van juridische eisen aan de vorm van participatie daarvoor de goede weg is. In het Omgevingsbesluit is gekozen om juridisch te verankeren dat bij het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een programma moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. In besluiten moet daarnaast op grond van het motiveringsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Daarnaast is het kabinet voornemens om bij ministeriële regeling op te nemen, dat de initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie van en overleg met derden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het amendement De Vries².

De vorm van participatie kent echter vele variaties en dat moet ook, want het elk proces is anders. Bovendien ontstaan er nieuwe vormen van participatie, die passen bij de huidige tijd. Het kabinet wil dit niet juridisch voorschrijven. Wel wordt in het kader van de implementatie van het nieuwe stelsel al gewerkt aan de eerder aan de Eerste Kamer toegezegde handreiking participatie. Dat gebeurt in een interactief proces met veel partijen, waaronder Commissie voor de mer, Vereniging Eigen Huis en andere maatschappelijke organisaties. Rond het thema vinden ook pilots en praktijkbijeenvakkomsten plaats waar men van elkaars ervaringen kan leren. De opbrengst hieruit worden gebruikt voor de handreiking.

1F. Energietransitie (overkoepelend)

[Inbreng] De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) ziet de Omgevingswet als essentieel voor een goede uitwerking van de energietransitie. Daarbij zouden de AMvB's ervoor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief de doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. De AMvB's zouden veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De NVDE vraagt daarnaast om een informatiehuis energie aan

² Kamerstuk 33 962, nr. 39.

te wijzen. De inbreng van NVDE wordt gesteund door Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en TenneT.

[Kabinet] Het kabinet ziet net als de NVDE een belangrijke rol voor de Omgevingswet bij de energietransitie. In de Omgevingswet staat een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving centraal. Ook duurzame energie is een belang dat moet worden meegenomen in de visievorming en de besluitvorming over ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De AMvB's geven nu al op allerlei manieren ruimte aan de energietransitie. Zo worden private initiatieven voor bijvoorbeeld zonnepanelen en warmte-koude opslag eenvoudiger gemaakt door kortere vergunningsprocedures en meer mogelijkheden voor maatwerk. Met de gelijkwaardigheidsbepaling krijgen bedrijven de ruimte om nieuwe effectieve technieken voor duurzame energievoorziening toe te passen. De experimenteerbepaling biedt ruimte om veelbelovende technieken te beproeven. Gemeenten kunnen bovendien met het omgevingsplan beter sturen op onder meer de energieprestaties van nieuwbouw of met een aansluitplicht op restwarmte. Provincies en het Rijk hebben met het projectbesluit straks één uniforme procedure voor de realisatie van complexe projecten op het gebied van duurzame energievoorziening, zoals windparken, met extra waarborgen voor participatie.

Het kabinet wil dit najaar komen met nieuwe voorstellen over energiege-relateerde onderwerpen in de energieagenda. Wanneer de lange-termijndoelstellingen vaststaan, inclusief de wijze waarop deze doelstel-lingen moeten worden bereikt en de rol van decentrale bestuursorganen daarbij, zal worden bezien of de AMvB's verder kunnen worden aangepast om deze doelstellingen te helpen realiseren. De zienswijze van de NVDE zal daarbij worden betrokken.

Het kabinet zal de voors en tegens van een informatiehuis energie als onderdeel van het digitaal stelsel Omgevingswet nader bezien in het kader van het Invoeringsbesluit. Dit vraagt net als voor de andere informatiehuizen een zorgvuldig proces, waarbij alle kosten en baten worden afgewogen.

1G. Begrippen (overkoepelend)

[Inbreng] De Commissie voor de mer geeft aan blij te zijn met de bundeling van de omgevingsregelgeving. Veel hinderlijke verschillen in terminologie zijn hiermee weggenomen. Verschillende partijen, waaronder de Inspectie Leefomgeving en Transport, hebben opmerkingen geplaatst over nieuwe, te vage of ontbrekende begrippen.

[Kabinet] Bij het opnemen van begrippen in de AMvB's is het uitgangspunt één stelsel van het omgevingsrecht met één stelsel van begrippen. Om de regelgeving eenvoudig en toegankelijk te houden, is:

- dezelfde term niet voor verschillende begrippen gebruikt,
- geen definitie gegeven als het begrip al voldoende is bepaald,
- geen definitie gehanteerd die teveel afwijkt van het normale spraakgebruik,
- een begrip niet gebruikt voor normering of het afbakenen van het toepassingsbereik. De normen staan in de regels van de AMvB zelf.

Deze aanpak heeft in bepaalde delen van het omgevingsrecht geleid tot verandering van reeds ingeburgerde begrippen. Gelet op de behoefte, zullen deze nieuwe begrippen in de nota's van toelichting nader worden uitgelegd en waar mogelijk leiden tot verbetering van de AMvB's. In sommige gevallen blijft het evenwel aan het bevoegd gezag om een begrip in concrete situaties nader invulling te geven. Dit is niet anders dan in het huidige recht, zoals «een goede ruimtelijke ordening».

1H. Digitaal stelsel omgevingswet (overkoepelend)

[Inbreng] In de consultatie hebben onder meer VNO-NCW, de G4 en het G32-stedennetwerk aangegeven te willen meedenken over de ontwikkeling van het digitaal stelsel omgevingswet. Ook zijn verschillende gebruikerswensen ingebracht. Hieruit blijkt wel het belang dat partijen hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de Omgevingswet.

[Kabinet] De wettelijke regeling van het digitale stelsel zit niet in de AMvB's, maar wordt momenteel vormgegeven in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen nog uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitale stelsel. Het kabinet zal de ingebrachte punten daarbij zoveel mogelijk meenemen en maakt graag gebruik van het aanbod tot verdere betrokkenheid.

1I. Toetsing op milieueffecten (overkoepelend)

[Inbreng] RIVM heeft een milieu-effectentoets op de AMvB's uitgevoerd. Daarbij is gekeken of de AMvB's leiden tot een gelijkwaardig beschermingsniveau en of daarmee de op rijksniveau vastgelegde ambities worden waargemaakt. RIVM geeft aan dat de normen uit bestaande regelgeving zijn overgenomen. RIVM ziet dat de uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet kansen bieden voor een betere kwaliteit van de leefomgeving.

Wel vraagt RIVM zich af hoe in een stelsel waarin de rijksoverheid ambities formuleert en de bevoegdheid om doelen en regels te stellen verregaand decentraliseert, de ambities zodanig concreet zullen worden vertaald in een instrumentarium voor decentrale overheden dat de doelen ook worden gehaald. Op onderdelen zijn regels vervallen (minder algemene rijksregels en voor geluid niet meer toetsen aan maximale geluidsniveaus in de dagperiode) of aangepast (bijvoorbeeld geur en groepsrisico). Er is meer flexibiliteit in de normen door lokale afwegingsruimte en er zijn immissienormen waarmee gemeenten rekening moeten houden, maar waarvan ze gemotiveerd mogen afwijken. RIVM geeft aan dat het op lokaal niveau veelal mogelijk is om een beschermingsniveau te bieden dat gelijk is aan het huidige, maar dat dit afhankelijk is van de uitvoeringspraktijk.

Ten slotte geeft RIVM aan dat de AMvB's op zichzelf geen garantie bieden voor doelbereik via het omgevingsplan en de andere kerninstrumenten op complexe onderwerpen als gezondheid, klimaatverandering en duurzaamheid. Het Rijk zou hiervoor de stelselverantwoordelijkheid moeten nemen. RIVM vindt verder dat het gebruik van het programma waardevol is en door het Rijk zou moeten worden gestimuleerd, ook voor ambities waarvoor geen omgevingswaarde geldt.

[Kabinet] De visie van het kabinet is om minder uit te gaan van één antwoord voor heel Nederland en bewuster in te zetten op het rekening houden met lokale behoeften en verschillen. Dit zal zowel de kwaliteit als het kunnen benutten van de leefomgeving ten goede komen. Daarbij geldt overigens dat veel flexibiliteit al in de huidige regelgeving zit, deze is met name beter en consequenter ontsloten. Gemeenten en provincies maken hiervan nu ook al gebruik en gaan hier zorgvuldig mee om. Waar nodig is de ruimte begrensd.

Grote thema's als gezondheid en klimaatverandering zijn inderdaad niet enkel te vangen met de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Het gaat hierbij immers niet alleen om de inrichting van de fysieke leefomgeving, maar om een veel breder vraagstuk. Daarbij staan alle overheden samen aan de lat om de gewenste beleidsdoelen te realiseren. Voor de

Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's is met name van belang dat overheden een krachtiger instrumentarium in handen krijgen om hierop te kunnen sturen, daar waar het wel om de fysieke leefomgeving gaat. Het kabinet ziet net als RIVM de waarde van het programma als sturingsinstrument. In de AMvB's wordt aangegeven in welke gevallen het gebruik verplicht is. Daarnaast kunnen overheden dit instrument inzetten, waar dit toegevoegde waarde heeft. Bij de implementatie zal dit nadere aandacht krijgen.

1J. Toetsing op regeldruk (overkoepelend)

[Inbreng] Actal en Sira Consulting hebben de AMvB's getoetst op regeldruk en administratieve lasten. Net als bij de Omgevingswet worden alle onderdelen van het nieuwe stelsel hierop individueel getoetst. De resultaten geven aan dat de AMvB's een forse slag maken om de regeldruk voor burgers en bedrijven te reduceren. Een belangrijk deel van de verbeteringen betreffen regeloverstijgende aspecten als betere kenbaarheid, grotere snelheid en betere kwaliteit van besluitvorming en het uitnodigende in plaats van restrictieve karakter van het stelsel. Deze voordelen zijn lastig te kwantificeren, maar zijn van groot belang voor de praktijk. Ook breder geldt dat geen volledige berekening kan worden gemaakt van alle besparingen van de stelselherziening of van de individuele AMvB's. De financiële effecten van grote stelselherzieningen zijn per definitie moeilijk te kwantificeren. De wijziging in regelgeving en werkwijze is zo groot dat de beschikbare meetmethodes te kort schieten. Dit geldt des te meer omdat de uiteindelijke effecten op de regeldruk mede afhankelijk zijn van de uitvoering op decentraal niveau. Actal wijst op de twee kanten die zitten aan het bieden van decentrale afwegingsruimte. Enerzijds geeft het lokale bestuurders de ruimte om soepeler om te gaan met de rijksregels waar deze knellend zijn. Dat kan lastenverminderend werken. Anderzijds kunnen gemeenten juist aanvullende eisen stellen voor een betere bescherming van de fysieke leefomgeving. Hiermee kan de regeldruk juist toenemen.

Sira Consulting heeft de structurele besparingen waar mogelijk in beeld gebracht.

Voor deze onderdelen is een reductie van administratieve lasten berekend van € 50 tot 100 mln per jaar. Sira verwacht daarnaast een vermindering van bestuurlijke lasten, onder meer door de mogelijkheid van globaal bestemmen en het faseren van onderzoek.

[Kabinet] Het kabinet wil afspraken maken met VNG, IPO en UvW over een invulling van de decentrale regelgeving, die leidt tot zo min mogelijk extra regeldruk en zo laag mogelijke lasten. Het kabinet zal de stelselherziening in lijn met het advies van Actal binnen vijf jaar na de inwerking-treding evalueren en daarbij ook de regeldrukeffecten expliciet meenemen.

1K. Toetsing op handhaafbaarheid en de rechterlijke macht (overkoepelend)

[Inbreng] De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft de handhaafbaarheid van de AMvB's getoetst. De inspectie heeft daarbij commentaren voor het gevoerde proces en voor de verbeterde toegankelijkheid van de regels. Dit vereenvoudigt de handhaafbaarheid. Ook het Functioneel Parket is positief over het overzichtelijke nieuwe stelsel en acht dit strafrechtelijk goed handhaafbaar. Beide partijen hebben op onderdelen suggesties gedaan om de handhaafbaarheid verder te vergroten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) en de Raad voor de rechtspraak (de Raad) hebben advies uitgebracht over de effecten van de AMvB's voor de rechtspraak. De Afdeling noemt de

AMvB's een «systematisch en toegankelijk geheel». De Raad is onder de indruk van het werk dat wordt verzet om «een systematisch als eenduidig omgevingsrecht te realiseren». De Afdeling onderkent dat het moeilijk is om de effecten voor de rechtspraak in te schatten. Ook de Raad geeft aan dat het concreet kwantificeren van de gevolgen nu nog niet mogelijk is, maar verwacht dat de initiële kosten van de invoering van het nieuwe stelsel omvangrijk zullen zijn. Daarbij wordt met name gedacht aan de opleiding van de rechters en juridische medewerkers.

De Afdeling geeft verder aan dat het vergroten van de afwegingsruimte kan leiden tot meer discussie over de juridische aanvaardbaarheid van keuzes en daarmee tot een groter beroep op de rechter. Ook verwachten de Raad en de Afdeling dat wanneer vaker gebruik wordt gemaakt van de reguliere voorbereidingsprocedure bij vergunningen, dit in gevallen met veel bezwaarmakers zal leiden tot meer verzoeken om voorlopige voorzieningen bij de rechter. Daar staat volgens de Raad tegenover dat de bezwaarschriftenprocedure een zeefwerking kan hebben en daarmee kan leiden tot minder beroepen.

De Raad merkt op dat de beroepen tegen vergunningen complexer worden, omdat er meer open normen worden opgenomen in omgevingsplannen in plaats van specifieke bepalingen. Daar waar gemeenten meer gebruik gaan maken van maatwerkvoorschriften, zullen deze volgens de Afdeling en de Raad vaker aan de rechter worden voorgelegd. Uiteraard blijft de rechter toetsen op zorgvuldigheids- en motiveringseisen, ook waar specifieke procedurele rechtsregels daarover zijn vervallen.

[Kabinet] Het kabinet neemt de gemaakte opmerkingen mee in de versie van de AMvB's die ter advisering zal worden voorgelegd aan de Raad van State. Het kabinet ziet met de Afdeling en de Raad dat de precieze effecten voor de rechtspraak van tevoren niet goed zijn in te schatten. Zo is er ook inzicht in de invoeringsregelgeving nodig om die effecten nader in kaart te brengen. Het kabinet zegt toe ook de invoeringsregelgeving ter toetsing voor te leggen aan beide instanties. De passages in de nota van toelichting over de effecten voor de rechtspraak zullen naar aanleiding van de adviezen van de Afdeling en de Raad worden aangevuld en genuanceerd.

2. Besluit activiteiten leefomgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving de algemene rijksregels onder de Omgevingswet. Dat zijn de regels die direct gelden voor activiteiten in de leefomgeving die worden uitgevoerd door burgers, bedrijven en overheden. Het zijn regels voor kleine en grotere activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving, van bodemenergiesystemen en het verwijderen van graffiti tot de glastuinbouw en de chemische industrie. Het Bal vertelt gebruikers ook wanneer een omgevingsvergunning nodig is. De regels in het Bal staan nu nog verspreid over meer dan twintig wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. In het Bal zijn ze overzichtelijk bij elkaar gebracht, kritisch bekeken en waar mogelijk geharmoniseerd. Bedrijven vinden zo de meeste voor hen relevante rijksregels handzaam bij elkaar.

De meeste regels in het Bal gaan over milieubelastende activiteiten en over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. De regels hebben betrekking op landelijk toepasbare preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken. Regels die vooral te maken hebben met de inpasbaarheid in de omgeving en die niet samenhangen met een specifieke activiteit worden niet meer gesteld in het Bal. Gemeenten of waterschappen kunnen hiervoor veel gericht locatiespecifieke regels stellen in het omgevingsplan of de waterschaps-

verordening. Het gaat dan bijvoorbeeld om geluidregels of regels voor kleinere grondwateronttrekkingen. Waar dat nodig is om bijvoorbeeld nationale belangen te borgen, worden in het Bkl instructieregels gesteld over het stellen van decentrale regels. Zo bevat het Bkl bijvoorbeeld instructieregels over decentrale regels over geluid of lozingen op regionaal water.

Een gevolg van bovenstaande keuze is dat veel bedrijven die nu nog volledig onder de rijksregels vallen (zoals horeca, kantoorgebouwen, sportverenigingen) hier straks niet meer mee te maken hebben. Of alleen nog voor deelactiviteiten, bijvoorbeeld als zij bepaalde stoffen opslaan, een windturbine hebben of een bodemenergiesysteem. Daar waar de preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken voor de meeste activiteiten van een bedrijf gelden, is gekozen om de gehele bedrijfsactiviteit onder het toepassingsbereik van het Bal te houden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij industrie, agrarische bedrijven en garagebedrijven. Deze activiteiten worden expliciet aangewezen, waarbij bedrijven eenvoudig kunnen zien (met de zogenoemde richting-aanwijzer) welke regels op hen van toepassing zijn. In veel consultatiereacties is waardering uitgesproken voor deze opzet, onder meer door VNO-NCW en IPO.

2A. Toepassingsbereik algemene regels (Bal)

[Inbreng] In de consultatie hebben diverse partijen gepleit voor het behoud van bepaalde algemene regels op rijksniveau of voor het creëren van nieuwe rijksregels. G4, Stichting Rioned en enkele omgevingsdiensten vragen om voor meer activiteiten rijksregels te blijven stellen, zoals voor de toepassing van een vetafscheider bij voedselbereiding. Stichting Rioned en verschillende burgers hebben gevraagd om ook regels te blijven stellen in het Bal aan onderwerpen waarvoor landelijk geen concrete preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken kunnen worden geformuleerd. Het gaat dan onder meer om regels voor de lozing van huishoudelijk afvalwater, afstromend hemelwater van daken en lichthinder.

[Kabinet] Bij het opstellen van het besluit is kritisch gekeken voor welke activiteiten en belangen regels op rijksniveau moeten worden gesteld en welke beter passen op decentraal niveau. Dit betekent voor de vetafscheider dat is gekozen voor regeling in het omgevingsplan. Het is op landelijk niveau niet goed mogelijk om te definiëren in welke gevallen deze wel en niet moet worden voorgeschreven. Daarom geldt in de huidige regels nog een te ruime definitie, waarna gemeenten alsnog met lokaal maatwerk moeten sturen wie hieraan niet hoeft te voldoen, zoals tal van kantoren en kleine bedrijfskantines. Het is effectiever om dit om te draaien en gemeenten in het omgevingsplan te laten bepalen wie wel een vetafscheider moet hebben.

Het kabinet vindt het stellen van regels aan zaken als afstromend hemelwater van daken en lichthinder op rijksniveau ongewenst. Het gaat in al deze gevallen om onderwerpen die vanwege het lokale aspect juist veel beter regelbaar zijn op decentraal niveau, omdat daar de regel veel concreter kan worden geformuleerd.

[Inbreng] De Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB) pleit voor decentralisatie van de huidige algemene rijksregels, om meer speelruimte te geven aan bollentelers om (innovatief) te voldoen aan de doelen van de regelgeving.

[Kabinet] Het kabinet is voorstander van innovatie. Daarom geeft het Bal hieraan al ruimschoots voldoende ruimte met de mogelijkheden tot toepassing van gelijkwaardige maatregelen en maatwerk.

[Inbreng] In de consultatie zijn verschillende vragen gesteld over de wijze waarop de bedrijfsmatige activiteiten zijn afgebakend (rechtstreekse samenhang en technisch verband, functionele ondersteuning). ProRail heeft in de toetsing gevraagd naar de afbakening van milieubelastende activiteiten op emplacementen.

[Kabinet] Het kabinet zal in overleg met bevoegde instanties en bedrijfsleven de invulling van de afbakening beter toelichten en waar nodig de formulering aanpassen. Voor emplacementen loopt al een project voor de vernieuwing van beleid en regelgeving. De uitkomsten van dit project zullen op een later moment worden opgenomen in de AMvB's.

2B. Specifieke zorgplicht (Bal)

Uit de consultatie blijkt een brede steun voor de opname van specifieke zorgplichten. In het Bal zijn voor alle categorieën van activiteiten specifieke zorgplichten opgenomen. Deze vervangen het huidige woud aan zorgplichtartikelen. De specifieke zorgplicht geeft aan dat een initiatiefnemer zich niet kan verschuilen achter algemene regels en vergunningvoorschriften, maar altijd zelf verantwoordelijk blijft om te beoordelen of zijn handelen (of nalaten daarvan) nadelige gevolgen kan hebben voor de leefomgeving. Hij moet nadenken hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Hiermee kunnen uitgeschreven regels worden beperkt tot de hoofdzaken.

[Inbreng] VNO-NCW bepleit om de specifieke milieuzorgplicht niet te laten gelden voor zover aan de uitgeschreven regels in het Bal wordt voldaan. Het bedrijfsleven vreest dat anders specifieke zorgplichten in de praktijk via maatwerkvoorschriften kunnen leiden tot een verkapt vergunningstelsel.

[Kabinet] In de toelichting zal worden benadrukt dat een bedrijf dat haar activiteiten uitvoert als een gemiddeld bedrijf uit de sector normaliter aan de zorgplicht zal voldoen als het zich aan de meer uitgeschreven regels houdt. De zorgplicht blijft echter van belang, vooral naarmate het handelen van de initiatiefnemer meer afwijkt van de gebruikelijke uitvoering van een activiteit. Met de zorgplicht wordt voorkomen dat in een gedetailleerd keurslijf moet worden aangegeven waar de grens ligt. Dit biedt ook ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie. Als een incidentele ondernemer zich niet houdt aan de specifieke zorgplicht, dan kan deze worden aangepakt via toezicht en handhaving. Dit is ook in het belang voor ondernemers zelf in het kader van gelijke concurrentie (geen beunhazen).

[Inbreng] De specifieke zorgplicht geldt alleen voor activiteiten die het Rijk zelf expliciet regelt. GGD GHOR stelt voor om het instrument breder in te zetten, ook voor activiteiten die decentraal worden geregeld.

[Kabinet] Het kabinet begrijpt de behoefte van de GGD aan een goede decentrale zorgplicht. Daarbij is het wel van belang om scherp te blijven op het onderscheid tussen centrale en decentrale regels. Gemeenten kunnen zelf in hun omgevingsplan een specifieke zorgplicht voor milieu opnemen voor activiteiten die niet door het Rijk worden gereguleerd. Deze aanpak is ook inzichtelijker voor kleinere initiatiefnemers die met name met het omgevingsplan te maken hebben.

[Inbreng] In een aantal reacties (o.a. VNCI, DSM, SNR) is bepleit om explicieter aan te geven dat de zorgplicht alleen betrekking heeft op maatregelen die de initiatiefnemer redelijkerwijs kan treffen. Ook wordt bepleit om de verwijzing in de zorgplicht naar beste beschikbare technieken niet op te nemen.

[Kabinet] Het kabinet zal nader verduidelijken in de toelichting dat de zorgplicht alleen betrekking heeft op redelijkerwijs te treffen maatregelen.

De verwijzing naar beste beschikbare technieken was daarbij opgenomen om richting te geven aan de toepassing van de zorgplicht. Het kabinet wil hiermee duidelijk maken dat het moet gaan om maatregelen «waarbij de praktische bruikbaarheid is aangetoond» en dat «de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast».

[Inbreng] IPO en de Stichting Natuur&Milieu spreken hun zorg uit over de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten. IPO pleit in dit kader onder meer voor aanscherping van de nota van toelichting. Voor Natuur&Milieu gaat het dan met name over niet-evidente overtredingen. Zij pleit ervoor om een deel van de geschrapte regels terug te laten komen in het Bal. De Raad voor de Rechtspraak wijst in relatie tot de specifieke zorgplicht op het belang voor bedrijven dat voldoende duidelijk moet zijn wat van hen wordt verwacht en voor bestuursorganen dat duidelijk is wanneer sprake is van een overtreding.

[Kabinet] De specifieke zorgplicht is goed uitvoerbaar en handhaafbaar als de negatieve gevolgen van het handelen redelijkerwijs zijn te voorzien. Dit zal nader worden toegelicht. Het punt van N&M gaat over de vraag of de geschrapte regels voldoende vanzelfsprekend zijn voor initiatiefnemers. Het kabinet heeft het beeld dat dit bij alle geschrapte regels het geval is.

2C. Zeer zorgwekkende stoffen (Bal)

Zeer zorgwekkende stoffen zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu, omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen. In het Bal is een set van regels opgenomen om emissies van dit soort stoffen te voorkomen of te beperken. Vergunningplichtige activiteiten moeten onder meer vermijdings- en reductieprogramma's opstellen. Voor kleinschaliger activiteiten gelden specifieke algemene regels die het gebruik van bepaalde stoffen verbieden of via voorgeschreven maatregelen emissies beperken. Voor eventueel resterende afvalwaterstromen is een lozingsroute voorgeschreven, die voorkomt dat afvalwaterwater afkomstig van potentieel risicovolle activiteiten toch nog in de bodem of in het oppervlaktewater terecht komt.

[Inbreng] IPO bepleit om de module waarin regels zijn opgenomen ter beperking van emissies van zeer zorgwekkende stoffen van toepassing te verklaren op meer milieubelastende activiteiten. Hiermee worden meer bedrijven aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de uitstoot naar met name de lucht te verminderen.

[Kabinet] Het kabinet hecht net als IPO aan een goede regulering van mogelijke emissies van zeer zorgwekkende stoffen. De voorgestelde regels in het Bal voorzien echter al in een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige recht. De door IPO voorgestelde verbreding zou een dusdanige beleidsaanpassing vergen, dat eerst een goede nadere analyse van de consequenties nodig is. Het kabinet zal hierover in gesprek gaan met IPO.

[Inbreng] De Unie van Waterschappen bepleit een vergunningplicht voor onvoorziene lozingen op regionale wateren met het oog op het voorkomen van emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar het oppervlaktewater, vergelijkbaar met de regeling voor rijkswateren. Deze vergunningplicht geldt als vangnet voor onvoorziene gevallen.

[Kabinet] Met het oog op het voorkomen van emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar rijkswateren is in het Bal een vergunningplicht opgenomen voor lozingen op rijkswater vanuit een uitstroomvoorziening. Deze vergunningplicht is aanvullend op de hierboven beschreven

regulering van milieubelastende activiteiten. De vergunningplicht betreft lozingen die mogelijk plaatsvinden bij onbekende activiteiten en die dus niet bij het opstellen van de algemene rijksregels in beschouwing konden worden genomen. Het is een vangnet voor onvoorziene gevallen. Deze constructie is een eenvoudig en stabiel systeem dat invulling geeft aan de rijkstaak voor rijkswateren.

Het kabinet onderschrijft dat het van belang is om ook voor lozingen op regionale wateren tot een goede regulering te komen. Hiertoe zijn in het Bkl instructieregels opgenomen. Op grond hiervan en op basis van haar eigen bestuurlijke oordeel kunnen waterschappen een vergelijkbare vangnetvergunningplicht opnemen in hun waterschapsverordening. Dit geeft waterschappen de ruimte om deze vergunningplicht beter te laten aansluiten op de overige bepalingen in de verordening dan mogelijk is vanuit het Rijk. Deze combinatie van decentrale regeling in de waterschapsverordening en algemene rijksregels is een doelmatige en kenbare manier van reguleren, die ook bij de regulering van zeer zorgwekkende stoffen naar bodem en lucht wordt gebruikt.

2D. Grondwateronttrekkingen (Bal)

Net als in de huidige regelgeving geldt een vergunningplicht voor industriële grondwateronttrekkingen vanaf 150.000 m³ per jaar. Bij waterschappen en provincies bestaat de behoefte om in onderling overleg tot regionaal maatwerk te kunnen komen en af te kunnen wijken van deze grens. In het Bal wordt de provincie daarom de mogelijkheid gegeven om in de omgevingsverordening een aangepaste ondergrens te stellen op basis van een waterhuishoudkundige onderbouwing. Met de grens verschuift ook de bevoegdheidsverdeling tussen provincie en waterschap: Onttrekkingen onder de grens worden door het waterschap gereguleerd in de waterschapsverordening, daarboven met een vergunning door de provincie.

[Inbreng] De waterschappen hebben in de consultatie aangegeven niet tevreden te zijn met de voorgestelde regeling. Zij zijn van mening dat het Bal ruimte laat voor de provincie om eenzijdig de ondergrens van de vergunningplicht te verschuiven. Zij vragen daarom om te regelen dat deze afwijking in de omgevingsverordening alleen mogelijk is in overeenstemming met de betreffende waterschappen.

[Kabinet] Waterschappen en provincies zijn en blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor het realiseren van een goede grondwatertoestand. Ze horen dus ook bij het afwijken van de grens van de vergunningplicht gezamenlijk op te trekken. Hierbij geldt artikel 2.2 van de Omgevingswet, waarin een algemene afstemmings- en samenwerkingsbepaling is opgenomen. Dat betekent dat de provincie bij het nemen van een dergelijk besluit rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van het waterschap. Zo nodig kunnen hierover nadere bestuurlijke afspraken worden gemaakt tussen waterschappen en provincies.

2E. Maatwerk op meet- en rekenmethoden (Bal)

Bij het stellen van emissiegrenswaarden horen methoden om te meten of berekenen of aan die waarden is voldaan. Als een andere meet- of rekenmethode gelijkwaardig is, kan na toestemming van het bevoegd gezag ook die andere methode gebruikt worden. In het Bal is niet mogelijk gemaakt om ook met maatwerk te kunnen afwijken van de voorgescreven meet- en rekenmethoden.

[Inbreng] Onder meer VNCI, ExxonMobile en de Vereniging Afvalbedrijven hebben aangegeven dat het afwijken van meet- en rekenmethoden mogelijk moet zijn. VNCI stelt dat gelijkwaardigheid niet altijd een uitkomst biedt, aangezien sommige alternatieve meetmethoden weliswaar betrouwbaar zijn, maar zo anders dat zij niet gelijkwaardig zijn aan de methode die is voorgeschreven in het Bal. Dergelijke afwijkingen zijn wel toegestaan in enkele vigerende vergunningen.

[Kabinet] Het kabinet onderschrijft dat het toepassen alternatieve meet- en rekenmethoden in voorkomende gevallen mogelijk moet zijn. Daar waar kan worden afgeweken van emissiegrenswaarden (door bijvoorbeeld andere stoffen te normeren) ligt het in de reden ook af te kunnen wijken van de meetmethode. Ook wanneer de voorgeschreven meetmethode en daaraan gelijkwaardige methoden bijvoorbeeld in een individueel geval technisch niet mogelijk zijn, kan maatwerk op de voorgeschreven meetmethode uitkomst bieden. De beperking op het stellen voor maatwerkvoorschriften over meet- en rekenmethoden zal daarom worden geschrapt voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. Het bevoegd gezag kan het beste beoordelen of maatwerk werkelijk nodig is. Daarbij blijft terughoudend gebruik van de maatwerkbevoegdheid uitgangspunt, net als onder het huidige recht. Bovendien geldt voor al het maatwerk in het Bal dat deze alleen mag worden toegepast als het de belangen dient die in dit besluit zijn opgenomen. (zoals het beschermen van de gezondheid of het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen). Maatwerk is dus nooit een vrijbrief.

Bij andere activiteiten dan milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten zal nog nader worden bekeken of aanpassing in de rede ligt.

3. Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat de algemene rijksregels met betrekking tot het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Het besluit stelt regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Deze regels zijn grotendeels uitgewerkt in de vorm van een doel- en een middelvoorschrift. Aan het doelvoorschrift moet altijd voldaan worden en biedt ruimte voor innovatieve of gelijkwaardige toepassingen. Het middelvoorschrift biedt een betrouwbare werkwijze om aan het doelvoorschrift te voldoen, die in het merendeel van de gevallen zal worden gebruikt.

3A. Bruikbaarheidseisen (Bbl)

De regels over de bruikbaarheid van nieuwbouw (woningen en utiliteitsbouw) uit het Bouwbesluit 2012 zijn grotendeels niet overgenomen in het Bbl. Landelijk eisen aan de buitenruimte, bergring, plafondhoogte en toiletruimte verdwijnen, waarmee meer ruimte ontstaat voor initiatiefnemers om beter in te spelen op wat in een bepaald segment van de markt of een specifieke regio gewenst is. Gemeenten mogen hierover ook geen eigen regels stellen. Ook de bruikbaarheidseisen voor bestaande bouw zijn in het Bbl gedereguleerd.

Alleen de eisen met het oog op de fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking blijven landelijk geregeld. Dit vanwege het maatschappelijk belang om toegankelijke gebouwen te hebben in heel Nederland.

[Inbreng] VNG, de Branchevereniging voor Nederlandse Architectenbureaus en de Woonalliantie (Ieder(in), VACPuntWonen en de Woonbond) hebben in de consultatie aangegeven tegen het (geheel) vervallen van de bruikbaarheidseisen te zijn. Gevreesd wordt dat dit met name aan de

onderkant van de woningmarkt, waar mensen het minder voor het kiezen hebben, kan leiden tot minimale woningen met bijvoorbeeld lage plafonds. Deze opmerkingen betreffen zowel goedkope huurwoningen als projectniewbouw en verbouw aan woningen.

[Kabinet] Het kabinet herkent dit beeld niet. Bij het opstellen van het Bbl is expliciet bezien waar deregulering en minder bemoeienis in de vorm van algemene regels van de rijksoverheid mogelijk was. De bruikbaarheidseisen zijn al eerder buiten werking gesteld voor de particuliere eigenbouw. Ook in het kader van de Crisis- en herstelwet wordt geëxperimenteerd met het buitenwerking stellen van bruikbaarheidseisen. Deze beweging is goed verlopen. In het Bbl wordt deze beweging doorgetrokken naar alle nieuwbouw. Hiermee krijgen professionele opdrachtgevers dezelfde mogelijkheid als private opdrachtgevers om zelf te kunnen sturen op de gewenste kwaliteit en bruikbaarheid.

3B. Decentraal maatwerk (Bbl)

[Inbreng] De bouwpraktijk en VNO-NCW hebben aangegeven geen voorstander te zijn van het afwijken van de huidige landelijk uniforme benadering. Lokale verschillen in duurzaamheidseisen kunnen leiden tot gebruik van verschillende materialen, waarmee standaard bouwconcepten minder vaak kunnen worden gebruikt. Dit kan leiden tot verhoging van bouwkosten en minder eenvoudige kwaliteitsborging. VNO pleit in dit kader voor een terughoudend gebruik van deze mogelijkheid door gemeenten en voor een rol van het Rijk om dit in de gaten te houden.

[Kabinet] In het nieuwe stelsel is nadrukkelijk gekeken naar meer decentrale bestuurlijke afweegruimte nodig en mogelijk is. In het Bbl geldt voor nieuwbouw een landelijk vastgestelde energieprestatiecoëfficiënt en een milieuprestatie(waarde). Onder dit besluit krijgen gemeenten de mogelijkheid om lokale ambities op het terrein van energiezuinigheid en milieuprestaties te realiseren door in een maatwerkregel in het omgevingsplan strengere lokale eisen te stellen. Dit is al langer een wens van gemeenten en sluit aan bij de decentrale opzet van het nieuwe stelsel. Vanuit het belang van milieu en energiebesparing vindt het kabinet het van belang om aan deze geïntroduceerde mogelijkheden vast te houden.

3C. Gezondheid en veiligheid bouwwerken (Bbl)

[Inbreng] In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn enkele eisen aangepast ten opzichte van het huidige Bouwbesluit 2012, die betrekking hebben op gezondheid en veiligheid. De G4, de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus (BNA), VBWTN en NL-ingenieurs hebben vragen gesteld de eisen aan daglichttoetreding. BNA, G4, VBWTN, Nederlandse branchevereniging timmerindustrie, Koninklijke vereniging van Nederlandse houtondernemingen hebben vragen gesteld over de veiligheid van trappen.

[Kabinet] Het kabinet herkent het commentaar ten aanzien van daglichttoetreding en de veiligheid van trappen en zal deze in het Bbl terugbrengen naar het niveau van bescherming zoals opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

4. Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat materiële regels voor bestuursorganen. Het overgrote deel daarvan zijn instructieregels. Instructieregels sturen op de inhoud van een taak of een besluit. Het Bkl bevat instructieregels voor specifieke taken van overheden van provincies en gemeenten,

en instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en programma's.

Het Bkl bevat ook de rijksomgevingswaarden voor lucht- en waterkwaliteit. Een omgevingswaarde is een juridische verankering van een kwaliteitsambitie ten aanzien van de leefomgeving. Het is een beleidsopdracht voor de overheid om zijn beleidsinstrumenten (regelgeving, communicatie, investeringen, etc) zo inrichten dat die kwaliteit ook wordt gehaald. Omgevingswaarden werken in beginsel niet direct door in besluiten. Waar dat nodig is, kan doorwerking worden bewerkstelligd met instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde wordt een programma opgesteld. Zo'n programma bevat de voorgenomen praktische maatregelen en kan indien nodig gelden als toetsingskader voor individuele besluiten.

Het grootste deel van de instructieregels in het Bkl dient om andere aspecten van de leefomgeving te reguleren dan lucht- en waterkwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om erfgoed, geluid of externe veiligheid. Voor deze beleidsdoelen bieden omgevingswaarden geen meerwaarde. Die hebben voor milieuthema's met name nut als sprake is van gemakkelijk optelbare emissies, afkomstig vanuit verschillende bronnen, waarbij cumulatie een issue is.

Er bestaat geen hiërarchie tussen instructieregels en omgevingswaarden qua beschermingsniveau. Voor veel aspecten is het niet mogelijk of zinvol om omgevingswaarden te stellen en zijn andere instrumenten beter geschikt. Zo is het effectiever om voor een rijksmonument rechtstreeks te bepalen welke beschermende regels voor dat object gelden. En zo zijn de externe veiligheidsaspecten van een individuele risicobron makkelijker te reguleren door middel van een instructieregel, die voorschrijft dat het plaatsgebonden risico van een risicobron in acht moet worden genomen.

4A. Rijksomgevingswaarden (Bkl)

[Inbreng] Vanuit Vewin, Ieder(in), Brandweer Nederland, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, Stichting Natuur&Milieu, de Brabantse Milieufederatie en de burgerwerkgroep Max 5 Odeur is gevraagd om een aantal nieuwe omgevingswaarden. Zo zijn verzoeken binnengekomen voor omgevingswaarden voor cultureel erfgoed, ammoniak, endotoxines, veiligheidsinstructies, natuur, bodem, CO₂, grondwater en antropogene stoffen en toegankelijkheid.

[Kabinet] Uit de consultatiereacties blijkt dat veel insprekers ervan uitgaan dat omgevingswaarden altijd de beste manier zijn om een beleidsdoel te halen. Dat is niet het geval. Er is geen hiërarchie tussen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet. Voor sommige aspecten is een omgevingswaarde de meest doelmatige en effectieve manier om de doelen te halen (luchtkwaliteit). Voor zaken als cultureel erfgoed is geen objectieve waarde te bepalen die kan worden gemonitord. In die gevallen is een instructieregel effectiever.

Voor CO₂ is eerder ook al in de motie Van Tongeren c.s.³ opgeroepen tot het stellen van een omgevingswaarde. Of dit het meest geëigende instrument is om tot reductie te komen, is mede afhankelijk van de langetermijndoelstellingen voor energietransitie, waarover het kabinet dit jaar in de energieagenda met voorstellen zal komen. Hierbij is ook van belang op welke wijze de afspraken van Parijs worden doorvertaald naar

³ Kamerstuk 33 962, nr. 142.

het niveau van de EU-lidstaten⁴. Vooruitlopend hierop wil het kabinet nu geen omgevingswaarde voor CO₂ voorstellen.

[Inbreng] De Stichting Natuur&Milieu, GGD GHOR en de Fietsersbond geven aan dat ook onder de rijksomgevingswaarden gezondheidseffecten kunnen optreden en pleiten voor een hogere ambitie in de normstelling. GGD GHOR pleit voor het opnemen van gezondheidskundige advieswaarden. Hiermee kan dan worden gewerkt aan een continue verbetering van de leefomgeving.

[Kabinet] Bij het vaststellen van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewater, grondwater, zwemwater en lucht zijn de Europese normen leidend geweest (lastenluwe implementatie). Het kabinet wil vasthouden aan deze Europees afgesproken niveaus. Deze bieden een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de huidige regelgeving. Wel geven de Omgevingswet en de AMvB's verschillende instrumenten aan decentrale overheden om de leefomgeving gericht verder te verbeteren op locaties waar dat nodig is. Het Bkl maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor gemeenten of provincies (wanneer sprake is van een provinciaal belang dat gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen) om locatiegericht of gebiedsgericht een decentrale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit te stellen en daarmee gericht te sturen op dit aspect van gezondheid.

4B. Instructieregels omgevingsplan – Externe veiligheid (Bkl)

In het Bkl is het beleid voor externe veiligheid opgenomen, zoals is vormgegeven in het traject Modernisering Omgevingsveiligheid. De vernieuwing is ingezet naar aanleiding van kritiek van beide Kamers op de werking van het groepsrisico. Daarbij is onder meer voor nieuwbouw een nieuwe categorie zeer kwetsbare gebouwen opgenomen ter bescherming van minder zelfredzamen.

[Inbreng] Onder meer IPO, VNG, VNO-NCW, Brandweer Nederland, G32, ProRail, RIVM, Velin, VNCI, DSM, Havenbedrijf Rotterdam en Gasunie hebben vragen gesteld bij en over de voorgestelde beleidsvernieuwing. De vragen gaan vooral over de consequenties van deze vernieuwing.

[Kabinet] Het rapport «Nu al eenvoudig en beter: veilig ontwerpen» zal een groot deel van de vragen over de consequenties beantwoorden, door onder meer toelichting op het berekenen van de aandachtsgebieden en door inzicht te geven in de omvang van die gebieden. In samenwerking met de uitvoeringsdiensten zal het kabinet ervoor zorgen dat een belangrijk deel van de aandachtsgebieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op kaarten beschikbaar is, zodat de invoering niet leidt tot hoge invoeringslasten. Met VNG en IPO bestaat inmiddels overeenstemming over uitwerking van de geconstateerde onduidelijkheden. Het kabinet zal nog met het bedrijfsleven in gesprek gaan over hun onduidelijkheden en deze waar mogelijk verduidelijken.

[Inbreng] IPO, VNG, Havenbedrijf Rotterdam en Gasunie geven aan te vrezen voor nieuwe saneringslocaties door wijziging in categorieën van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en de introductie van zeer kwetsbare gebouwen.

[Kabinet] Het kabinet wil de vrees voor het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk wegnemen. In de eerste plaats zal voor de categorieën van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen het overgangsrecht zodanig worden vormgegeven, dat nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk worden vermeden. De wijze waarop wordt nog verder uitgewerkt. Voor zeer kwetsbare gebouwen wordt nogmaals

⁴ Kamerstuk 31 793, nr. 160.

kritisch gekeken naar het criterium dat geldt voor het plaatsen van een dergelijke functie in een aandachtsgebied, met oog voor op eventuele effecten op bestaande en nieuwe situaties.

[Inbreng] Brandweer Nederland, provincie Zuid-Holland en een aantal individuele gemeenten en veiligheidsregio's pleiten voor strengere normen. VNCI, DSM en VNO-NCW pleiten voor soepelere normen.

[Kabinet] Bij het opstellen van het Bkl is uitgangspunt geweest dat een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, ook ten aanzien van externe veiligheid. Het kabinet wil hieraan vasthouden en is daarbij van mening dat de huidige voorstellen voldoende afwegingsruimte bieden voor gemeenten.

4C. Instructieregels omgevingsplan – Rampen (Bkl)

[Inbreng] In het Bkl vraagt het Rijk aan gemeenten om in brede zin rekening te houden met het voorkomen van rampen, branden en crises. Dit is een bredere opdracht dan nu geldt. Hiervoor bestaat bij medeoverheden en bij de veiligheidsregio's veel steun. Bij de brandweer en bij diverse veiligheidsregio's leeft wel de zorg dat zij ondanks deze instructieregel toch niet op tijd betrokken zullen worden bij de planvorming. Zij vragen in dit kader om een adviesverplichting.

[Kabinet] Het niet betrekken van de experts bij de planvorming is vanzelfsprekend een ongewenste situatie, maar het kabinet vindt een adviesverplichting hiervoor niet de goede oplossing. In plaats daarvan is in overleg met de veiligheidsregio's de volgende lijn afgesproken. In de instructieregel in het Bkl zal nauwer worden verwezen naar de taakomschrijving van de veiligheidsregio's uit de Wet Veiligheidsregio's. Tegelijkertijd zal de Wet Veiligheidsregio's worden aangepast via het spoor van de Invoeringswet Omgevingswet, waardoor het beleidsplan van de veiligheidsregio's concrete invulling gaat geven aan de adviesrol van de veiligheidsregio op de gemeentelijke omgevingsplannen. Verder zal in het digitale stelsel Omgevingswet een attenderingsservice worden ingericht, die partijen waarschuwt wanneer ontwerpvisies en voorbereidingsbesluiten voor omgevingsplannen voorliggen. Door zich hierop te abonneren, kan een tijdige betrokkenheid van de veiligheidsregio ook praktisch worden geborgd.

4D. Instructieregels omgevingsplan – Geluid van bedrijfsmatige activiteiten (Bkl)

De meeste regels voor geluid worden gesteld via de Aanvullingspoor geluid. Het Aanvullingsbesluit geluid zal in de loop van 2017 ter toetsing en consultatie worden voorgelegd en daarna aan beide Kamers worden aangeboden. Het Bkl stelt alleen regels aan geluid van bedrijfsmatige activiteiten.

[Inbreng] VNG, Koninklijke Horeca Nederland, de Nederlandse Vereniging van Varkensboeren, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de FME, de ondernemersorganisatie voor de technologische industrie hebben reacties gegeven op de instructieregels voor geluid. Met name het bedrijfsleven is van mening dat de keuze om de hoogte van de normstelling van de geluidsbelasting van gevoelige gebouwen op te de dragen aan gemeentebesturen, het level playing field in gevaar brengt. Dit zou bovendien leiden tot rechtsonzekerheid.

[Kabinet] Het kabinet heeft gekozen om de effectgerichte normen stelselmatig vorm te geven als instructieregels over het omgevingsplan. Deze systeemkeuze wordt in de consultatie breed gedeeld. Bij keuzes over

functietoedeling van bijvoorbeeld geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige locaties wordt zo beter rekening gehouden met de nadelige gevolgen die bestaande bedrijven kunnen veroorzaken. Bij de toedeling van bedrijfsfuncties wordt beter rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving. Gemeenten kunnen gebiedsgericht sturen en bijvoorbeeld onderscheid maken naar type gebied (zoals stille woonwijk, bedrijventerrein, horecaconcentratiegebied). Ook kunnen ze de gebruiksruimte voor geluid planmatig verdelen. Het kabinet ziet daarbij geen rechtsonzekerheid ontstaan, omdat de lokale regels kenbaar zijn via het omgevingsplan en openstaan voor bezwaar en beroep.

4E. Instructieregels omgevingsplan – Voormalige bedrijfswoningen (Bkl)

In het Bkl is de huidige plattelandswoningregeling overgenomen als instructieregel. Met deze regeling kan een voormalige bedrijfswoning, waarin bijvoorbeeld een gepensioneerde boer is blijven wonen, in het omgevingsplan worden uitgezonderd van de bescherming tegen geur, geluid en trillingen door het bedrijf. De reikwijdte van de regeling is iets vergroot, zodat niet alleen bedrijfswoningen in aanmerking komen, die een functionele binding hadden met een agrarisch bedrijf, maar ook bij andere in het Bkl aangewezen typen bedrijven.

[Inbreng] Volgens LTO moet de regeling voor voormalige bedrijfswoningen op meer hinderaspecten betrekking hebben, namelijk ook op luchtkwaliteit en externe veiligheid. Daarbij stelt LTO ook voor om de plattelandsregeling niet als uitzondering, maar als hoofdregel op te nemen.

[Kabinet] Het kabinet kan niet tegemoet komen aan de wens van LTO. Deze stuit op Europees-rechtelijke bezwaren, vooral voor luchtkwaliteit. Ook kan sprake zijn van dusdanige veiligheidsrisico's dat hiervoor geen uitzondering kan worden gecreëerd.⁵ Bij de vaststelling van het omgevingsplan zal steeds een belangenafweging moeten worden gemaakt, alvorens tot het «aanzetten» van de uitzondering kan worden overgegaan. Elke situatie is anders en vereist een locatiespecifieke afweging. In alle gevallen moet worden voldaan aan de overstijgende norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Om die reden is het niet wenselijk om een uitzondering die een belangenafweging vereist als vanzelfsprekend toe te passen.

4F. Instructieregels omgevingsplan – Geurhinder veehouderijen (Bkl)

[Inbreng] Stichting Natuur&Milieu wijst op het lopende onderzoek naar de geurnormen van veehouderij, waaruit een discrepantie blijkt tussen de geurnormen voor veehouderij en industrie, en tussen de geurnormen en de daadwerkelijke hinder. De Nederlandse Vakbond Varkenshouders vindt het onwenselijk dat gemeenten in het omgevingsplan andere geurgevoelige gebouwen en locaties kunnen aanwijzen. Bestaande veehouderijen moeten geen nieuwe belemmeringen ondervinden van de veranderende regels, als zij niet zelf de bedrijfsvoering wijzigen of uitbreiden.

[Kabinet] In afwachting van de uitkomsten van een bestuurlijke werkgroep onder leiding van dhr. Verdaas zijn de normen voor geurhinder die in het Bkl zijn opgenomen, gelijk gehouden aan de huidige normen. De eindrapportage over deze evaluatie is inmiddels ontvangen. Het kabinet zal naar aanleiding van de uitkomst en naar aanleiding van de ingediende zienswijzen op het ontwerpbesluit een beleidsreactie naar de Kamer sturen. Naar verwachting zal dit nog voor het eind van dit jaar zijn.

⁵ Kamerstuk 33 078, nr. 12.

Op basis hiervan zal worden gezien hoe de resultaten vervolgens zo spoedig mogelijk in het Bkl kunnen worden verwerkt.

4G. Instructieregels omgevingsplan – Archeologisch erfgoed (Bkl)

[Inbreng] LTO, Neprom, Cascade en A=M Adviespraktijk hebben opmerkingen gemaakt over dit onderwerp. Een aantal partijen is van mening dat de wijze waarop het amendement Ronnes is verwerkt niet zal leiden tot de vermindering van onderzoekslasten bij initiatiefnemers⁶. Ook wordt gevraagd om een bindende handreiking voor het opstellen van gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten.

[Kabinet] In het omgevingsplan moet een toereikend beschermingsregime voor archeologie worden opgenomen, onder meer op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen. Het Bkl bevat hiertoe een instructieregel die ziet op de bescherming van cultureel erfgoed. Een gemeente kan daartoe in het omgevingsplan een vergunningstelsel opnemen, net als nu in het bestemmingsplan. Ook kan aan de instructieregel worden voldaan door in het omgevingsplan voor te schrijven dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een archeologisch rapport moet worden overlegd. De initiatiefnemer kan dan worden verplicht om voordat hij zijn project uitvoert, onderzoek te doen naar de aanwezigheid van archeologisch monumenten. Bij de formulering van de instructieregel is invulling gegeven aan het amendement Ronnes. Alleen als een initiatiefnemer op een terrein met aantoonbaar te verwachten of bekende waarden wil ontwikkelen, heeft hij een onderzoeksplicht. Dit beperkt de kosten voor initiatiefnemers. Door het gebruik van de term «aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten» is nu duidelijker gemaakt dat de verwachtingskaarten die hieraan ten grondslag liggen, voldoende moeten zijn onderbouwd. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten onnodig een claim aanbrengen op het gebruik van de ruimte. De gemeenten doen het voorwerk en geven aan waar rekening moet worden gehouden met archeologie. Dit is een getrappt systeem waarmee onnodig onderzoek wordt vermeden. In de nota van toelichting bij het Bkl zal deze aanpak verder worden toegelicht.

Het kabinet acht het van belang om te komen tot goede archeologische kaarten, waarmee onderzoekslasten voor de initiatiefnemers zoveel mogelijk worden beperkt. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft met de Verbeteracties Archeologie al diverse acties ondernomen om te komen tot betere kaarten. Zo is een methodiek ontwikkeld om op een goede manier bestaande verstoringen in kaart te brengen, zodat noch de gemeente, noch de initiatiefnemer daar nog onderzoek hoeft te doen. Ook wordt samen met de gemeenten en andere partijen gekeken naar de uniformering van gemeentelijke verwachtingskaarten, zodat verkennend onderzoek gericht kan en kostbare, tijdrovende opgravingen worden voorkomen. Het effect van dit alles moet de komende jaren blijken, maar het kabinet vertrouwt erop dat dit tot het gewenste resultaat zal leiden.

4H. Instructieregels omgevingsplan – Hoogspanningsnet (Bkl)

[Inbreng] Op dit moment is alleen voor de 220 kV en de 380 kV-onderdelen van het landelijk hoogspanningsnet wettelijk vastgelegd, dat deze in omgevingsplannen moeten worden verankerd, gelet op het nationale belang van betrouwbare elektriciteitslevering. TenneT heeft verzocht om dit uit te breiden tot het gehele landelijke hoogspanningsnet, inclusief de onderdelen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV.

⁶ Kamerstuk 33 962, nrs. 63, 100 en 162.

[Kabinet] Het kabinet zal aan de hand van de dit najaar te verschijnen energieagenda onderzoeken of een dergelijke uitbreiding van de bescherming van het landelijk hoogspanningsnet wenselijk en haalbaar is. Mocht die uitbreiding wenselijk zijn, dan kan het Bkl in de toekomst worden aangepast.

4I. Instructieregels omgevingsplan – Routenetwerken (Bkl)

Met het amendement Van Veldhoven/Ronnes⁷ is de definitie van «infrastructuur» in de Omgevingswet verduidelijkt. Ook recreatieve infrastructuur valt hierdoor expliciet onder de doelen van de wet. Dit betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen rekening dienen te houden met deze belangen bij het opstellen van een omgevingsplannen, omgevingsvisies en verordeningen.

[Inbreng] De Stichting Wandelnet, Waterreactie Nederland en de Fietsersbond zijn van mening dat het voor een zorgvuldige afweging van het belang van wandelaars, fietsers en vaarrecreanten nodig is om ook instructieregels op te nemen in het Bkl. Hiermee zou moeten worden gezorgd dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een besluit alle formele en informele wandel- en fietsroutes en alle (recreatieve) vaarroutes betreft. Daarbij zou verplicht advies moeten worden gevraagd aan de routenetwerkbeheerder. Ten slotte zou bij aantasting van bestaande wandel- of fietspaden of vaarwegen verplichten moeten worden gezorgd voor het in stand houden van het netwerk van de infrastructuur.

[Kabinet] Het kabinet onderschrijft het belang van een goede recreatieve infrastructuur als één van de belangen die moet worden meegewogen in de fysieke leefomgeving. Het kabinet is van mening dat al een belangrijke verbetering gedaan ten opzichte van de huidige regelgeving met het verduidelijken van de definitie van infrastructuur. Instructieregels zijn niet nodig om te borgen dat dit belang wordt meegenomen in omgevingsplannen en -visies. Het gevaar is dat instructieregels decentrale overheden juist in de weg zitten bij het maken van afgewogen keuzes. Het juridisch voorschrijven van de huidige CROW-normen voor fiets- en wandelpaden (die geen formele normen zijn, maar «aanbevelingen» voor de praktijk) zou bijvoorbeeld ten koste gaan van de flexibiliteit van afweging van alle belangen in de fysieke leefomgeving. In het kader van de nieuwe nationale omgevingsvisie wordt bekeken welke afspraken nodig zijn om de recreatieve netwerken in stand te houden en hoe deze doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van Albert de Vries c.s.⁸

4J. Instructieregels omgevingsplan – Toegankelijkheid (Bkl)

In het Bkl is bepaald dat in omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsverordeningen rekening moet worden gehouden met de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking.

[Inbreng] Ieder(in) heeft mede namens de Nederlandse Woonbond en VACPunt Wonen gevraagd om een definitie voor toegankelijkheid op te nemen, aangezien in het dagelijks leven verschillende betekenissen aan dit begrip worden toegekend. Ook is een suggestie gedaan voor meer ambitie bij de regels voor het omgevingsplan.

⁷ Kamerstuk 33 962, nr. 104.

⁸ Kamerstuk 33 962, nr. 127.

[Kabinet] Het kabinet onderkent dat mensen divers zijn. Het kabinet acht een definitie als door leder(in) voorgesteld te beperkend ten aanzien van de door het VN-Gehandicaptenverdrag beschermde belangen. Zowel de begrippen «toegankelijkheid» als «buitenruimte» moeten ruim worden opgevat. Het gaat om de toegankelijkheid voor iedereen en om alle openbare buitenruimte. Dit zal in de nota van toelichting bij het Bkl verder worden verduidelijkt.

Het kabinet steunt de suggestie van leder(in) c.s. om in het artikel met betrekking tot toegankelijkheid en het omgevingsplan het woord «bevorderen» toe te voegen. Dit doet beter recht aan het amendement inzake toegankelijkheid, dat bij de behandeling van de Omgevingswet is aangenomen.

4K. Instructieregels omgevingsplan – Waterbelangen (Bkl)

[Inbreng] De Unie van Waterschappen pleit ervoor om het wateradvies in het kader van de watertoets doorslaggevend en openbaar te maken.

[Kabinet] De watertoets is in het Bkl al versterkt ten opzichte van het huidige recht. De toets is verplicht voor een groter aantal besluiten, namelijk ook voor het projectbesluit en de omgevingsverordening voor zover daarin regels staan die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels. Ook is de positie van de toets verschoven van een motiveringsverplichting bij de verantwoording van reeds gemaakte keuzes, naar een inhoudelijk belang dat stuurt op de voorkant van het planproces. Waterbeheerders moeten worden betrokken bij de wijzingen van een omgevingsplan om de gevolgen van een plan voor het beheer van watersystemen te duiden.

Het kabinet heeft uiteraard geen bewaar tegen het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder. De deskundigheid van de waterschappen op het terrein van het waterbeheer staat buiten kijf en openbaarheid is een goed uitgangspunt van goed openbaar bestuur. Daarentegen vindt het kabinet de suggestie om de opvattingen van de waterbeheerder doorslaggevend te laten zijn, onverenigbaar met de balans in het stelsel en ook staatsrechtelijk onjuist. Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het brengt deskundigheid in op gebied van water. Het is aan het bevoegd gezag om het waterbelang expliciet te wegen, naast alle andere belangen en zo te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

[Inbreng] De Watertoets biedt de waterbeheerder de mogelijkheid aandacht te vragen voor waterveiligheid en voor het voorkomen van wateroverlast in het kader van waterrobuust bouwen. De Unie van Waterschappen vraagt daarnaast om een specifieke instructieregel voor dit belang.

[Kabinet] Het kabinet ziet het belang dat bestuursorganen bewust omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, maar vindt het op dit moment onnodig om inhoudelijke eisen te stellen aan het omgevingsplan voor waterrobuust bouwen. Het nieuwe stelsel biedt al mogelijkheden om te sturen op een goede locatiekeuze en inrichting van de gronden. De gemeenten krijgen ruime mogelijkheden om via het omgevingsplan regels te stellen en voorwaarden te verbinden aan plannen met het oog op klimaatadaptatie. Ze kunnen bijvoorbeeld de hoogteligging van begane grondvloeren of kruipruimten voorschrijven, zodat bij zware regenval de kans op onderlopen van woningen beperkt is. Of beperkingen stellen aan de verharding van voor- en achtertuinen om bij zware regenval het riool niet te overbelasten. De provincie kan de rol pakken van gebiedsgerichte coördinator water.

Bestuurlijk is al afgesproken de watertoets ook op omgevingsvisies uit te voeren, dit kan nader worden vastgelegd in bestuurlijke afspraken. In het Deltaprogramma is bovendien voorzien in een gezamenlijke aanpak van

ruimtelijke adaptatie. Die omvat onder meer goede voorbeelden en een stimuleringsprogramma. De partners in het Deltaprogramma werken de komende periode gezamenlijk aan de uitwerking van een deltaplan Ruimtelijke Adaptatie.

4L. Instructieregels voor programma's (Bkl)

Het Bkl bevat instructieregels voor programma's. Dat zijn de voorgescreven inhoudelijke elementen van de actieplannen geluid, waterprogramma's en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. De wet verplicht verder tot het opstellen van een programma als uit de monitoring blijkt dat omgevingswaarden (dreigen) niet meer te worden gehaald. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat alsnog aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

[Inbreng] Voor luchtkwaliteit is gekozen om de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij (dreigende) overschrijding van een rijksomgevingswaarde neer te leggen bij het college van burgemeester en wethouders. VNG en G4 pleiten voor het in stand houden van een nationale programmatische aanpak, vergelijkbaar met het huidige NSL. Zij wijzen hierbij op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om overschrijdingen op te lossen.

[Kabinet] Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet resteert nog een beperkt aantal (dreigende) overschrijdingen van een rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Het gaat dan concreet om enkele straten in een handvol gemeenten. Het kabinet is van mening dat daar geen nationaal programmatische aanpak bij past. Dit betekent natuurlijk niet dat deze gemeenten er alleen voor staan. De lokale maatregelen uit het NSL zijn eenvoudig om te vormen tot een eigen plan, dat als basis dient voor het verder verbeteren van de luchtkwaliteit. Het Rijk blijft wel actief betrokken bij de verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook als de normen worden gehaald. Op grond van de herziene NEC-richtlijn, moet het Rijk een luchtkwaliteitsplan opstellen. Dit luchtkwaliteitsplan (voorzien voor 2018) wordt de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties. Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid. Ook een programma zoals Slimme en Gezonde Stad kan een rol spelen. In de nota van toelichting van het Bkl zal deze blijvende verantwoordelijkheid worden benadrukt. Hierover zullen nadere bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

4M. Instructieregels provinciale omgevingsverordening (Bkl)

Het Bkl schrijft voor dat provincies in hun omgevingsverordening gebieden aanwijzen, die het Natuurnetwerk Nederland vormen. Daarbij moeten ook de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden worden opgenomen en er moeten regels worden gesteld die zorgen dat geen activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland worden toegelaten, die leiden tot significante aantasting. Provincies hebben de bevoegdheid om verdergaande eisen te stellen.

[Inbreng] Stichting Natuur&Milieu en de Brabantse Milieufederatie vragen om een versteviging van de verplichtingen voor provincies en om meer rijksbemoeyenis. Natuur&Milieu heeft daarnaast aangegeven dat de regels voor de Waddenzee beter moeten aansluiten bij het systeem van het Natuurnetwerk Nederland.

De provincies zijn van mening dat het Natuurnetwerk Nederland onder de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau moet hebben. Zij vinden het vanuit de gedachte van subsidiariteit en decentralisatie niet gepast om met gedetailleerde instructieregels vast te leggen hoe provincies hun afwegingen moeten maken. Het beperkt de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies onnodig, belemmert de provinciale uitvoeringspraktijk en leidt tot onduidelijkheid voor initiatiefnemers. IPO pleit voor een verdere vereenvoudiging van de instructieregels, door alleen nog te sturen op resultaat.

[Kabinet] In het Bkl zijn de instructieregels voor natuur vereenvoudigd ten opzichte van het huidige regime. Het beschermingsniveau is daarbij niet gewijzigd. Het kabinet zal de komende tijd met IPO overleggen over het detailniveau van de instructieregels over het Natuurnetwerk. Daarbij zullen de reacties van Natuur&Milieu en de Brabantse milieufederatie worden betrokken. Zo nodig kan dit leiden tot een nadere aanpassing. De reactie van Natuur&Milieu over de Waddenzee wordt meegenomen in het traject van het Invoeringsbesluit bij invulling van de gereserveerde paragraaf voor Waddengebied.

4N. Instructieregels omgevingsvisie (Bkl)

[Inbreng] Onder meer vanuit de energiesector, is gevraagd om in het Bkl instructieregels op te nemen over de inhoud van de omgevingsvisie.

[Kabinet] Het kabinet is terughoudend met het voorschrijven van inhoudelijke vereisten aan de omgevingsvisie. Dat zou kunnen leiden tot juridisering van het instrument, waarbij discussies zich gaan toespitsen op de vraag of aan alle vereisten is voldaan, in plaats van op de inhoud en kwaliteit van het geformuleerde beleid. Om die reden is reeds op het niveau van de Omgevingswet besloten om geen grondslag op te nemen voor het stellen van dergelijke instructieregels. In plaats van juridische eisen zet het kabinet in op stimulering van een goede beleidspraktijk. Het kabinet wijst hierbij onder meer op de gemeenten die in het kader van het programma «Nu al Eenvoudig Beter» al bezig zijn om omgevingsvisies op te stellen.

4O. Beoordelingsregels vergunningen (Bkl)

Het Bkl bevat de regels die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning en het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning.

[Inbreng] Het bedrijfsleven en Actal zien een verzwaring in het feit dat het algemene deel van de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit van toepassing is op alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. In dit algemene deel zou bovendien de tekst van de richtlijn industriële emissies als uitgangspunt zijn genomen met een te strenge uitleg. Er zou flexibiliteit moeten komen bij de toepassing van de beoordelingsregels, zodat ook bij milieubelastende activiteiten die niet onder de werking van de richtlijn vallen de beoordeling in verhouding staat tot de aard van de activiteit en de effecten van die activiteit op de omgeving. Actal heeft verder opmerkingen gemaakt over de verbrede monitoring van bedrijven of ze nog voldoen aan de vergunningvoorschriften en het ter beschikking stellen van deze gegevens aan het bevoegd gezag.

[Kabinet] Het kabinet heeft met de formulering van de betreffende artikelen geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van het huidige

recht. De voorgestelde beoordelingsregels leiden daartoe ook niet naar het oordeel van het kabinet. Ook onder de huidige Wabo geldt hetzelfde beoordelingskader voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid blijft zo'n uniform beoordelingskader nodig. Een bedrijf is immers geen statische activiteit, maar kan door uitbreidingen of wijzigingen een ander type vergunningplichtige milieubelastende activiteit worden.

Bij het opstellen van het Bkl is nauwere aansluiting gezocht bij de tekst van de Europese richtlijn industriële emissies. De bepalingen van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht waren door de verschillende opeenvolgende aanpassingen minder samenhangend en overzichtelijk geworden. Uiteraard spelen bij de toepassing van de beoordelingsregels de aard en effecten van de activiteit een rol. De beoordeling van de vergunningaanvraag is net als in het huidige recht een individuele beoordeling, waarbij aan deze specifieke kenmerken recht kan worden gedaan. De in het Bkl opgenomen beoordelingsregels laten daartoe de ruimte.

Het monitoren of aan de voorschriften van de vergunning wordt voldaan is staande praktijk en een vanzelfsprekende vraag aan vergunninghouders. Voor IPPC-installaties was dit al expliciet bepaald in de huidige regelgeving, voor andere bedrijven volgde dit veelal uit pseudoregelgeving of algemene regels. In het Bkl is dit voor alle bedrijven helder gemaakt. Het besluit biedt daarbij bovendien voldoende flexibiliteit, zodat de voorwaarden in de vergunning weer in verhouding staan tot de aard van de activiteit en de effecten van die activiteit op de omgeving.

4P. Decentralisatie ammoniak en veehouderij (Bkl)

Onder de Omgevingswet wordt de regelgeving over ammoniak en veehouderij gedecentraliseerd naar de provincies, die ook belast zijn met de natuurbescherming. Het Bkl regelt vervolgens dat bij vergunningverlening voor de veehouderijen alleen mag worden getoetst aan de gevolgen van ammoniakemissies op voor verzuring gevoelige gebieden als de provincie daarvoor regels heeft gesteld. Dat voorkomt terugkeer van de onduidelijkheid over de wijze van toetsing, zoals die bestond vóór de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de daaraan voorafgaande Interimwet ammoniak en veehouderij.

[Inbreng] Uit de consultatie blijkt dat het bedrijfsleven toch nog aarzelingen heeft met de decentralisatie van de regelgeving over ammoniak en veehouderij. Zij ziet onder de Omgevingswet graag een voortzetting van de door het rijk opgelegde regels in de Wav.

[Kabinet] De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbesluit. Het kabinet vindt het daarbij passend dat provincies de ruimte krijgen om natuurgebieden aan te wijzen, die zij willen beschermen tegen depositie van ammoniak en daarbij beschermingsmaatregelen vast te stellen. Op grond van de Omgevingswet kunnen provincies doelmatig en doeltreffend voorzien in regels daaromtrent. Het kabinet heeft inmiddels contact gelegd met de betrokken partijen voor nader overleg.

4Q. Water (Bkl)

[Inbreng] IPO en de RUD Utrecht vragen om een modernisering van de regels in het Bkl met betrekking tot het zwemmen in oppervlaktewater.

[Kabinet] Het kabinet wil hieraan tegemoet komen. Daarbij wordt gedacht aan een aantal kleinere, maar essentiële aanpassingen. Deze zorgen dat provincies bepaalde verplichtingen, zoals het uitvoeren van het veiligheidsonderzoek, niet altijd zelf hoeven uit te voeren, maar ook aan

een andere partij kunnen overlaten. Hiervoor zal het kabinet op korte termijn in gesprek gaan met het IPO en overige betrokkenen.

[Inbreng] De Universiteiten van Utrecht en Tilburg hebben in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschapsbond onderzoek gedaan naar de positie van provincie en waterschap bij de realisatie van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat een effectieve en efficiënte aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende wordt gewaarborgd door de maatwerkbevoegdheden van decentrale overheden. Natuur en milieu, de Unie van Waterschappen en de Brabantse milieufederatie gaan in hun reactie in op dit rapport. Zij pleitten daarbij voor een sterkere centrale regie voor het behalen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

[Kabinet] Het kabinet benadrukt dat Rijk en regionale partijen gezamenlijk aan zet zijn om deze problematiek aan te pakken. Op 16 november ondertekenen de gezamenlijke waterbestuurders en de betrokken maatschappelijke organisaties hiertoe een intentieverklaring voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. Hierin is onder meer de afspraak opgenomen om de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verder aan te pakken en is aandacht voor problemen met de waterkwaliteit door nieuwe stoffen als restanten van geneesmiddelen.

[Inbreng] Vewin is positief dat bij de watertoets de drinkwaterwinning integraal onderdeel is van de weging van het waterbelang in het omgevingsplan. Vewin heeft in haar reactie ook een aantal aanvullende voorstellen gedaan om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen.

[Kabinet] Het kabinet acht verdere juridische verankering niet nodig. In het Bkl zijn al voldoende instrumenten opgenomen om drinkwaterbronnen te beschermen. Er zijn omgevingswaarden en instructieregels opgenomen om de kwaliteit te beschermen van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen in het algemeen en oppervlaktewaterlichamen, waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater in het bijzonder. Ook moeten provincies grondwaterbeschermingsgebieden vaststellen voor locaties waar grondwater wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater. Daarnaast hebben provincies en Rijkswaterstaat gebiedsdossiers opgesteld. Hierin is per drinkwaterwinning in beeld gebracht welke knelpunten en bedreigingen aan de orde zijn en welke maatregelen moeten worden getroffen. In de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater wordt ten slotte ingezet op een beleidsimpuls gericht op een verdere kwaliteitsverbetering van de drinkwaterbronnen.

5. Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit (Ob) is bedoeld voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit geeft in aanvulling op de wet eenduidig aan welke procedures gelden, wie het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning en hoe andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming zijn betrokken. Daarnaast regelt het besluit een aantal onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage en de financiële zekerstelling.

5A. Advies en instemming (Ob)

Bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening, maar die wel betrokken zijn vanuit hun taken of verantwoordelijkheden, hebben het recht op advies of op advies met instemming. In het eerste geval mag het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken van het advies. Bij advies met instemming mag een vergunning zonder instemming niet worden verleend. Dit is vergelijkbaar met de verklaringen van geen bedenkingen uit de huidige Wabo. Bij het toedelen van deze rechten is zoveel mogelijk aangesloten op de huidige situatie. Het kabinet gaat uit van vertrouwen en een professionele samenwerking tussen en binnen overheden, zoals vastgelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit geldt ook op rijksniveau. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit geen bepalingen opgenomen waarin een rijksvergunning wordt verleend «in overeenstemming met» een andere Minister. Het gaat hier om medeparaafconstructies uit het huidige omgevingsrecht, die niet hebben geresulteerd in een afzonderlijke vergunningplicht of een advies met instemming. Het kabinet wil deze medeparaafconstructies niet continueren in het Omgevingsbesluit. In plaats daarvan zullen binnen het kabinet afspraken worden gemaakt hoe Ministers elkaar betrekken bij de vergunningverlening.

[Inbreng] GGD GHOR, de brandweer en de Unie van Waterschappen hebben in de consultatie gevraagd om (beter) adviesrecht op het omgevingsplan. Ook Vewin heeft gevraagd om een dergelijk adviesrecht te mogen krijgen. IPO en VNG hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijke adviesverplichting.

[Kabinet] Het kabinet acht het opnemen van een dergelijk adviesrecht in het Omgevingsbesluit onwenselijk. Voor de veiligheidsregio's en de GGD's geldt dat advisering al wordt geregeld via andere regelgeving. De Omgevingswet voegt daaraan in artikel 2.2 de opdracht toe aan bestuursorganen om goed samen te werken. Voor Vewin geldt dat de waterbeheerders het drinkwaterbelang meewegen bij het uitvoeren van de watertoets.

Verder wordt in het nieuwe stelsel terughoudend omgegaan met het opleggen van procesverplichtingen als adviesrechten die werken «aan de achterkant» en met de bijbehorende «vinkjescultuur». De wet kent daarom ook geen grondslagen voor verplichte advisering over omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's. In plaats daarvan stelt het Besluit kwaliteit leefomgeving inhoudelijke instructieregels aan overheden. Die sturen aan de voorkant van het proces op een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving en op daarbij horende belangen als gezondheid en veiligheid.

[Inbreng] De Unie van Waterschappen heeft gevraagd om advies met instemming te krijgen op de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot indirecte lozingen.

[Kabinet] Bij de recente evaluatie van de handhaving met betrekking tot indirecte lozingen⁹ is geconstateerd dat de adviezen van waterbeheerders over indirecte lozingen goed worden opgevolgd door het bevoegd gezag. De problemen die in de uitvoeringspraktijk worden ervaren, ontstaan juist vaak bij incidenten of illegale lozingen. Kenmerkend voor deze situaties is dat hiervoor geen vergunning wordt verleend, zodat een advies of instemming ook geen oplossing biedt. Bovendien zou een advies met instemming leiden tot een aanmerkelijke lastenverzwaring voor zowel bestuursorganen als het bedrijfsleven, omdat de vergunningenprocedure hierdoor standaard vier weken langer zou duren. Bovendien moeten de waterschappen dan ook in alle gevallen adviseren en instemmen (of

⁹ Kamerstuk 30 818, H.

verklaren dat de instemming niet nodig is), anders kan er niet worden vergund. In het huidige recht is het merendeel van de adviezen dat door de waterschappen wordt gegeven niet bindend. Ook kan het waterschap kiezen om helemaal niet te adviseren over indirecte lozingen die van ondergeschikt belang zijn. Het kabinet ziet de oplossing daarom in een betere afstemming tussen waterschap en gemeente, het overdragen van kennis en een rol bij de handhaving.

[Inbreng] Er zijn enkele opmerkingen gemaakt over de positie van de gemeenteraad bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Als hoofdregel geldt dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn voor deze omgevingsvergunning. In enkele reacties is gesteld dat de gemeenteraad hierbij niet alleen het voorziene adviesrecht, maar ook een instemmingsbevoegdheid zou moeten krijgen.

[Kabinet] Naar aanleiding van de reacties is nader gesproken met de VNG. De VNG stelt zich op het standpunt dat de Omgevingswet optimale ruimte moet laten om afspraken te maken tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders over het verlenen van afwijkvergunningen. Uitgangspunt zijn de duale verhoudingen en het generieke instrumentarium uit de Gemeentewet. De Omgevingswet moet deze verhoudingen niet doorkruisen met bijzondere instemmingsconstructies. Binnen hetzelfde bestuursapparaat is advies met instemming een te zwaar en weinig flexibel instrument. Daarmee zou ook bij eenvoudige gevallen formele besluitvorming van de gemeenteraad nodig, waardoor procedures al snel zouden uitlopen. Met de gekozen werkwijze kunnen relatief eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl voor de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan de kaders gesteld vanuit de raad bepalend zijn.

Het kabinet zal in de nota van toelichting in samenspraak met de VNG goede voorbeelden geven van werkprocessen, waarbij de raad in effectievere en snellere vorm betrokken wordt bij de vergunningverlening door het college. Moderne technische middelen maken daarbij meer mogelijk dan vroeger.

[Reactie] Er zijn verschillende opmerkingen binnengekomen over de bevoegdheidsverdeling voor open bodemenergiesystemen. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Bij een meervoudige aanvraag (een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten) is de gemeente bevoegd gezag. Gevraagd is om gedeputeerde staten hierbij advies met instemming te geven.

[Kabinet] Dit is een omissie in het Omgevingsbesluit. De beleidslijn is dat het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de enkelvoudige aanvraag, advies met instemming krijgt voor de meervoudige aanvraag. Deze omissie zal in de versie voor de Raad van State worden gerepareerd.

5B. Projectprocedure (Ob)

Voor grote en complexe projecten met een publiek belang kunnen Rijk, provincies of waterschappen een projectbesluit nemen. Het Omgevingsbesluit werkt de regels over de projectprocedure uit de Omgevingswet verder uit. Het besluit geeft onder meer aan in welke gevallen een verplichte voorkeursbeslissing geldt als tussenstap naar het projectbesluit. Dit is het geval bij de aanleg of aanzienlijke uitbreiding van auto(snel)wegen en spoorwegen en bij de aanleg van vaarwegen. Dit komt overeen met hoe het nu is geregeld in de Tracéwet. In alle andere gevallen is de voorkeursbeslissing facultatief.

[Reactie] VNG, Natuur&Milieu en de Commissie voor de mer pleiten voor het aanwijzen van meer (typen) complexe projecten waarvoor een verplichte voorkeursbeslissing zou moeten gelden. Als voorbeeld worden windmolenparken, infrastructurele werken (wegen, vaarwegen, spoor en dijken), (lucht)havens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen genoemd. De VNG ziet de verplichte voorkeursbeslissing als waarborg voor de betrokkenheid van gemeenten.

[Kabinet] Het kabinet deelt de behoefte van de insprekers aan zorgvuldigheid en betrokkenheid. Participatie gaat echter verder dan het indienen van zienswijzen. Participatie is voor de projectprocedure juist al gegarandeerd door de verplichte verkenningsfase. Sleutelwoorden hierbij zijn een brede verkenning van mogelijke oplossingen en vroegtijdige participatie. In het Omgevingsbesluit is bovendien opgenomen dat in de kennisgeving (over de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken) kenbaar moet worden gemaakt wie worden betrokken, waarover en wanneer. Op deze manier is betrokkenheid bij alle projectbesluiten geregeld en niet beperkt tot alleen een mogelijke voorkeursbeslissing. Ten slotte is in artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaald dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en hiermee moet afstemmen.

Voor de gevallen waarbij de voorkeursbeslissing facultatief is, bepaalt het bevoegd gezag zelf of de aard en complexiteit van het project om een voorkeursbeslissing vraagt. Een voorkeursbeslissing heeft vooral toegevoegde waarde wanneer grote keuzes (over alternatieven) moeten worden gemaakt op planniveau en wanneer een plan maatschappelijk complex is. Aangezien op voorhand voor de (door de insprekers) genoemde projecten niet te zeggen is of deze elementen aan de orde zijn, zou de uitbreiding van het aantal gevallen van een verplichte voorkeursbeslissing kunnen leiden tot vermindering van de bestuurlijke afweegruimte en tot een disproportionele lastenverzwaring.

5C. Voorbereidingsprocedure vergunningen (Ob)

Net als onder de huidige Wabo, schrijft het Omgevingsbesluit voor in welke gevallen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van 6 maanden moet worden toegepast (volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor de in het Omgevingsbesluit genoemde gevallen geldt in principe dat dit is terug te voeren op internationaalrechtelijke verplichtingen. In alle andere gevallen geldt de reguliere procedure van 8 weken.

[Reactie] VNG, IPO en UvW vragen in de consultatie om de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zelf te kunnen bepalen in welke gevallen de uitgebreide procedure wordt toegepast op het nemen van een beslissing op een vergunningaanvraag. Dit zou betere mogelijkheden geven om belanghebbenden te kunnen laten participeren en zienswijzen in te dienen. Ook wordt in dit verband gewezen op de verantwoordingsplicht aan de democratisch gelegitimeerde bestuursorganen.

De Raad voor de rechtspraak vraagt om in de nota van toelichting verder in te gaan op de vraag welke voorbereidingsprocedure het beste past bij het karakter van het omgevingsrecht. De Raad vindt de reguliere procedure in het omgevingsrecht vaak minder geschikt, omdat het in veel gevallen om meerpartijen- en complexe geschillen gaat.

[Kabinet] Het kabinet kan niet meegaan in de wens om meer gevallen onder de uitgebreide procedure te laten vallen. Het kabinet wil procedures juist versnellen en voorkomen dat een aanvrager, afhankelijk van een eenzijdig oordeel van het bevoegd gezag, een half jaar moet wachten op

een besluit. De reguliere procedure is effectief en met goede waarborgen omkleed. Bovendien leent de reguliere procedure zich bij uitstek voor een op maat gesneden participatie. Deze kan in overleg met de aanvrager worden geboden op een effectief en vroegtijdig moment, voorafgaand aan de indiening van de formele aanvraag. In dat stadium van het project is inspraak immers het meest effectief, omdat nog niet alle keuzes vastliggen. Overeenkomstig het advies van de Raad voor de rechtspraak zal hierop in de nota van toelichting nader worden ingegaan. Daarbij zal ook het bijzondere karakter van het omgevingsrecht worden betrokken. Om betrokkenheid van belanghebbenden te borgen zal in de ministeriële regeling worden bepaald, dat een initiatiefnemer bij zijn vergunningaanvraag moet aangeven op welke wijze hij belanghebbenden heeft geïnformeerd of betrokken. Aan de hand hiervan kan het bevoegd gezag een afweging maken of een aanvullende gelegenheid tot het geven van zienswijzen nodig is. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen. Ook kan de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid uit de Algemene wet bestuursrecht, om met instemming van de aanvrager de beslistermijn verder op te schorten.

Eén van de redenen die is aangedragen in de consultatie om zelf te mogen kiezen voor een uitgebreide procedure is om de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap beter te kunnen betrekken bij de concrete besluitvorming op ingekomen aanvragen. De voorbereidingsprocedure is hierop niet standaard toegerust. Binnen de duale verhoudingen beschikken de democratisch gelegitimeerde organen over een toereikend instrumentarium om kaders te stellen, actief om informatie te vragen en het dagelijks bestuur te controleren en waar nodig ter verantwoording te roepen. Het dagelijks bestuur heeft hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Het toepassing geven aan afdeling 3.4 van de Awb is niet het geëigende middel om invulling te kunnen geven aan een intern besluitvormingsproces en het afleggen van politieke verantwoording. De eerder genoemde mogelijkheden tot het verlengen en opschorten van de beslistermijn kunnen hier evenwel in incidentele gevallen faciliterend in zijn.

[Reactie] In aansluiting op het huidige recht regelt het Omgevingsbesluit dat de reguliere procedure van toepassing is op niet-belangrijke wijzigingen van vergunningen, waarvoor de uitgebreide procedure is voorgeschreven. Hiermee is beoogd om een opvolger te maken voor de milieuneutrale wijziging uit de Wabo, waarbij beter wordt aangesloten op de terminologie uit de Europese milieuriichtlijnen. Uit de consultatiereacties blijkt dat deze bepaling als onvoldoende duidelijk wordt ervaren.

[Kabinet] In de versie die naar de Raad van State wordt gestuurd zal dit nader worden verduidelijkt in de toelichting.

5D. Milieueffectrapportage (Ob)

De belangrijkste keuzes met betrekking tot de milieueffectrapportage (mer) zijn reeds gemaakt in de Omgevingswet, zoals de generieke aanwijzing van plannen en programma's waarvoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt en verplicht alternatievenonderzoek bij project-mer. In het Omgevingsbesluit is verder invulling gegeven aan de plan-mer en de project-mer.

[Reactie] In de consultatie is een aantal punten ingebracht over de mer. Ten eerste pleiten de Commissie voor de mer en Stichting Natuur&Milieu om bij de plan-mer en project-mer niet alleen een monitoringsverplichting op te nemen op basis van de herziene mer-richtlijn, maar ook een beschrijving van de in te zetten «maatregelen achter de hand».

[Kabinet] De monitoringsverplichting zit nog niet in het Omgevingsbesluit, maar wordt hierin nog opgenomen via het Invoeringsbesluit. Daarvoor moet eerst een grondslag worden gerealiseerd met de Invoeringswet. De inhoud van die bepaling zal aansluiten bij de smb-richtlijn en de herziene mer-richtlijn. Het doel van deze monitoring is om passende herstellende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten. In specifieke situaties kan het gewenst zijn om deze maatregelen van te voren te definiëren in het plan of project. Dat geldt echter niet voor alle gevallen. In het Omgevingsbesluit zal daarom worden opgenomen dat het bevoegd gezag, wanneer nodig passende herstellende maatregelen neemt om de eventuele onvoorziene nadelige milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

[Reactie] De opzet van de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten is in het besluit vereenvoudigd en overzichtelijk gemaakt. De Commissie voor de mer heeft hierover haar waardering uitgesproken. De Unie van Waterschappen, het Havenbedrijf Rotterdam en een aantal bedrijven en gemeenten hebben wel opgemerkt dat in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit de drempelwaarden bij de mer-beoordeling zijn verdwenen. De vrees is dat dit zou kunnen leiden tot extra mer-beoordelingen en daarmee tot extra lasten.

[Kabinet] Deze drempelwaarden zijn inderdaad verdwenen. In de huidige regelgeving vormen deze waarden nog het onderscheid tussen de vormvrije en de formele mer-beoordeling. De drempelwaarden zijn dus niet van invloed op de vraag of er een mer-beoordeling moet plaatsvinden. In het nieuwe stelsel bestaat nog maar één procedure voor de mer-beoordeling met eisen om te voldoen aan de mer-richtlijn. Deze procedure is lichter dan de huidige formele mer-beoordeling, waardoor eerder sprake zal zijn van een lastenverlichting.

[Reactie] De Commissie voor de mer, GGD GHOR en verschillende gemeenten hebben vragen gesteld over de betekenis van «milieu» in milieueffectrapportage. Suggesties waren onder meer om het begrip synoniem te stellen aan het begrip fysieke leefomgeving. Ook is voorgesteld om hieraan «gezondheid» en «veiligheid» toe te voegen.

[Kabinet] De inhoudelijke vereisten voor de mer sluiten dicht bij de Europese regelgeving. Die keuze sluit aan op het vaste uitgangspunt voor de stelselherziening dat niets méér wordt vastgelegd dan de EU-richtlijnen voorschrijven. De reikwijdte van «milieu» in de mer wordt bepaald door de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Deze reikwijdte is heel breed en omvat ook gezondheid, externe veiligheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur. Het is tegelijkertijd wel smaller dan de fysieke leefomgeving, aangezien aspecten als bouwwerken en infrastructuur er niet onder vallen.

[Reactie] In het Omgevingsbesluit wordt gebruik gemaakt van de termen «wijziging» en «uitbreiding», zonder dat deze in het besluit zelf worden uitgelegd. Een aantal gemeenten, RUD's en de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie hebben terecht gevraagd om deze termen te verduidelijken.

[Kabinet] Beide termen zijn gedefinieerd in het huidige Besluit mer. Het kabinet zal deze termen ter verduidelijking ook weer laten terugkomen in het Omgevingsbesluit.

5E. Omgevingsplan (Ob)

[Reactie] De VNG heeft in de consultatie aangegeven te zien dat het gebruiksgemak en de bestuurlijke afwegingsruimte bij het omgevingsplan zijn vergroot. Tegelijk pleit de VNG om verdere versterking van de functie

van het Omgevingsbesluit als richtingaanwijzer door in toelichting een overzicht te geven van de onderwerpen die in het omgevingsplan moeten of kunnen worden geregeld. Het gaat dan onderwerpen waarover maatwerkregels kunnen worden opgenomen en onderwerpen die niet meer op provinciaal en rijksniveau worden geregeld. Dit helpt gemeenten bij het vormgeven van het plan als veelzijdig en veelomvattend kerninstrument.

[Kabinet] Het kabinet komt graag aan de vraag van VNG tegemoet en zal de toelichting hierop aanvullen.

[Reactie] De VNG heeft gevraagd om de algemene toelichting bij het omgevingsplan als verplichting op te nemen in het Omgevingsbesluit, zoals die nu ook geldt voor bestemmingsplannen. Zo'n toelichting is van belang voor een goed begrip van de planregels en voor de verantwoording van de gemaakte keuzes over bijvoorbeeld de afwegingsruimte.

[Kabinet] Het kabinet acht een aparte verplichting om een toelichting op te nemen niet nodig. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan al deugdelijk worden gemotiveerd. Daarbij moet onder meer aandacht worden geschonken aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, aan het besluit ten grondslag gelegd onderzoek en zienswijzen die bij de voorbereiding zijn ingekomen. Omdat zo'n besluit appellabel is zal de rechter hierop toetsen. Veelal zal een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan bestaan uit wijzigingen die in het geldende plan worden aangebracht. In de motivering van zo'n wijzigingsbesluit moet ook worden aangeduid om welke reden het omgevingsplan op welke onderdelen wordt aangepast.

Gemeenten kunnen zelf kiezen om bij een omgevingsplan ook een actuele artikelsgewijze toelichting te voegen. In dat geval moet deze, net als het plan, beschikbaar worden gesteld via het digitaal stelsel Omgevingswet. De vormgeving van deze verplichting wordt momenteel uitgewerkt en zal onder meer met de VNG en andere gebruikers van het digitaal stelsel worden besproken.

[Reactie] De Raad voor de Rechtspraak is geen voorstander van het loslaten van het gestandaardiseerde overgangsrecht voor omgevingsplannen, zoals dat nu geldt voor bestemmingsplannen op grond van het Besluit ruimtelijke ordening. De Raad stelt dat dit zal leiden tot verschillen tussen gemeenten en daarmee tot onduidelijkheid.

[Kabinet] De huidige standaardregels over eerbiedigende overgangsrecht in het Besluit ruimtelijke ordening leiden ertoe dat legaal bestaand gebruik praktisch altijd mag worden voortgezet, ondanks een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dit beperkt de mogelijkheid voor gemeenten om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenst geworden situaties tegen te gaan. Daarom is gekozen om het opnemen van deze standaardregels voor overgangsrecht in omgevingsplannen niet langer verplicht te stellen.

Wat hierbij ook speelt, is dat het omgevingsplan ook regels zal bevatten over onderwerpen die nu nog in gemeentelijke verordeningen zijn geregeld. Voor die onderwerpen zou een verplichte opname van eerbiedigend overgangsrecht nieuw zijn en de mogelijkheden van gemeenten om die regels aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten verregaand beperken.

Dit wil niet zeggen dat de overgangsrechtelijke regels uit het Besluit ruimtelijke ordening geheel zullen verdwijnen. Gemeenten mogen deze uiteraard wel gebruiken als zij dat passend achten. Als een gemeente een nieuwe ontwikkeling mogelijk wil maken, kan zij dat bereiken door binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid een (overgangsrechtelijke) regeling op maat te treffen. Dat dit leidt tot verschillen tussen de gemeenten, acht het Kabinet niet bezwaarlijk. Het is

juist belangrijk dat het overgangsrecht in het omgevingsplan is toegesneden op de lokale situatie. Overigens wordt samen met de VNG gewerkt aan een modelomgevingsplan met modelbepalingen, waaruit gemeenten naar wens kunnen putten. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan vormen van overgangsrecht en de consequenties daarvan voor bestaande (zakelijke) rechten.

[Reactie] De Raad voor de Rechtspraak stelt dat het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan aan betekenis zal verliezen, omdat het omgevingsplan open normen zal bevatten.

[Kabinet] De verwachting is dat gemeenten niet overal voor het gebruik van open normen zullen kiezen. Het werken met open normen is bij uitstek geschikt voor gebieden waar het wenselijk is om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zonder dat het eindbeeld in detail vaststaat. Voor gebieden waar geen ontwikkelingen zijn voorzien, zal het werken met concrete, gedetailleerdere normen meer voor de hand liggen. Als gekozen wordt voor open normen, dan verschuift het accent van de rechtsbescherming naar de besluitvorming over de concrete ontwikkelingen, zoals de Raad voor de Rechtspraak stelt. De discussie over de aanvaardbaarheid van een concrete activiteit op een bepaalde locatie wordt dan gevoerd in het kader van de vergunning. De mogelijkheid om beroep in te kunnen stellen tegen een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan is wel nadrukkelijk gehandhaafd. Hiertoe is gekozen vanwege het bijzondere en locatiespecifieke karakter van het omgevingsplan. Daarbij kan de bestuursrechter beoordelen of de gemeente in redelijkheid open normen in het omgevingsplan heeft kunnen opnemen en of de in het plan opgenomen regeling in voldoende mate een evenwichtige toedeling van functies aan locaties borgt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hierbij geen onderscheid gemaakt tussen regels die nu in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen en andere regels (die nu veelal nog in verordeningen staan). Voor alle regels in het omgevingsplan wordt voorzien in een uniforme regeling. Dit is eenvoudiger en voorkomt juridische disputen over de vraag of regels nu wel of niet appellabel zijn.

5F. Kostenverhaal (Ob)

Bij het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties moeten gemeenten kosten maken. In het merendeel van de gevallen kunnen gemeenten een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten over hoe deze kosten worden verhaald op de bouwers en ontwikkelaars. In een enkel geval lukt dit niet. Voor die gevallen is de regeling voor kostenverhaal een stok achter de deur. Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Omgevingswet is de motie de Vries¹⁰ aangenomen, waarin is verzocht om na te gaan of de bepalingen over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Hieraan wordt invulling gegeven via het spoor van de Aanvullingswet grondeigendom.

[Reactie] VNG en IPO pleiten beide voor het behoud van de huidige regeling voor bovenplanse verevening en de mogelijkheid om een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling door te berekenen.

[Kabinet] Bij het opstellen van de wet zijn de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT) leidend gemaakt voor het verhaal van kosten. Het kabinet is van mening dat het voorliggende

¹⁰ Kamerstuk 33 962, nr. 121.

besluit daar goed invulling aangeeft en voldoende ruimte biedt. In de kostensoortenlijst wordt geen onderscheid gemaakt tussen voorzieningen binnen of buiten het desbetreffende gebied.

[Reactie] Alle kosten die de gemeente moet verhalen staan weergegeven op de kostensoortenlijst. In de consultatie heeft onder meer VNG aangegeven dat deze lijst nog onvoldoende duidelijk is.

[Kabinet] Het kabinet neemt dit commentaar ter harte en zal de kostensoortenlijst en de toelichting daarbij verder verduidelijken.

5G. Financiële zekerheidstelling (Ob)

In het Omgevingsbesluit zijn drie gevallen aangewezen, waarvoor het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning een voorschrift kan opnemen over het stellen van financiële zekerheid. Deze financiële zekerheid is bedoeld om niet-verhaalbare financiële risico's af te dekken na een incident, bij bedrijfsbeëindiging of na een faillissement. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de kosten voor het ontmantelen van een windturbine na beëindiging van de activiteiten. Op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet kon het bevoegd gezag al voorschriften over financiële zekerheid verbinden aan een vergunning voor een wateractiviteit of een ontgrondingsactiviteit. In het Omgevingsbesluit zijn daar majeure risicobedrijven aan toegevoegd.

[Reactie] In de consultatie hebben VNO-NCW en de VNCI aangegeven financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven te zien als ongewenste verzwaaring. Zij voeren aan dat geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Zij geven aan dat de verkenning nog gaande is en er onvoldoende draagvlak is voor een dergelijke regeling. IPO en stichting Natuur&Milieu hebben daarentegen aangegeven juist tevreden te zijn met de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij majeure risicobedrijven. IPO heeft zelfs de wens geuit om deze bevoegdheid uit te breiden door hiervoor meer gevallen aan te wijzen.

Actal heeft geadviseerd om aan te geven waarom de afweging met betrekking tot de noodzaak en wenselijkheid om financiële zekerheid te kunnen stellen nu anders is dan bij het intrekken van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) in 2010. Ook heeft Actal gevraagd om de noodzaak van het continueren van de bevoegdheid voor financiële zekerheidsstelling bij water- en ontgrondingsactiviteiten nader toe te lichten.

[Kabinet] Sinds het intrekken van het Befize zijn twee chemiebedrijven die ernstige schade aan de fysieke leefomgeving hebben veroorzaakt failliet gegaan, waarbij de zeer hoge herstelkosten voor de milieuschade niet meer konden worden verhaald op de veroorzaker. Als gevolg hiervan zijn de kosten afgewenteld op de overheid (en indirect op de samenleving). Het ging per geval om tientallen miljoenen euro's. Naar aanleiding hiervan zijn in 2013 twee moties aangenomen, waarbij de regering is verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken dat bedrijven zelf zorg dragen voor de saneringskosten bij faillissement¹¹ en om de financiële aansprakelijkheid van de overheid waar mogelijk te beperken door nadere eisen te kunnen stellen (of voorzieningen te treffen) voor het opruimen van terreinen bij beëindiging van activiteiten¹². Ter uitvoering van deze moties is advies gevraagd aan de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.¹³ In vervolg hierop is aan de Kamer aangekondigd dat het

¹¹ Kamerstuk 26 956, nr. 192.

¹² Kamerstuk 29 826, nr. 54.

¹³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen, Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en ippc4-bedrijven, 3 juni 2014.

kabinet in overleg met de betrokken stakeholders (waaronder IPO, VNO/NCW, VNCI) de mogelijkheden nagaat om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen.¹⁴ Met de voorgestelde regeling, waarin een bevoegdheid is opgenomen voor het stellen van financiële zekerheid in het Omgevingsbesluit, geeft het kabinet uitvoering aan deze moties en wordt invulling gegeven aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De stakeholders zijn gedurende het proces betrokken bij de mogelijkheden en afweging om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen. Ten opzichte van het Befize, dat betrekking had op circa 10.000 bedrijven, gaat het nu om een veel beperktere groep bedrijven (circa 480), waarvoor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de afwenteling van de kosten op de maatschappij zeer groot kunnen zijn.

Het bevoegd gezag kan zelf afwegen of financiële zekerheidsstelling noodzakelijk is. Bovendien kan de vergunninghouder in beginsel zelf voorstellen welke vorm de zekerheidsstelling krijgt, mits de voorgestelde vorm voldoende zekerheid biedt. Slechts voor een beperkt aantal gevallen wordt het stellen van financiële zekerheid verplicht. Voor deze activiteiten geldt op basis van de bestaande regelgeving al een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid. Deze verplichte gevallen worden in het Invoeringsbesluit in een apart artikel aangewezen en komen vervolgens in het Omgevingsbesluit terecht. Het gaat dan onder meer om het storten van baggerspecie op land, het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen en het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk. Het kabinet volgt de adviezen van Actal op om de gemaakte keuzes nader toe te lichten.

5H. Magneetactiviteiten (Ob)

[Reactie] IPO vraagt om open bodemenergiesystemen en mestverwerking aan te wijzen als magneetactiviteiten.

[Kabinet] Voor open bodemenergiesystemen is de betrokkenheid en inbreng van de provincie goed geborgd door een advies met instemming. Dit soort systemen zijn aangewezen als milieubelastende activiteit, maar zijn niet een zodanig dominante activiteit dat ze bepalend zouden moeten zijn voor wie het bevoegd gezag is. Grote mestverwerkers zullen wel worden aangewezen als magneetactiviteit. Het gaat om grote, gemeentegrensoverschrijdende belangen, waarbij het doelmatiger is als de provincie de vergunning verleend.

¹⁴ Kamerstuk 26 956, nr. 195.