

Vergaderjaar 2014–2015

33 962

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 29 oktober 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Algemeen	3
2. Aanleiding, visie en doelen	13
3. Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet	17
4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	24
5. Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel	37
6. Werking en winst van de Omgevingswet	64
7. Rechtsbescherming	68
8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving	72
9. Omzetting EU-richtlijnen en verdragen	74
10. Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving	75
11. Effecten van het wetsvoorstel	78
12. Consultatie toetsversie Omgevingswet	78
13. Inwerkingtreding	79
14. Artikelsgewijs	79
15. Overige	96

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De komst van de Omgevingswet wordt in het regeerakkoord «Bruggen Slaan» aangekondigd vanwege de noodzaak tot snellere en eenvoudiger procedures bij projecten te bewerkstelligen, zo merken deze leden op. Letterlijk staat er «*De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet*». Deze leden ondersteunen dit voornemen van harte. In de memorie van toelichting (MvT) noemt de regering het voorbeeld van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Het milieueffectrapport (MER) hiervoor telde maar liefst 6.000 pagina's. Deze leden zijn van mening dat dergelijke procedures om een milieueffectrapportage (m.e.r.) op te stellen onnodig groot, bureaucratisch en belastend zijn. Het verdienvermogen van Nederland is gebaat bij een sterke positie van de Rotterdamse haven. Duizenden banen zijn direct afhankelijk van deze haven. Deze leden zijn van mening dat er uiteraard oog moet zijn voor een leefbare omgeving. Desalniettemin moet wet- en regelgeving er niet toe leiden dat grote projecten op een dergelijke manier belast en/of vertraagd worden. Uitgangspunt voor deze leden met het oog op de Omgevingswet is dan ook dat procedures eenvoudiger en sneller moeten. Bedrijven, burgers en overheden moeten sneller duidelijkheid hebben over de vraag of een project wel of geen doorgang kan vinden. De opname van de Crisis- en herstelwet (Chw) in de Omgevingswet is vanuit dat oog punt zeer positief. Deze leden hebben een aantal vragen bij de voorliggende Omgevingswet.

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Hiermee is baanbrekend werk verricht. Deze leden hebben hierbij nog wel de nodige opmerkingen, zorgen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden hebben bijzondere waardering voor het initiatief van deze omvangrijke volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Zij hebben op verschillende punten evenwel vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Deze leden willen derhalve enkele vragen stellen.

De leden van de D66-fractie complimenteren de regering met het harde werk dat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn ook van mening dat duurzame ontwikkeling in de fysieke leefomgeving in samenhang bereikt moet worden. Deze leden hebben wel nog veel vragen en opmerkingen over de Omgevingswet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het omvangrijke wetsvoorstel Omgevingswet. Het is volgens deze leden van groot belang dat het beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd worden. Deze leden vragen daarbij bijzondere aandacht voor de belangen van natuur en milieu. Hoe wordt gegarandeerd dat deze belangen vanaf het begin volwaardig meelopen in de integrale besluitvorming? Deze

leden constateren dat dit wetsvoorstel het omgevingsrecht beoogt te uniformeren. Het is deze leden nog niet duidelijk wat de aanleiding is van deze enorme wetgevingsoperatie.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen in grote lijnen de probleem-analyse van de regering. Ook deze leden signaleren versnippering van besluitvorming, stroperigheid van procedures en onoverzichtelijkheid van regelgeving. Deze leden waarderen de inzet van de regering om via het voorliggende wetsvoorstel en onderliggende regelgeving orde op zaken te stellen. Deze leden vinden versnelling van ruimtelijke procedures, verlaging van onderzoekslasten, het voorkomen van onnodige inmenging van Rijk en provincies in gemeentelijke beleids- en besluitvorming, voldoende bescherming van belangrijke omgevingswaarden en behoud van de rechtszekerheid van burgers en bedrijven belangrijk. Deze leden zullen het wetsvoorstel langs deze lijnen beoordelen.

De leden van de PvdD-fractie hebben met grote zorg kennis genomen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Zij betreuren het zeer dat onder het mom van vereenvoudiging van de regels de inhoudelijke bescherming van natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving worden uitgekleed tot het Europese minimum. Deze leden willen graag nadere vragen stellen over de Omgevingswet en de keuzes die de regering daarin maakt.

De onafhankelijke 50PLUS/Klein-fractie heeft kennis genomen van de poging van de regering om te komen tot een wetsvoorstel met als doel *«Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.»*

Deze leden onderschrijven de doelen die de regering beoogt te bereiken met dit wetsvoorstel. Of deze doelen met dit wetsvoorstel ook worden bereikt wordt door deze leden ernstig betwijfeld. Het wetsvoorstel bevat immers enkele opvallende paradoxen. Daarbij merken de leden van de 50PLUS/Klein-fractie op dat, ondanks de enorme omvang van dit wetsvoorstel, de feitelijke invulling en daarmee de werking van deze Omgevingswet nog grotendeels uit het zicht blijft. De werking van de wet is immers afhankelijk van invulling van de nog te schrijven Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de ministeriele regelingen, zo menen deze leden. Zolang deze niet bekend zijn, kunnen deze leden geen eendoordeel vellen over dit wetsvoorstel. Kan de regering aangeven wanneer deze ontwerpAMvB's aan de Kamer gestuurd worden? Kan de regering uitleggen hoe deze Omgevingswet een vereenvoudiging van wetgeving zal zijn als het totaalbeeld, inclusief de ontwerpAMvB's, nog niet bekend is? Op basis van hetgeen de regering nu voorlegt hebben deze leden nog vragen.

1. Algemeen

De regering is voortvarend aan de slag gegaan met de opdracht uit het regeerakkoord, zo menen de leden van de VVD-fractie. Niet alleen de Waterwet (Ww) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn meegenomen. In totaal zullen 26 wetten worden samengevoegd in de Omgevingswet. Daarnaast wordt het aantal AMvB's teruggebracht van de huidige 120 tot vier. Deze leden constateren dat dit een enorme reductie is van het aantal AMvB's. Over de vier AMvB's geeft de regering inzicht in welke zaken er ingevuld zullen worden. De eerste is van algemene en procedurele aard doordat deze het Omgevingsbesluit verder uitwerkt. Dit Omgevingsbesluit

zal invloed hebben op zowel bedrijven als burgers en overheden. Een tweede AMvB behelst het Besluit kwaliteit leefomgeving waarin vorm wordt gegeven aan de concrete normen. De laatste twee zullen betrekking hebben op activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het huidige Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) zullen de basis vormen voor deze laatste twee AMvB's. Ondanks deze invulling in het voorliggende wetsvoorstel is de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS) kritisch over de nu al beschikbare informatie. Deze leden zijn van mening dat er sprake is van een grote vooruitgang als het aantal AMvB's van 120 teruggebracht kan worden tot vier. Desalniettemin vragen deze leden of het mogelijk is om de AMvB's in een voorhangprocedure voor te leggen aan de Tweede Kamer. Deze leden zijn van mening dat op deze wijze recht gedaan wordt aan de bemerkingen van de RvS, zonder dat de snelheid van de invoering van de Omgevingswet in gevaar komt. Deze leden hebben een specifieke vraag over de strekking van de Omgevingswet waar het cultureel erfgoed betreft. Kan de regering toelichten of de Omgevingswet ook betrekking heeft op mobiel cultureel erfgoed zoals schepen, of gaat het alleen om roerende zaken?

Zoals gezegd hechten de leden van de VVD-fractie er aan dat procedures daadwerkelijk sneller en eenvoudiger worden, zoals ook in het regeerakkoord wordt genoemd. Deze leden spreken daarbij ook uit dat de Omgevingswet dient te leiden tot minder regels. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het aantal AMvB's terug te dringen. Kan de regering toelichten of het door haar zelf gebruikte voorbeeld van de Tweede Maasvlakte zich dankzij de Omgevingswet niet meer zal voordoen? Zal een MER in de toekomst minder dan 6.000 pagina's tellen en kan de regering aangeven hoeveel pagina's er dan nog wel nodig zullen zijn? Kan de regering voorstellen noemen waar een beslissing nu langer dan vijf jaar geduurd heeft, waar dat in de toekomst anders zal zijn dankzij de Omgevingswet? De regering noemt dat er nu veel bestemmingsplannen zijn en dat deze te gedetailleerd zijn. Kan de regering toelichten op welke wijze de Omgevingswet ervoor zorgt dat bestemmingsplannen/omgevingsplannen minder gedetailleerd zijn? Bestemmingsplannen zijn soms te rigide om in te spelen op de dynamiek van de samenleving, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de Omgevingswet hier verandering in aanbrengen? Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan verdwijnen. In de plaats daarvan komt het (bredere) omgevingsplan. Verder in de MvT wordt duidelijk gemaakt dat een gemeente meerdere omgevingsplannen kan hebben. Kan de regering toelichten hoe voorkomen wordt dat gemeenten de bestaande bestemmingsplannen simpelweg omzetten naar omgevingsplannen? In hoeverre verzekert het nieuwe instrument van het omgevingsplan op deze wijze het afnemen van regels? De regering stelt dat de Omgevingswet een eerste en belangrijke stap is om een paradigmawisseling te bewerkstelligen. Welke stappen zijn er nog meer nodig om te komen tot een paradigmawisseling? Wat zegt dat over welke regels er moeten komen in de uitvoeringsregelgeving? De regering spreekt over een noodzakelijke cultuuromslag als het spreekt over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Welke stappen zijn hier nog meer voor nodig en welke lessen zijn er volgens de regering te trekken vanuit de ervaringen met de Chw?

De regering stelt in de MvT het volgende: «*Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee blijft specifieke wetgeving van toepassing.*» Kan de regering hier een toelichting op geven? De leden van de VVD-fractie vragen tevens of er financiële consequenties aan de Omgevingswet verbonden zijn die specifiek gelden voor Caribisch Nederland. Ook in Nederland zelf zal het niet bij de Omgevingswet alleen blijven. De regering stelt op pagina 28 van de MvT dat er 90 wetten gewijzigd moeten

worden. Kan de regering een overzicht geven van deze wetten met een korte toelichting over hoe substantieel deze wijzigingen zijn? Deze leden hopen dat met de Omgevingswet bereikt wordt dat burgers, bedrijven en overheden die iets willen bouwen sneller door de overheid geholpen kunnen worden. Een belangrijk element daarbij is voor deze leden dat bijvoorbeeld een ondernemer niet te maken heeft met verschillende overheden. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook bij wie een ondernemer die wil uitbreiden, die gevestigd is in een bepaalde gemeente en provincie, gelegen naast een Rijksweg en een dijk, straks moet aankloppen voor een vergunning. Is dat de provincie, de rijksoverheid, het waterschap of de gemeente? Op welke wijze wordt geborgd dat deze ondernemer zich kan wenden tot één overheidsinstantie en dat er geen tegenstrijdige wet- en regelgeving is? Deze leden vragen ook met hoeveel toezichthouders deze fictieve ondernemer straks te maken heeft als de vergunning eenmaal verstrekt is. Zo wordt op pagina 43 van de MvT gesteld dat het toezicht vanuit de overheid verminderd zou moeten worden. Kan de regering voorbeelden geven van hoe dit in de praktijk uit zou werken?

Alle nieuwe wetgeving brengt onzekerheden met zich mee, en dat geldt zeker ook voor de Omgevingswet. Deze leden hechten sterk aan een betrouwbare overheid richting bedrijven en burgers die vergunningen aanvragen of investeringen doen. Op welke wijze wordt er omgegaan met langlopende vergunningstrajecten die worden gestart tijdens de invoering van de Omgevingswet? Hoe wordt voorkomen dat mensen onnodige kosten maken door vergunningen aan te vragen die niet meer nodig blijken te zijn als de Omgevingswet eenmaal geïmplementeerd is en de daadwerkelijke werkzaamheden van start gaan?

In het wetsvoorstel komt naar voren dat de keuze om wel of niet te werken met een commissie voor welstand dan wel met een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf wordt overgelaten. Deze leden juichen het toe dat welstandcommissies niet meer verplicht zijn. Deze leden achten het echter van groot belang dat indien er gewerkt wordt met welstandscommissies, burgers kunnen vertrouwen op bepaalde normen en regels die vooraf aan bijvoorbeeld het bouwen van een huis zijn vastgesteld. Kan de regering aangeven hoe de welstandcommissies die nog wel bestaan zich verhouden tot de Omgevingswet? Hoe ziet de regering de verdere invulling voor wat betreft de te hanteren procedures of werkwijzen van welstandcommissies dan wel stadsbouwmeesters? Een vergelijkbare vraag kan gesteld worden over de monumentencommissies. Kan de regering aangeven hoe ervoor gezorgd wordt dat de normen en eisen die gesteld worden door de monumentencommissies aan de voorkant worden bepaald?

Op pagina 31, 32 en 33 van de MvT worden enkele doelstellingen van de Omgevingswet genoemd. De leden van de VVD-fractie vragen tot op welke hoogte ook economische ontwikkeling, het creëren van ruimte voor ondernemers, bedrijven, individuen en gezinnen doelstellingen zijn van deze wet. Het omgevingsrecht is voor een belangrijk deel afhankelijk van gezamenlijke Europese wetgeving. Zijn er zaken voortvloeiend uit EU-recht of EU-regelgeving die nu nog niet wettelijk verankerd zijn en die dat wel worden met de Omgevingswet? Op pagina 35 van de MvT staat: *«voor zover de regelgeving meer regelt dan Europees vereist is, is dat een expliciete politieke keuze geweest»*. Kan de regering aangeven op welke punten er nu nog Nederlandse koppen op EU-regelgeving zit en waarom er niet voor gekozen is deze «koppen» te verminderen?

De afhankelijkheid van Europese- en internationale wetgeving komt in het wetsvoorstel vaker naar voren. Zo wordt op pagina 32 van de MvT gesproken over de mogelijkheden om meer bestuurlijke afwegingsruimte te creëren door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten *«voor zover dat mogelijk is»*. Vervolgens wordt er een aantal uitzonderingen en inperkingen gegeven

op deze vergrote afwegingsruimte, onder andere EU-verplichtingen en internationale verplichtingen. Kan de regering aangeven in welke gevallen deze vergrote afwegingsruimte wel mogelijk is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Een zelfde soort uitzondering wordt gemaakt bij de paragraaf over salderen en compenseren op pagina 288 van de MvT. Hier komt naar voren dat salderen en compenseren mogelijk is binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat impliciet of expliciet uitsluiten. Deze leden zien de ruimere flexibiliteit die geboden wordt door de mogelijkheid tot salderen en compenseren als essentieel voor de ontwikkeling van een goede infrastructuur. Kan de regering inzicht geven in de regels die salderen en compenseren impliciet of expliciet uitsluiten? Deelt de regering de mening dat door de opname van dit voorbehoud in de wet er feitelijk geen garantie wordt gegeven tot de mogelijkheid van salderen en compenseren?

De regering stelt dat van bedrijven extra verantwoordelijkheid voor de omgeving wordt verwacht, zo lezen deze leden. Bedrijven creëren ook banen, hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Kan de regering toelichten wat er wordt bedoeld met een extra verantwoordelijkheid? Wordt deze ook juridisch vastgelegd? En leidt dit tot extra regelgeving die er nu nog niet is? Tevens wordt in het wetsvoorstel geschreven over een specifieke zorgplicht. Op pagina 68 van de MvT staat dat de specifieke zorgplicht het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft de verplichtingen nader te concretiseren. De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in de AMvB's. De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de gang van zaken dat niet in het wetsvoorstel zelf, maar in de AMvB's concrete normen gesteld worden. Deze leden vragen echter wat de meerwaarde is van het koppelen van normen aan «specifieke zorgplichten». Wat is de bijvoorbeeld de juridische status van een specifieke zorgplicht ten opzichte van een instructieregel? Wie besluit er tot de noodzaak van extra specifieke zorgplichten? Hoe worden deze vervolgens nader ingevuld?

Deze leden kunnen niet helemaal meekomen in de constatering die betrekking hebben op de «democratisering van kennis». Wat hebben de constatering die de heer In 't Veld, auteur van het boek Kennisdemocratie – Opkomend stormtij daarin doet over kennisdemocratie voor gevolgen voor het beleid? Wat betekent het dat de kennis van de burgers niet per se beter is dan die in de samenleving? Hoe krijgt dat zijn weerslag in het beleid? De leden van de VVD-fractie erkennen voluit dat de overheid niet alwetend is. Maar deze leden hebben dit altijd al gevonden en horen graag van de regering op welke wijze «democratisering van kennis» de Omgevingswet heeft beïnvloed. Wordt bijvoorbeeld bedoeld dat mensen en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen? Trekt de overheid zich terug op bepaalde terreinen?

Bestuursorganen moeten elkaar meer gaan vertrouwen, zo menen deze leden. Deze leden vragen welke best practices over bestuurlijke afstemming er te noemen zijn met betrekking tot de Wet revitalisering generiek toezicht. De regering noemt deze expliciet op pagina 47 van de MvT. Over deze bestuurlijke afstemming hebben deze leden nog enkele vragen. Omgevingsvisies kunnen door het Rijk, provincies en gemeenten gemaakt worden. Voor gemeenten is deze vrijwillig. Hoe wordt overlap van omgevingsvisies voorkomen? Welke algemene regels zitten er in de wetten die nu al bestaan en opgaan in de Omgevingswet, en welke daarvan blijven bestaan?

De leden van de PvdA-fractie waarderen de inzet om te komen tot één integrale wet waarin de tegenstrijdigheden in het omgevingsrecht worden weggenomen en procedures worden gestroomlijnd. Waar de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) al een belangrijke eerste stap nam om het omgevingsrecht voor de initiatiefnemer vóór het loket te integreren, gebeurt dit nu ook achter het loket. Deze leden zien als winst

dat het wetsvoorstel beoogt om belangen niet a priori als tegenover elkaar staand te beschouwen maar als op elkaar af te stemmen. Daarnaast zien deze leden het als winst dat er in ruil voor flexibiliteit een inspanningsverplichting bij initiatiefnemers komt te liggen om er voor te zorgen dat een ontwikkeling (op gebiedsniveau) per saldo leidt tot een veiliger en gezonder leefomgeving en bijdraagt aan verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze leden vinden dat dit win-win principe wel steviger in de wet verankerd moet worden. Stimuleren dat initiatiefnemers daar ook daadwerkelijk zelf verantwoordelijkheid voor nemen en, als zij daar niet of onvoldoende in slagen, zorgen dat dit door – of via – de overheid kan worden geregeld en zo nodig ook daadwerkelijk door overheid en/ of belanghebbende burgers kan worden afgedwongen, zijn van belang. Flexibiliteit en vertrouwen moeten niet alleen ingezet worden om initiatieven sneller, makkelijker en goedkoper van de grond te laten komen, maar ook om (per saldo) aantoonbaar tot verbetering van de omgevingskwaliteit te komen en vast te leggen wie daarvoor verantwoordelijk is. Deze leden waarderen verder dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd initiatieven van onderop meer kans te geven, belanghebbenden veel eerder in het planproces te betrekken bij de besluitvorming over projecten en waarderen het zeer dat er veel meer ruimte komt voor het omgaan met de toenemende verschillen tussen regio's.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat de samenleving in onzekere tijden leeft en vraagt om zekerheden. Een te grote mate van flexibiliteit kan die zekerheden aantasten. Zowel initiatiefnemers als betrokken derden willen weten waar ze aan toe zijn. Deze leden kunnen zich vinden in flexibiliteit, mits flexibiliteit in balans blijft met rechtszekerheid en voorspelbaarheid. De omgevingsregels hebben bijvoorbeeld bij de ondernemer de verwachting gewekt dat hij ter plekke mag blijven ondernemen en vaak dat hij ook nog uit mag breiden en veranderen. Bij de burger is de verwachting gewekt, dat hij aangenaam kan blijven wonen.

Nu lijkt het risico te ontstaan dat burgers en bedrijven juist niet meer weten waar ze aan toe zijn en wat nu nog wel of niet is toegestaan. In de ogen van deze leden moeten burgers en bedrijven weten wat ze op het gebied van milieu en gezondheid van de overheid mogen verwachten. Initiatiefnemers kopen er niets voor als zij in het woud van algemene regels tot onjuiste interpretaties komen en daarop in een zeer laat stadium door de rechter worden teruggefloten.

Principes van voorkomen van onnodige belemmering van flexibiliteit, van maatwerk en van co-creatie achten deze leden allemaal positief, mits de antoniemen van die principes – bescherming, het voorkomen van willekeur, rechtszekerheid en rechten van derden – voldoende zijn geborgd. Maar deze leden zijn vooral bang dat de flexibiliteit van enkelen ten koste gaat van de zekerheid van velen. Mensen moeten zich in de ogen van deze leden beschermd weten tegen activiteiten die hun veiligheid en gezondheid kunnen schaden. Daarbij gelden nu al minimale normen, deze kunnen niet zonder effecten worden overschreden. Ook nu al zien deze leden voorbeelden alwaar de wettelijke norm net niet overschreden wordt, waardoor het nemen van maatregelen door de overheid «bovenwettelijk» zou zijn en dus wordt vermeden. Als straks alle normen onderhandelbaar zijn, zou elke mitigerende maatregel «overbodig» zijn. Dit is niet de kant die de leden van de PvdA-fractie op zouden willen gaan.

Deze leden staan voor de zwakke waarden in de samenleving: burgers/ bewoners/ huurders en kopers, de natuur- en landschappelijke waarden en de belangen van hen die nog geen stem hebben, te weten de toekomstige generaties. In al ons handelen zullen we volgens deze leden rekening moeten houden met elkaar. In een vol land als Nederland wil dat nog wel eens knellen, maar de oplossing is niet om dan maar géén rekening meer met de ander te houden. Bij de gedachte dat mensen zelf zouden moeten

beslissen over het accepteren van afwijkende milieubelasting vragen deze leden aandacht voor de ongelijke posities van de initiatiefnemer en de burger. De burger heeft niet dezelfde macht, kennis en informatie en zal de gevolgen van het accepteren van bijvoorbeeld een hogere geluidsbelasting niet kunnen overzien. Laat staan de gevolgen voor de toekomstige bewoners. Deze leden vragen de regering daarom de burger een prominenter rol te bieden bij visievorming, het ontwerp van nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering ervan. De delegatie van besluitvorming van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders is dan een omgekeerde richting.

De RvS heeft fundamentele kritiek geleverd op het aanvankelijke wetsvoorstel, zo hebben de leden van de PvdA-fractie gelezen in het advies van de RvS. Hoofdpunten van die kritiek zijn dat de regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen en dat uit het wetsvoorstel onvoldoende blijkt hoe de wettelijke bevoegdheden over de bestuursorganen zullen worden verdeeld. Het wetsvoorstel biedt volgens deze leden zeer veel ruimte voor overheden en burgers om van wettelijke voorschriften af te wijken. Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het voorstel opgenomen. Door de uitvoeringsregels in AMvB's op te nemen doet het wetsvoorstel onvoldoende recht aan de rol van het parlement, zo menen deze leden.

Ook los van het voorgaande zijn deze leden zeer benieuwd naar de inhoud van de vier aangekondigde AMvB's. Zonder deze inhoud is moeilijk een inschatting te maken wat de feitelijke effecten zullen zijn van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de aanpalende wetgeving. Deze leden zijn van mening dat de contouren van de AMvB's en van de aanpalende wetgeving beschikbaar moeten zijn op het moment van vaststelling van de wet en in meer definitieve vorm (nadat de RvS advies heeft uitgebracht en een consultatieronde is geweest) en in ieder geval op het moment van vaststellen van de invoeringswet. Deze leden danken het kabinet voor de brief van 1 oktober waarin de beoogde planning voor de stelselherziening is weergegeven. Zij vinden dit een werkbare aanpak.

Het zou kunnen dat het wenselijk geacht wordt na lezing van de AMvB's, deze (of delen daarvan) tot wet te verheffen, waardoor een zware voorhang wenselijk wordt geacht.

Deze leden achten het van belang een minimumbeschermingsniveau op te nemen in de wet. Dit zou kunnen door in ieder geval alle Europese normen in de wet op te nemen en om aanpalende wetgeving in een artikel in de wet op te nemen. Dat vergroot de integraliteit, uniformiteit en rechtszekerheid naar de mening van deze leden. In de wet moeten in de visie van deze leden in ieder geval minimale waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving worden opgenomen, bijvoorbeeld maximale geluidsniveaus binnenshuis en bescherming van drinkwaterwingebieden.

Voorliggend wetsvoorstel is naar de mening van de leden van de SP-fractie een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht. Vanwege de omvang van wijzigingen hebben deze leden een groot aantal vragen en opmerkingen.

Deze leden willen graag vooraf aangeven dat de door de regering beoogde verbeterdoelen, waaronder vergroting van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en uitvoeringspraktijk in de fysieke leefomgeving (het omgevingsrecht), naar hun mening op dit moment absoluut niet te toetsen is met wat aan stukken voorligt. De «landing» in AMvB's van essentiële onderdelen en de uitwerking van de uitvoeringspraktijk worden in grote mate gemist. Enig inzicht wat vervolgens terecht komt in ministeriële regelingen is op dit moment nog volstrekt onduidelijk. De voornemens in het wetsvoorstel zijn naar mening van deze leden zonder meer ambitieus te noemen. Deze leden vragen zich echter af

of de behoefte aan goede en gedegen wetgeving niet ten prooi gevallen is aan de behoefte aan snelheid, verbetering en flexibiliteit. Naar mening van deze leden is met voorliggend voorstel vooral uitgegaan vanuit de behoefte(n) van bestuurders en lijkt de positie van burgers van ondergeschikt belang.

Naar mening van de leden van de SP-fractie is het wetsvoorstel opgehangen aan de begrippen «fysieke leefomgeving» en «gezondheid» en missen het begrip en de definitie van «ruimtelijke omgevingskwaliteit». Doordat het begrip fysieke leefomgeving leidend is, kan het wetsvoorstel naar mening van deze leden niet zonder een uitputtende definitie van dit begrip. Is het in dit geval wellicht zinvol te kijken naar de Duitse «Umweltgesetzbuch»? Ook Duitsland moet immers gaan voldoen aan EU-regelgeving. Zijn we niet in ieder land en ieder voor zich op dit gebied teveel het wiel aan het uitvinden?

In het wetsvoorstel worden bij «omgevingskwaliteit» verschillende begrippen gehanteerd die in het dagelijks leven en in de jurisprudentie verwarring kunnen zaaien, zo menen deze leden. De verschillende sectoren, zoals milieu, water, infrastructuur en bouwen, beschikken nog niet over een gezamenlijk vocabulaire. Soms wordt «kwaliteit» gebruikt als norm of maatstaf, die soms ook weer omgevingswaarde wordt genoemd, anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten zo lezen deze leden in de MvT over artikel 1.3. De invulling van het begrip «kwaliteit van bouwwerken» wordt zelfs geheel in het midden gelaten. De noodzaak tot definiëren geldt evenzeer voor het begrip «gezondheid», zo menen deze leden. De verwijzing naar artikel 1.6 van de Omgevingswet, waarin de zorgplicht op bijzonder summiere wijze wordt ingevuld, is volstrekt onvoldoende.

Deze zorgplicht is naar de mening van deze leden te ruim en ongeclausuleerd. De instrumenten genoemd op pagina 9 van de MvT zouden naar mening van deze leden direct duidelijkheid moeten verschaffen over de bedoeling van de wet, waarna de verdere MvT gezien mag worden als een verdere uitleg en verduidelijking van de wet.

Voorzien is dat de Omgevingswet uiteindelijk in de plaats komt van 26 wetten. Deze leden missen per wet een uitleg waarom en op welke wijze de 26 genoemde wetten opgaan in de Omgevingswet. Deze leden ontvangen graag een transponeringstabel. Ook ontvangen deze leden graag verduidelijking over welk gedeelte van wetgeving opgaat in de Omgevingswet en welk gedeelte niet. Zo wordt bijvoorbeeld bij de Wet milieubeheer (Wm) gesproken over regelgeving voor plaatsgebonden activiteiten. Wat gebeurt er met de «niet plaatsgebonden activiteiten»? De begrippenlijst geeft geen duidelijkheid over plaatsgebonden activiteiten, wat zijn dat eigenlijk? Wat valt er onder het kopje «verschillende gedoogplichten uit diverse wetten»? Is er een reden waarom bijvoorbeeld de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Wion) niet opgaat in de Omgevingswet? Op welk moment gaan de Wet Bodembescherming en de Wet geluidhinder op in de Omgevingswet? Worden deze besluiten separaat voorgelegd aan de Tweede Kamer? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering meerwaarde indien de Kamer apart over dit soort beslismomenten debatteert? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe het overgangsrecht geregeld wordt wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd. Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers / initiatiefnemers van projecten dan kunnen kiezen of zij onder oude dan wel nieuwe wetgeving komen te vallen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn: «met het oog op duurzame

ontwikkeling, het in onderlinge samenhang, (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». Deze leden vragen op welke manier de bovenstaande doelstellingen tot stand zijn gekomen en of zij gelijk aan elkaar staan, of dat (a) als een voorwaarde voor (b) wordt gezien.

Deze leden lezen dat onder de twee maatschappelijke doelstellingen nog vier verbeterdoelstellingen staan. Deze leden vragen hoe de maatschappelijke doelstellingen en de verbeterdoelstellingen zich precies tot elkaar verhouden. Ook willen deze leden weten of er in de aanloop van deze wet nog meer verbeterdoelen zijn overwogen en, indien dat het geval is, waarom deze dan uiteindelijk niet in de wet zijn opgenomen. Zoals de regering ook stelt in de MvT kunnen de verschillende doelstellingen met elkaar schuren, waar dit gebeurt heeft de regering een «beargumenteerde keuze» gemaakt. Deze leden vragen welke uitgangspunten er bij die keuzes zijn gehanteerd.

Deze leden merken op dat er geen brede evaluatie van de huidige wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Zij vragen de regering daarom om aan te geven op welke manier ze bij het opstellen van deze Omgevingswet heeft onderzocht of de voorgestelde wijzigingen in het omgevingsrecht bijdragen aan een oplossing voor reële problemen. Ook willen deze leden weten op welke manier de regering gaat controleren en evalueren of de maatschappelijke doelstellingen en de vier verbeterdoelstellingen door de Omgevingswet in de praktijk wel gehaald worden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Omgevingswet zeer gericht is op de procedures van het openbaar bestuur. Bedrijven en burgers krijgen in de wet zelf nauwelijks houvast en verdwijnen naar de achtergrond. Deze leden willen graag weten of dit een bewuste keuze is geweest en waarom hier dan voor gekozen is. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de grote verantwoordelijkheid die bij burgers en bedrijven wordt neergelegd.

Deze leden lezen dat de regering het voornemen heeft om de AMvB's wel meer op bedrijven en burgers toe te spitsen. Hoe gaat dat er uitzien in de uitwerking, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten of bedrijven, burgers en belangenorganisaties, dan in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de AMvB's worden betrokken.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie is de Omgevingswet een wetgevingsoperatie zonder weerga. Een zeer groot aantal wetten wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in één wet voor de fysieke leefomgeving. Genoemde leden zijn onder de indruk van de resultaten die dit tot nu toe heeft opgeleverd. Zo lijkt de leesbaarheid van de wet aanmerkelijk verbeterd en lijkt het voorgestelde systeem ook eenvoudiger. Het is naar de mening van deze leden ook goed dat de onderzoekslasten worden verminderd, mits dit wel zorgvuldig gebeurt. Tenslotte juichen genoemde leden het toe dat er meer ruimte komt voor maatwerk en dat integrale besluitvorming het uitgangspunt is.

Tegelijk hebben deze leden wel grote zorgen over de vraag hoe deze omvangrijke wijzigingen gaan landen in de praktijk. In korte tijd zullen overheden veel kennis moeten opdoen over het nieuwe regime en daarnaast wordt ook een cultuurverandering beoogd. De voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel zijn al groot, maar hier komen voor de invoering nog een groot aantal toevoegingen aan het wetsvoorstel bij. Dit zal naar de mening van deze leden veel vragen van alle betrokkenen. Ook hebben genoemde leden op meerdere onderdelen van de wet vragen die gericht zijn op het vinden van de juiste balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid en ruimte om te ontwikkelen versus beschermen wat we willen behouden in de fysieke leefomgeving.

Voorts zijn deze leden van mening dat het wetsvoorstel nog te sterk gericht is op het stroomlijnen van procedures voor overheden. Voor burgers is dit echter niet altijd wenselijk. Zij hebben weliswaar belang dat zij snel duidelijkheid krijgen of gewenste ontwikkelingen zijn toegestaan, maar burgers willen ook voldoende tijd, mogelijkheden en middelen om te kunnen participeren bij planvorming.

Volgens deze leden moet het onderwerp burgerparticipatie daarom in het voorliggende wetsvoorstel nog verder worden uitgewerkt.

Deze leden constateren dat het wetsvoorstel weinig bepalingen kent die zich tot burgers richten. Feitelijk gaat het alleen om de zorgplicht van artikel 1.6 en de voorzorgplicht van artikel 1.7, zo constateren deze leden. Verder komt de burger vooral in beeld als aanvrager van vergunningen. De burger krijgt vooral te maken met de regels van het omgevingsplan, de voorschriften van omgevingsvergunningen en projectbesluiten en de algemene rijksregels, waarin tot de burgers gerichte bepalingen kunnen worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie leden vragen of hiermee niet de zorg voor de fysieke leefomgeving te veel aan alleen het bestuur wordt overgelaten en waarom er niet meer bepalingen zijn opgenomen over de rol van de burger voor het bereiken van de doelen van de wet.

Deze leden menen dat de focus op de procedures voor de overheid ook gevolgen heeft voor ondernemers. In de Wm stond één hoofdstuk voor inrichtingen. Door de Wabo is dit in tweeën geknipt. In de Omgevingswet komt indien het wetsvoorstel wordt aangenomen in het geheel geen hoofdstuk meer over inrichtingen en wordt er gekeken naar de losse activiteiten. Genoemde leden vragen of dit wel voldoende aansluit bij de werkwijze van bedrijven. Deze leden vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij het Europese installatiebegrip. Op het niveau van de AMvB's zal wel een doelgroepenbenadering centraal staan. Genoemde leden vragen hoe dit wordt geborgd.

Het Europese recht vormt een belangrijke pijler voor de Omgevingswet. Het betreft echter alleen de beleidscyclus en de instrumenten. Deze leden vragen waarom kernbepalingen van de belangrijkste Europese Richtlijnen, zoals art. 4 van de Europese Richtlijn industriële emissies (IED), dat bepaalt dat een installatie niet mag worden geëxploiteerd zonder vergunning, en art. 11 dat verlangt dat de beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast, niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Omgevingswet in belangrijke mate een raamwet is. Er zal naar de mening van deze leden nog een grote discussie volgen over de invulling van de concrete normen zoals de omgevingswaarden en de nadere uitwerking van procedures in de verschillende AMvB's en uitvoeringsregelingen. Dit maakt het voor deze leden lastig om op dit moment in te kunnen schatten of het nieuwe stelsel de huidige knelpunten gaat oplossen en of er eventueel nieuwe knelpunten zullen ontstaan. Dit is een grote zorg aangezien met het wetsvoorstel het stelsel ingrijpend (en kostbaar) gewijzigd zal worden. De Omgevingswet beoogt eenvoud door integratie. Deze leden wijzen er op dat de wetten die worden geïntegreerd een zeer verschillend karakter hebben. Ver doorgevoerde integratie kan daarom ook zorgen voor onzekerheid en juist meer onduidelijkheid, zo menen deze leden. Daarom vragen deze leden om bij de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet steeds weer te onderzoeken of de vooronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen correct zijn en na te gaan of de voorgestelde wet- en uitvoeringsregelgeving een oplossing biedt voor reële problemen. Genoemde leden constateren dat er geen evaluatie van de huidige wetgeving heeft plaatsgevonden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dat niet is gebeurd gezien de enorme transitiekosten van de Omgevingswet. Genoemde leden vragen hoe de Omgevingswet geëvalueerd gaat worden en waarom er wel een evaluatie van de staat

van de leefomgeving is opgenomen maar geen wettelijke evaluatie van de werking van het stelsel.

De leden van de 50PLUS/Klein-fractie lezen dat de regering een mogelijke kostenbesparing van € 600 miljoen per jaar als dit wetsvoorstel werkelijkheid wordt voorziet. Kan de regering dit bedrag onderbouwen? Is het noemen van dit bedrag feitelijk niet prematuur? Deze leden merken op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dit een bezuinigingsvoorstel noemt. Kan de regering gemeenten geruststellen dat dit wetsvoorstel niet leidt tot noodgedwongen bezuinigingen bij de gemeenten?

Deelt de regering de opvatting dat provincies door het gebruik van instrumenten zoals instructies en instructieregels de beleidsvrijheid van gemeenten zeer substantieel kunnen beperken? Kan de regering indien dat zo is aangeven welke beleidsruimte voor gemeenten, die het zo essentieel acht voor het welslagen van dit wetsvoorstel, nog overblijft? De regering probeert met dit wetsvoorstel gemeenten meer een eigen beleidskader te geven. Echter, hoe meer gemeentelijke beleidsruimte, hoe groter de wens van gemeenten wordt om deze ruimte door middel van opgelegde onderzoeksverplichtingen af te dekken. Leidt dit niet tot nog meer onderzoekplichten dan nu, zo vragen deze leden.

Hoe ziet de regering deze ontwikkeling daar waar zij zegt te streven naar juist veel minder regels en minder verplichtingen tot onderzoek?

Meer eigen afwegingsruimte voor gemeenten leidt tot meer strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het verbod van willekeur, zo menen deze leden. Ook de RvS signaleert in zijn advies dat er een relatie is tussen meer eigen afwegingsruimte en rechtszekerheid. Hoe groter de mate van onzekerheid, hoe meer burgers en bedrijven in overweging zullen nemen besluiten van gemeenten aan te vechten, zo denken deze leden. Deelt de regering de inschatting dat dit zal leiden tot een toename van procedures en haperende besluiten? Is al berekend welke extra capaciteit bij de rechterlijke macht nodig is om deze nieuwe rechtsgangen te verwerken? Hoe denkt de regering deze nieuwe processtroom te ondervangen?

Eén van de doelen van deze Omgevingswet is het handhaven van het huidige beschermingsniveau voor de fysieke omgeving, zo lezen deze leden. Op sommige sectorale onderdelen, bijvoorbeeld die van de archeologie, gaat dit wetsvoorstel al uit van een (nog) hoger beschermingsniveau. Hoe verklaart de regering deze regeltoename? Is het niet simpelweg te mooi om waar te zijn dat met het handhaven van het huidige beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving er wel een lagere regeldruk en snellere besluitvorming tot stand komen waar overheden, burgers en bedrijven straks van gaan profiteren? Waarom is de regering niet bereid het huidige niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving op een reëler niveau vast te stellen? Kortom, de leden van de 50PLUS/Klein-fractie pleiten voor minder, maar realistischere en daadwerkelijk te handhaven, normen op het gebied van milieu, natuur, landbouw, erfgoed en ruimtelijke ordening.

Levert een minder ambitieus beschermingsniveau in wezen wél de mogelijkheid op voor een vereenvoudigd en transparant ruimtelijke ordeningsstelsel?

Verscheidene belangrijke stakeholders en adviesorganen hebben grote twijfels bij de omvang en de invoering van dit kolossale wetgevingstraject, zo merken deze leden op. Waarom neemt de regering niet het initiatief om te beginnen met knelpunten die je op korte termijn kunt aanpakken, zoals de onderzoeksverplichtingen, de starre tienjarentermijn van bestemmingsplannen en het keurslijf van de financiële uitvoerbaarheid? Ten aanzien van de uitvoering vragen deze leden waarom dit wetsvoorstel geen inzicht bevat ten aanzien van de behandeling en inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende

Invoeringswet en AMvB's. Kan de regering uitleggen waarom een nieuwe Omgevingswet met een, eventueel aangepast, bestemmingsplan in plaats van met een omgevingsplan niet tot de mogelijkheden kan behoren? Op welke aannames berust het uitgangspunt van de regering dat de voordelen van een omgevingsvergunning en een omgevingsplan opwegen tegen het blijven werken met het bestemmingsplan? Voorts vragen deze leden of de regering aan de Kamer inzichtelijk kan maken waarom een nieuwe Omgevingswet profijtelijker zal zijn dan beleid dat erop gericht is de huidige bestemmingsplansystematiek «leaner and meaner» te maken, zoals bijvoorbeeld de huidige verbeteringsvoorstellen in de ruimtelijke ordening waaronder de Chw en de <<sneller en beter>>-aanpak.

Kan de regering uitleggen waarom Rijk en provincies wel een omgevingsvisie kunnen en moeten opstellen en gemeenten dit instrument wordt onthouden? Zou een visie op gemeentelijk niveau en op rijksniveau niet moeten kunnen volstaan?

2. Aanleiding, visie en doelen

In het publieke discours lijkt het wel of het enige doel van de wet is om wetten samen te voegen, te vereenvoudigen en procedures te versnellen. De leden van de PvdA-fractie vinden dit – als dit bereikt wordt – belangrijke uitkomsten van de wet, maar hechten er aan om de doelen voorop te stellen, zoals verwoord in artikel 1.3 van de wet «*Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit*». Deze leden onderschrijven daarbij de verbreding van milieu naar veilige en gezonde leefomgeving, waarbij het voor deze leden van belang is de gezondheid van mensen, nu en in de toekomst, expliciet te verwoorden. Artikel 21 van de Grondwet luidt: «*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu*». De leden van de PvdA-fractie missen in het doel van de Omgevingswet deze verbeterdoelstelling die wel expliciet in de Grondwet staat en zouden deze ook graag als uitgangspunt nemen van de Omgevingswet. Bij het tweede deel van de doelstelling «*het op doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving*» willen deze leden opgenomen hebben welke aspecten onderdeel zijn van de leefomgeving. Voor deze leden behoren tot een integrale belangenafweging in ieder geval de gezondheid van mensen, de biodiversiteit, land, bodem, water, lucht en klimaat, het cultureel erfgoed, het landschap en de samenhang daartussen. Daarbij willen deze leden benadrukken dat – zeker als later de Natuurbeschermingswet (Nbw) wordt toegevoegd – de bescherming van de intrinsieke waarde van natuur benoemd dient te worden.

Deze leden merken op dat de beginselen die zijn neergelegd in de geïntegreerde wetten zijn verdwenen uit de Omgevingswet. Zo zijn het voorzorgsbeginsel, herstelbeginsel, compensatiebeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het profijtbeginsel niet in de wet opgenomen. Deze leden vragen de regering waarom dit niet is gebeurd. Naast rechten voor private partijen om initiatieven te nemen in de fysieke leefomgeving horen toch ook plichten en een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten in deze wet te zijn verankerd?

Deze leden onderschrijven het belang van het komen tot een goede leefomgevingskwaliteit. Als dit kan door nieuwe ontwikkelingen toe te staan waarmee oude worden gesaneerd is dat mooi. Deze leden vragen hoe geborgd wordt dat ontwikkelingen in samenhang leiden tot een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Als in een beoogde ontwikkeling geluid, stank en externe veiligheid worden afgewogen, wat betekent dit dan in de praktijk? Hoe verhouden zich de Level day-evening-night (L_{den}) waarden tot de odour-eenheden en tot de Mol-eenheden? Wie bepaalt of er een per saldo verbetering van «de» kwaliteit ontstaat?

Bestaat er niet de kans dat de rechtsgang in plaats van over mollen, straks over het proces van de afweging gaat, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld of er (per saldo) winst in omgevingskwaliteit is geboekt als gevolg van een plan of project. Deze leden vragen hoe de regering dit zou willen meten en rapporteren. Deze leden denken bijvoorbeeld aan het inzetten van instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te bepalen om omgevingswaarden vast te stellen. Deze leden denken ook aan een oplevertoets, een overdrachtsdossier (zoals bij de bouwregelgeving) of monitoren. Wellicht dat deze rapportage kan worden gekoppeld aan de toch al Europees verplichte evaluatie van milieueffectrapportage. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van de beleidscyclus, zoals verwoord in de Omgevingswet, zo menen deze leden. Ook vragen leden welke instantie, bijvoorbeeld een gegevensautoriteit, dit in de ogen van de regering zou moeten doen? Of is het aan de initiatiefnemer die verantwoordelijkheid op zich te nemen? In de afweging vragen de leden van de PvdA-fractie specifiek aandacht voor de zachte waarden. Voor omgevingswaarden met een meet- of berekenbare doelstellingen zoals geluid of luchtkwaliteit kan een waarde worden berekend. De focus van een omgevingstoets komt daarmee te liggen op deze «harde» waarden. «Zachte» waarden staan daarmee onder druk. Dat is nu al te zien in milieueffectrapportages waar tot op meerdere cijfers achter de komma het doorrekenen van effecten op Natura2000-gebieden plaatsvindt, maar waar er amper aandacht voor landschap en klimaatverandering is, want die is niet meetbaar.

Deze leden vragen hoe de bedoeling van de Omgevingswet om tot integrale afweging te komen zich verhoudt tot het afzonderlijk en niet in onderling verband beoordelen van verschillende activiteiten op dezelfde locatie.

Deze leden onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd zou moeten worden. Maar hoe zorgt de regering ervoor dat (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-richtlijnen gemonitord? Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding? Waarom heeft de regering de frequentie van de rapportage van de «Balans voor de leefomgeving» teruggebracht van één maal in de twee- naar één maal in de vier jaar?

De leden van de CDA-fractie onderkennen de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. De huidige wetgeving leidt tot teveel stroperigheid. Deze leden onderkennen ook dat de Omgevingswet alleen gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment tot het afzonderlijk geveld moeten kunnen worden of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel.

De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen als AMvB's en ministeriele regelingen. Daarom menen deze leden dat het noodzakelijk is de ontwerpAMvB's nu aan de Kamer voor te leggen.

Deze leden onderschrijven het streven om te komen tot één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures, want daardoor komen er betere mogelijkheden en kansen voor een echt integraal ruimtelijk beleid.

Deze leden onderschrijven de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet die strekt tot, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang bezien, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het principe dat het meest doelmatige gebruik van gronden niet belemmerd mag worden, is vervallen. Graag vernemen zij de motivatie daarvoor. Deze leden menen dat pas ingestemd kan worden met de voorgestane toekenning van taken en bevoegdheden aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk als ook de betrokken AMvB's zijn voorgelegd. Deze leden zien dat momenteel de weigeringsgronden voor de Omgevingsvergunning voor de activiteit «bouwen» in de wet staan. Artikel 5.17 geeft aan dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Wat nu in de wet staat wordt straks bij AMvB geregeld, zo lezen deze leden. Gelet hierop vragen deze leden of dat vanuit staatsrechtelijk oogpunt niet vreemd is. Deze leden zijn benieuwd waarom de omgevingsvisie voor gemeenten niet verplicht wordt. Bij de omgevingsvisie kan ook overwogen worden om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven en te verwoorden. Ten aanzien van het omgevingsplan vragen zij of het ideale beeld van één omgevingsplan per gemeente niet verloren gaat nu gemeenten daarvan mogen afwijken. Ook vernemen deze leden graag wat de administratieve lasten voor gemeenten zullen zijn bij deze omvangrijke werkzaamheden. Deze leden lezen dat een nieuwe wet niet genoeg is. *«De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk.»* Graag vernemen deze leden hoe deze cultuurverandering bij bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers in gang wordt gezet, ingebed- en geborgd wordt.

De leden van de SGP-fractie vinden een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving belangrijk. Onder meer ambtenaren bij decentrale overheden moeten het bij kunnen benen. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de Wro en de Wabo nog niet zo lang geleden ingevoerd zijn. Ook is het opstellen van de uitvoeringsregelgeving nog een complexe en omvangrijke operatie, zo menen deze leden. In hoeverre is invoering van de Omgevingswet per 2018 realistisch en verantwoord? Is het mogelijk om een fasering door te voeren en onderdelen van de plannen eerder in werking te laten treden? Deze leden horen graag welke bijdrage de Omgevingswet en onderliggende regelgeving volgens de regering moeten gaan leveren aan het faciliteren van de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. Deze verduurzaming is om verschillende redenen van groot belang. In dat verband is ook het Energieakkoord gesloten. Het is van belang dat het omgevingsrecht niet alleen de inpassing van windmolenparken faciliteert, maar ook de ontwikkeling en inpassing van onder meer warmte- en koudeopslag, geothermie en warmtenetten. Welke extra stappen ten opzichte van het bestaande omgevingsrecht wil de regering zetten om verduurzaming van de energievoorziening te faciliteren en te stimuleren, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de Wion in het wetsvoorstel op te nemen. De Wion regelt immers de informatievoorziening over een belangrijk onderdeel van de leefomgeving, te weten de ondergrond. Een belangrijk onderdeel van de stelselherziening is de integratie en vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving, zo vinden deze leden. Ten aanzien van de algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving horen deze leden graag in hoeverre de regering aanstuurt op vereenvoudiging en vermindering van regels.

De leden van de PvdD-fractie delen de constatering van de regering dat het huidige omgevingsrecht versnipperd is, en dat voor een leek moeilijk kan zijn om inzicht te krijgen welke regels wel en niet gelden voor een

nieuw initiatief. Vereenvoudiging moet er naar de mening van deze leden echt niet toe leiden dat het nog minder duidelijk wordt waar een initiatiefnemer aan toe is, terwijl dat toch het resultaat van de Omgevingswet lijkt. Deze leden bestrijden bovendien de tweede reden die de regering aanvoert om tot een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht te komen. De regering beweert dat de balans in het omgevingsrecht te veel bij zekerheid ligt, en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling. Waarop baseert de regering dat? Het wetsvoorstel is immers niet het gevolg van een degelijke evaluatie van de huidige wetgeving, zo merken deze leden op. Sterker nog, in het omgevingsrecht is de afgelopen jaren erg veel gewijzigd. Een groot aantal wetten is pas enkele jaren van kracht. Een goed begrip van de problemen is dus afwezig, ook is onbekend of de voorgestelde oplossing wel zal werken in de praktijk. Elke wetswijziging brengt in de praktijk hoge transitiekosten met zich mee. Deze leden hebben zeer grote twijfels of de uitvoeringspraktijk wel zit te wachten op alweer een majeure verandering in het omgevingsrecht. Zij vermoeden dat deze Omgevingswet vooral een paradepaardje van de regering is waarmee zij kan schermen wanneer haar wordt gevraagd wat zij doet aan het verminderen van de regeldruk. Deze leden ontvangen graag een reactie daarop.

Volgens de regering is er een paradigmawisseling nodig: «van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling». Vanwaar deze agressieve opstelling naar regels die zijn opgesteld om natuur en milieu te beschermen, zo vragen deze leden. Kan de regering bevestigen dat er simpelweg regels nodig zijn om bijvoorbeeld de kwaliteit van lucht en water te beschermen? Kan de regering bevestigen dat de huidige milieuregels een grote verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving hebben gebracht en dat zij daarmee de volksgezondheid hebben verbeterd? Kan de regering tevens bevestigen dat, ondanks het succes van milieu en natuurbeschermingsregels, er nog steeds overschrijdingen van de gestelde normen geconstateerd worden en dat deze overschrijdingen negatieve gevolgen hebben op de gezondheid van mens, dier en natuur? Kan de regering voorts bevestigen dat «vertrouwen» dit allemaal simpelweg niet gaat oplossen, en dat het gewoon nodig blijft om normen te stellen en deze te handhaven, zo vragen de leden van de PvdD-fractie

Naar mening van deze leden is de door de regering aangehaalde duurzame ontwikkeling, als zijnde doel van deze wet, alleen maar te bereiken wanneer het milieu niet overmatig belast wordt en wanneer de emissies van economische activiteiten – of het nu is op het gebied van geluid, water of lucht of anderszins – niet ten koste gaan van de kwaliteit van de leefomgeving. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Deze leden graag dat de regering niet zo denigrerend ten opzichte van het milieu zou handelen. Sterker nog, zou een Omgevingswet niet ook richting moeten geven aan de transitie naar een duurzame samenleving, zo vragen deze leden de regering. Deze leden vinden het een ernstig gemiste kans dat deze stelselherziening compleet blanco lijkt te staan ten opzichte van de grootste transitie van onze tijd. Het geeft geen inhoud, geen sturing eraan, terwijl de regering in de MvT zelf aangeeft dat het de wens heeft om de wet toekomstbestendig te maken. Maar zelfs de broodnodige adaptatie aan klimaatverandering heeft geen plek gekregen in deze wet, sterker nog, door het schrappen van de Watertoets wordt ons land wellicht minder weerbaar tegen overstromingen die het gevolg kunnen zijn van klimaatverandering. Zou het nou niet een goed idee zijn om deze wet, zoals hij nu aan de Kamer is aangeboden, nog eens te herzien en aan te vullen met instrumenten en procedures waardoor de adaptatie aan klimaatverandering en de transitie naar een duurzame samenleving bij gebaat zouden zijn? Experts wijzen er

volgens deze leden op dat hoe duidelijker de doelen zijn, hoe innovatiever partijen worden om nieuwe oplossingen te verzinnen. De praktijk bevestigt dit volgens deze leden overigens ook. Toch kiest de regering er nu voor om alle duidelijke doelen die er waren te schrappen uit de wet. Totaal contraproductief, zo vinden deze leden, zij ontvangen hier graag een reactie op van de regering.

3. Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet

In navolging van de Chw zal er in de AMvB's naar verwachting voor gemeenten de mogelijkheid komen om af te wijken van bestaande normen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Voor zover het de tijdelijke afwijking uit de Chw betreft kunnen deze leden dit ondersteunen en zien zij dit als mogelijkheid om op termijn de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie wijzen hierbij bijvoorbeeld op de koepelvergunning voor het Rotterdams Havengebied.

Deze leden hechten er daarbij aan dat een tijdelijke afwijking geen ingrijpende verslechtering van de leefomgeving tot gevolg heeft en aan een duidelijke termijn is gebonden. Tevens is daar naar de mening van deze leden monitoring en een oplevertoets bij nodig om zeker te stellen dat de norm na de tijdelijke periode daadwerkelijk wordt gehaald. Het is in de ogen van deze leden lastig dat als er minder decibel geproduceerd wordt, dit wel kan worden «opgevuld» door meer geureenheden. Dit zou immers appels met peren vergelijken betekenen en bovendien voor geur tot (blijvende) overschrijding leiden van een norm tot onder het niveau dat als gezond kan worden aangemerkt. Deze leden vinden de regel dat van een instructieregel ontheffing kan worden verleend als deze onevenredig belemmerend is multi-interpretabel. Deze leden vragen hierbij minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond dat ontheffing alleen mogelijk is als er geen alternatieve mogelijkheden zijn en dit aantoonbaar leidt tot een verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Deze leden vragen de regering ook duidelijk te maken voor welke normen géén ontheffing kan worden gegeven, bijvoorbeeld omdat deze dwingend Europeesrechtelijk zijn voorgeschreven. Dit om teleurstellingen te voorkomen. Klopt het dat feitelijk alleen van luchtkwaliteitsnormen, geluidsnormen en van bodemkwaliteitsnormen kan worden afgeweken? Deze leden vragen in de wet waarborgen op te nemen dat belanghebbenden vroegtijdig geïnformeerd worden, betrokken worden bij te maken afwegingen in een besluit en de mogelijkheid van bezwaar en beroep hebben. Deze leden vragen of het afwijken van één norm, waarbij deze gecompenseerd wordt met andere milieuverbeteringen niet een ongelijk speelveld creëert voor bedrijven. Net als de RvS vrezden deze leden voor meer onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij zowel initiatiefnemers als omwonenden over wat er wel en niet mogelijk is.

In de Omgevingswet wordt naar de mening van deze leden relatief veel gemeentelijke afwegingsruimte gegeven. Gevolg kan zijn dat een activiteit in de ene gemeente wel wordt toegestaan en in de andere niet. Deze leden wijzen hierbij op het gevaar van politieke willekeur. Ook bedrijven willen dit niet. Zij willen zekerheid ten aanzien van wat er wel en niet mag en welke voorwaarden er gelden. Niet alleen voor zichzelf, maar ook om te voorkomen dat zijn concurrent met andere (lagere) eisen te maken krijgt dan hijzelf. Ook voor derde-belanghebbenden is het van groot belang dat zij zekerheid krijgen over wat hen te wachten staat. De trend lijkt te zijn om steeds meer flexibiliteit in te bouwen in bestemmingsplannen. Zo is bij het bestemmingsplan voor het KNSM-terrein een baaierd aan bouwhoogtes mogelijk. Het kan dan blijken dat onvoorziene, maar politiek of maatschappelijk niet gewenste activiteiten niet geweigerd kunnen worden. Nu al horen deze leden vaak van gemeenten dat zij tot hun spijt een activiteit nu eenmaal niet kunnen weigeren. De leden van de PvdA-fractie zijn bang dat er hierover meer frustratie in de samenleving

zal ontstaan, waardoor mensen andere wegen, zoals demonstraties en intimidatie, gaan gebruiken om door hen niet gewenste activiteiten uit de buurt te weren. Als de plannen steeds abstracter worden en bijna alles mogelijk maken, is het voor omwonenden steeds moeilijker in te schatten wat er in hun omgeving gaat gebeuren, zo menen deze leden. Deze leden pleiten ervoor dat de gekozen vertegenwoordigers van de burgers, te weten de Tweede Kamer, provinciale staten of gemeenteraad, de mogelijkheid hebben om bij concrete projecten bij te sturen. De regering geeft in antwoord op opmerkingen van de RvS ten aanzien van de rol van de overheid aan dat het bevoegd gezag een adviserende rol zou moeten gaan spelen in de richting van de initiatiefnemers door ze te helpen te voldoen aan de algemene regels. Deze leden zijn blij met een zo ondersteunende houding, maar vragen de regering het bevoegd gezag deze houding ook aan te laten nemen jegens de bezorgde omwonende. Voor het evenwicht zou ook deze als belanghebbende advies moeten kunnen krijgen, zo menen deze leden. De rol van de ambtenaar moet in de ogen van deze leden wel ondersteunend zijn en niet in-de-plaats-stellend. Het is volgens deze leden aan de initiatiefnemer om verantwoordelijkheid, ook financieel gezien, te nemen voor het onderbouwen van zijn aanvraag. Gevallen waarbij ambtenaren de onderbouwing aanleveren voor een passende beoordeling of een milieueffectrapportage achten deze leden een onwenselijke inzet van belastinggeld. Deze leden vragen zich af hoe de rollen van het bevoegd gezag gescheiden worden en in het bijzonder hoe dit tussen de adviserende ambtenaar en de handhavende ambtenaar gebeurt. Deze leden vragen om in het geval dat de initiatiefnemer een overheidsorgaan is, hoe gegarandeerd wordt dat niet dezelfde instantie zowel aanvrager als vergunningverlener is. Dit zou in de ogen van deze leden voorkomen dienen te worden (zie ook de EU-richtlijn over de project-MER¹ in art 9 bis). Deze leden vragen of de adviserende rol niet een grote verzwarende betekenis heeft voor de taak van het bevoegd gezag en vragen waarborgen die verzekeren dat dit niet ten koste gaat van handhavingstaken. Deze leden zijn van mening dat toezicht en handhaving overheidstaken zijn en moeten blijven en verzetten zich tegen het uitbesteden van deze taken aan private partijen. Deze leden vinden dat de overheid wel een rol kan spelen in het uitdagen van initiatiefnemers tot het leveren van kwaliteit en het zorgen voor draagvlak. De Federatie Welstand adviseert in dit verband om de Monumentencommissie die in de Omgevingswet is opgenomen te vervangen door breder samen te stellen commissies die als taak hebben om vanaf het eerste idee tot aan de vergunning het proces te begeleiden. Een dergelijke commissie kan initiatiefnemers uitdagen en verleiden om alternatieve oplossingen aan te dragen en uiteindelijk met draagvlak kwaliteit te leveren. Ook de idee van een doelgerichte omgevingsmanager is (aanvullend) toepasbaar als makelaar in omgevingskwaliteit, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Een makelaar die het doel in het vizier houdt en ruimte geeft voor maatwerk en initiatief en probeert partijen op één lijn te brengen. Deze leden achten het van belang dat de Watertoets dwingend in de wet wordt opgenomen om hiermee te voorkomen dat initiatiefnemers hier niet, of te laat, aan denken en dan in een laat stadium met teleurstellingen te maken krijgen. Deze leden achten waterveiligheid van een zo groot nationaal belang dat hieraan niet voorbij gegaan mag worden in het ontwerp van een vergunningaanvraag. De bewustwording wordt hiermee naar de opvatting van deze leden vergroot. Deze leden achten het van belang dat de hoofddoelstelling van de wet, te weten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, ook geborgd wordt in de wet. Met gezondheid mogen geen

¹ Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

risico's worden genomen. Recente situaties met de Q-koorts hebben laten zien welke enorme gevolgen er kunnen zijn. Kan die borging voor relevante projecten tot stand komen in de vorm van een verplichte gezondheidstoets, een verplichte adviesaanvraag bij de Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en/ of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), zo vragen deze leden.

De volgende stap is om ook de Nbw in de Omgevingswet op te nemen, maar deze leden vinden het reëel deze wet apart te behandelen opdat die al eerder in werking kan treden. Deze leden achten het wel van belang dat de Nbw in zijn geheel, dus inclusief de doelen, wordt opgenomen in de Omgevingswet. Zij vragen de regering op welke wijze de doelen uit de Nbw zoals die zijn vastgelegd op basis van Europese regelgeving gewaarborgd worden. Vooruitlopend daarop horen de gevolgen op de natuur al wel een onderdeel uit te maken van de integrale beoordeling in het kader van de Omgevingswet, zo menen deze leden. De passende beoordeling zal, indien deze aan de orde is, daarvan in ieder geval een onderdeel moeten zijn.

Deze leden hebben er kennis van genomen dat de regering niet erg enthousiast is om toch weer verschillende sectorale afwegingen een verplichtende plek in de Omgevingswet te geven. Deze leden realiseren dat hun opmerkingen alhier toch die kant op gaan. Deze leden realiseren ook dat er waarschijnlijk ook nog oproepen komen om andere belangen in de wet te borgen.

Deze leden vragen of de suggestie van de commissie voor de m.e.r. in dit verband bruikbaar zou kunnen zijn.

De commissie voor de m.e.r. ziet de invoering van de Omgevingswet namelijk als een voor de hand liggend moment om de term «milieueffect-rapportage» te vervangen door «omgevingstoets». Daarmee wordt het denkbaar dat een integrale effectrapportage wordt geïntroduceerd die naar de mening van deze leden beter aansluit bij zowel de huidige praktijk als bij de ambitie van de Omgevingswet. Met een dergelijke ontwikkeling is inmiddels in een aantal landen ervaring opgedaan.

De leden van de PvdA-fractie waarderen het dat gezondheid expliciet in de doelstelling genoemd wordt. Een deel van de milieuproblematiek heeft direct te maken met de gezondheid van mensen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitbraak van Q-koorts, luchtkwaliteit, geluiden en giftige stoffen (dioxine). Soms wordt te laat onderkend dat de problemen er zijn, of hoe ernstig deze zijn. Een gezondheidsscan of -toets waarbij vooraf bezien wordt welke risico's er aan een bepaald initiatief verbonden zijn, zou kunnen worden gebruikt om een protocol op te nemen in een vergunning hoe te handelen bij uitbraken, overspills et cetera. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren. Het voorzorgsprincipe lijkt met deze wet verlaten te worden. Deze leden achten dit een goed principe en vragen de regering te overwegen dit opnieuw op te nemen in de Omgevingswet.

Deze leden constateren dat meer algemene regels zullen gaan gelden en er minder vergunningen worden verstrekt. Daar waar dit niet nodig is, moeten we dat ook niet doen, maar een en ander heeft wel tot gevolg dat de handhaving in de knel kan komen. De handhaving wordt immers bekostigd uit de leges. Op welke wijze wil de regering alle gebruikers van de algemene regels laten betalen voor de handhaving? Het alternatief is volgens deze leden dat de handhaving door de belastingbetaler (niet door de vervuiler) betaald gaat worden, hetgeen in de ogen van deze leden niet de bedoeling kan zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het EU-beleid leidend is geworden. Deelt de regering de mening dat het ruimtelijke beleid primair de verantwoordelijkheid dient te zijn van de individuele lidstaten? Door de Richtlijnen te verankeren verliest het ruimtelijke beleid zijn flexibiliteit, zo menen deze leden.

Deze leden stellen vast dat het opstellen van bestemmingsplannen een industrie is geworden. Vele adviesbureaus genereren veel werkgelegenheid doordat gemeenten deze kennis of mankracht niet in huis hebben. Gaat de Omgevingswet verandering brengen in deze situatie? Of zal de Omgevingswet ervoor zorgen dat meer gemeenten zelfstandig aan de slag kunnen met het omgevingsplan?

Deze leden betreuren het feit dat de Omgevingswet nauwelijks veranderingen heeft gebracht in het takenpakket van de provincies. Deze leden zijn van mening dat ruimtelijke beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden. Deelt de regering deze mening?

Deze leden vragen of het investeren en realiseren van ambitieuze mobiliteitsdoelstellingen gewaarborgd blijft. Of blijft Nederland een juridische lappendeken waar economische ontwikkeling immer samenvalt met een ecologische Richtlijn? De regering benoemt deze spanningen tussen deze onderwerpen wel, maar deze leden zouden graag zien met welke concrete oplossingen de Omgevingswet komt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de belangrijkste (Europese) beleidsbeginselen voor het omgevingsbeleid niet zijn opgenomen in de voorliggende wet. Genoemde leden vinden dit van belang omdat juist deze beginselen zich niet alleen richten tot het bestuur maar ook tot de burger en zo een concretisering kunnen vormen voor de algemene zorgplicht van artikel 1.6. Deze leden denken daarbij aan het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het beginsel dat de beste beschikbare technieken worden ingezet, het beginsel van geen achteruitgang («standstill»), het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel) en het profijtbeginsel. Genoemde leden zijn in dit verband blij met het opnemen van het beginsel van voorkoming of beperking van achteruitgang in artikel 2.26 ten aanzien van de Rijksprogramma's Milieu en Water. Deze leden vragen echter waarom dit beginsel niet is opgenomen voor bijvoorbeeld bescherming van het landschap en brandveiligheid en eventuele andere omgevingsaspecten waar dit beginsel op van toepassing zou kunnen zijn.

De regering constateert in paragraaf 11.1 van de MvT dat deze beginselen niet op het gehele omgevingsrecht toepasbaar zijn, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden constateren echter dat dit geen beletsel is geweest om bovengenoemd beginsel van voorkoming van achteruitgang wel in het wetsvoorstel op te nemen.

Deze leden vragen aandacht voor de recreatieve infrastructuur (routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen). Routenetwerken vormen niet alleen het infrastructurele vatenstelsel, maar ook de slagaders voor de sociale en economische ontwikkeling. Het gaat om een grensoverschrijdende nationale routestructuur die enerzijds aansluit op de internationale routes en anderzijds aansluit op de fijnmaziger netwerken in de provincies en een belangrijke basis zijn voor welzijn, gezondheid, toerisme en vestigingsklimaat.

Tot 2004 was het basistoervaartnet opgenomen op de Planologische Kernbeslissingskaart (Pkb-kaart) van de Nota Ruimte 2004 en genereerde daarmee afstemming. De afgelopen jaren is de wettelijke borging van de toeristische infrastructuur vervallen. De onderbouwing dat er geen wettelijke borging meer nodig zou zijn voor deze routenetwerken, stelde op de motivatie dat het benoemen in de Rijksstructuurvisie voldoende was en men uit diende te gaan van vertrouwen tussen overheden. Deze leden vragen of deze aanname in de praktijk heeft gewerkt. Zij constateren dat honderden miljoenen aan investeringen in deze routenetwerken teloor dreigen te gaan, omdat een integrale aanpak voor onderhoud, brughogten en aansluiting van paden en routes niet kan worden afgedwongen op grond van een Structuurvisie. Deze leden vragen of het

algemene afstemmingsvereiste uit artikel 2.1 hierbij voldoende zal helpen en welke voor- en nadelen de regering ziet om de recreatieve infrastructuur expliciet in de Omgevingswet te benoemen. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er in dit verband ook op dat de recente Watervisie stelt dat het maatschappelijke- en economische belang van waterrecreatie inmiddels dat van de beroepsvaart evenaart. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) stelt dat het borgen van de veiligheid tussen beroeps- en recreatievaart zeer gewenst is en daarom het borgen van het basistoervaartnet een noodzaak is.

Deze leden vragen of de regering voornemens is bij AMvB de basisinfrastructuur voor wandelen en fietsers te garanderen in de vorm van een Nationaal Padennet en Nationaal Routenet.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen over de wijze waarop in het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden voor gemeenten, provincies en Rijk vormgegeven worden. Deze leden zijn van mening dat op basis van het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet» in ieder geval de bevoegdheden van provincies en Rijk ten opzichte van gemeenten duidelijk ingekaderd moeten worden. Zij zetten in dat verband vraagtekens bij onder meer de formulering van artikel 2.3 in het voorliggende wetsvoorstel.

Vanuit onder meer gemeenten horen deze leden regelmatig geluiden dat provincies zich regelmatig intensief bemoeien met bijvoorbeeld de inhoud van bestemmingsplannen. De kritiek richt zich zowel op het detailniveau van deze bemoeienis als op de mate waarin zaken als provinciaal belang aangemerkt worden. De VNG wees bijvoorbeeld op het aanmerken van de hoogte van antennes in stedelijk gebied als provinciaal belang. Kan de regering een nadere duiding geven van wat zij wel of niet als provinciaal belang ziet? Biedt de formulering van onder meer artikel 2.3 voldoende waarborg voor een terughoudende bemoeienis van provincies met gemeentelijke plan- en beleidsvorming?

Deze leden vinden dat artikel 2.3 onvoldoende recht doet aan het feit dat gemeenten, respectievelijk provincies, in bepaalde gebieden rond bepaalde zaken samenwerken en op deze wijze gemeente- en provinciegrens overschrijdende belangen kunnen dienen. Zou toevoeging van de passage «al dan niet in samenwerking met andere gemeentebesturen en/of provinciebesturen» de subsidiariteitsbepalingen in artikel 2.3 in dit licht kunnen versterken?

De RvS was kritisch over de oorspronkelijke versie van artikel 2.3. In weerwil van deze kritiek heeft de regering ervoor gekozen om de eigenstandige voorwaarde «als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting» te laten staan, zo merken deze leden op. De regering geeft aan dat ook taken en bevoegdheden uitgeoefend moeten kunnen worden vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. De regering geeft verschillende voorbeelden van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen: «*het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers*» in het nader rapport, «*het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland*» in het nader rapport en «*bescherming van het landschap*» in de MvT. De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat deze eigenstandige voorwaarde veel ruimte biedt aan Rijk en provincies om bevoegdheden en taken naar zich toe te trekken. Waarom kan via de voorwaarden in onderdeel a van de leden 2 en 3 van artikel 2.3 geen recht gedaan worden aan de genoemde doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen? Waarom is een eigenstandige voorwaarde nodig? Waarom is er niet voor gekozen om de genoemde bepaling duidelijker in te kaderen?

De RvS heeft ook de vinger gelegd op het niet voorschrijven van inachtneming van het in artikel 2.3 opgenomen subsidiariteitsbeginsel bij

de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma's. Het is onduidelijk hoe dit in de praktijk uit zal pakken. De RvS geeft aan dat de doelstellingen in provinciale omgevingsvisies en programma's een rol kunnen spelen bij het wegen van het provinciaal belang. De regering geeft daarentegen aan dat zodra ingegrepen wordt in de bevoegdheden van andere bestuursorganen een subsidiariteitstoets moet plaatsvinden, ook als het gaat over doelstellingen. Deze leden hebben hier enkele vragen over. In de toelichting op het wetsvoorstel schrijft de regering dat bij de vaststelling van de omgevingsvisie als uitgangspunt geldt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Waar is dit in de tekst van het wetsvoorstel vastgelegd? Verder geeft de regering aan dat omgevingsvisies en programma's een belangrijke rol spelen. Een omgevingsvisie biedt volgens de regering een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven en is daarmee volgens de regering een belangrijk element in de gewenste paradigmawisseling, zo merken deze leden op. Daarbij geldt dat andere bestuursorganen zoveel mogelijk rekening moeten houden met deze omgevingsvisies en programma's (artikel 2.2, eerste lid). Als de regering tegelijkertijd waarde hecht aan doorvoering van het subsidiariteitsprincipe, waarom kiest de regering er dan niet voor om provincies en Rijk te verplichten al bij het opstellen van omgevingsvisies en programma's rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De RvS vraagt wat de toegevoegde waarde is van de instructiebevoegdheid voor onder meer provincies (artikel 2.33). Deze figuur is vergelijkbaar met de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de huidige Wro, waarbij uit een evaluatie bleek dat deze aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin het geven van een instructie door provincies, dan wel het Rijk, van toepassing is en een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de overige beleidsinstrumenten, zo vragen de leden van de SGP-fractie

De leden van de PvdD-fractie vinden vereenvoudiging van wetgeving in beginsel een prima idee. Helaas moeten deze leden constateren dat «vereenvoudiging» vaak niet veel meer is dan een ander woord voor «afvlakking». «Vereenvoudiging» blijkt een veelgebruikte vlag om mee te verhullen dat in feite de bescherming van kwetsbare waarden wordt verminderd. Helaas moeten deze leden vaststellen dat dit ook het geval is bij de operatie om te komen tot een nieuwe Omgevingswet.

In aanloop naar de Omgevingswet, en ook in de MvT, heeft de regering steeds gezegd dat het met de Omgevingswet niet zou tornen aan het bestaande beschermingsniveau. Het was niet de bedoeling dat deze wet de bescherming van het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving zou ondermijnen, zo heeft de regering steeds volgehouden. Deze leden waren dan ook verbaasd en ontstemd te lezen dat bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving opnieuw zal worden bezien welke ruimte voor bestuurlijke afweging de EU-normen bieden bij de implementatie van de Richtlijnen. De regering schrijft dat het uitgangspunt bij de herimplementatie is dat *«steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt»*. Hiermee stapt de regering dus af van het behouden van hetzelfde beschermingsniveau, zo constateren de leden

van de PvdD-fractie. Is de regering op zijn minst bereid om dat toe te geven? Op welke EU-richtlijnen doelt de regering hier? Welke voorbeelden kan zij geven van beschermingsniveaus die nu door de implementatie van EU-richtlijnen «te hoog» zouden liggen? Kan de regering een uitputtend overzicht sturen van waar de procedures en/of de rechtsbescherming toch versoepeld zullen worden als het aan de regering ligt?

Deze leden missen het beschermen van de volksgezondheid tegen (economische) activiteiten die deze gezondheid kunnen bedreigen als belangrijk uitgangspunt in de Omgevingswet. Tussen de economische activiteiten van de een, en de gezondheid en een veilige leefomgeving van de ander kan spanning bestaan, dat weet naar de mening van deze leden ook de regering heel goed. Neem bijvoorbeeld de spanning die er bestaat tussen telers die veel landbouwgif gebruiken, zoals lelietelers en fruittelers, en de omwonenden van die percelen. Op dit moment doet de landsadvocaat een onderzoek naar de vraag in hoeverre het mogelijk is voor gemeenten, provincies en/ of het Rijk om spuitvrije zones in te stellen rond gevoelige bestemmingen, zoals woningen, kantoren, scholen en ziekenhuizen. Op grond van het huidige omgevingsrecht is dit lastig, zo blijkt volgens de leden van de PvdD-fractie in de praktijk. Een wijziging van het omgevingsrecht zou dan ook volgens deze leden deze mogelijkheid moeten bevatten. Hoe ziet de regering dat? De bollenteelt is uiteraard niet de enige activiteit die de gezondheid van omwonenden kan bedreigen. In het huidige milieurecht is een aantal waarborgen opgenomen waardoor omwonenden beschermd worden tegen schadelijke emissies van industriële activiteiten. Rondom de schadelijke effecten van de intensieve landbouw is echter maar heel weinig geregeld. Op dit moment is het vanuit het oogpunt van de bescherming van omwonenden alleen mogelijk om grenzen te stellen aan de geurhinder, en ook deze wet, de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), wordt in de Omgevingswet opgenomen, en daardoor ingetrokken. Welke bevoegdheden en verplichtingen hebben gemeenten straks om hun inwoners te beschermen tegen stankoverlast vanuit veehouderijen? Is het vermoeden van deze leden correct dat gemeenten daarin geen enkele verplichting hebben, maar alleen een vrijblijvende mogelijkheid? Klopt het dat burgers zich dan ook nergens meer op kunnen beroepen? Naast een flinke stankoverlast kan een grote stal voor omwonenden nog veel meer gevolgen hebben. Zo heeft de Q-koortsuitbraak geleerd dat omwonenden heel kwetsbaar zijn bij de uitbraak van een zoönose. Ook weten deze leden uit metingen dat de uitstoot van fijnstof van veel veehouderijen erg groot is en op veel plekken zelfs de afgesproken normen overschrijdt. Ook weten deze leden dat dit soort fijnstof nog veel schadelijker is dan fijnstof uit uitstoot van bijvoorbeeld auto's en industrie, vanwege de daarin aanwezige endotoxinen. Op welke wijze worden de gezondheidsrisico's vanuit de veehouderij met deze wet aangepakt? Krijgen gemeenten, provincies en/ of het Rijk de bevoegdheden om grenzen te stellen aan het aantal dieren in het gebied, om afstandscriteria te handhaven en/of om vergunningen te weigeren voor bepaalde activiteiten? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit alsnog in deze wet op te nemen? Zo ja, welk uitgangspunt hanteert de regering hierbij? Deelt de regering de mening dat het uitgangspunt bij het waarborgen van de volksgezondheid altijd het voorzorgbeginsel zou moeten zijn? Klopt het dat dit dus ook wil zeggen dat gemeenten een besluit om bijvoorbeeld een vergunning voor een megastal te weigeren niet hoeft dicht te timmeren met wetenschappelijk bewijs, maar dat een redelijk vermoeden afdoende zou moeten zijn? Zo nee, waarom niet?

Deze leden willen hier ook graag wijzen op de grote risico's die mestvergistings en mestverwerkingsinstallaties met zich meebrengen voor hun omgeving. Deelt de regering de mening dat dit soort risico's meege-
nomen moet worden in de Omgevingswet, waardoor mensen zich wettelijk beschermd weten tegen de (gezondheids-)risico's van dergelijke

installaties? Kan de regering toelichten in hoeverre dit op dit moment het geval is? Is de regering van plan om de richtlijn² van de GGD om binnen 300 meter van snelwegen en andere hotspots van fijnstof geen scholen, kinderdagverblijven en verzorgingshuizen en andere gevoelige bestemmingen te plaatsen, op te nemen in de uitwerking van de AMvB's? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de PvdD-fractie. Kinderen die op scholen zitten lopen immers net zoveel longschade op als zij zouden doen als zij 17 sigaretten per dag passief mee zouden roken. Wonen langs een snelweg kan het leven met maar liefst zeven jaar verkorten. De nieuwe Omgevingswet is naar mening van deze leden het instrument bij uitstek om de leefomgeving van mensen gezonder te maken. Zonering tussen activiteiten met schadelijke emissie en gevoelige bestemmingen zoals woningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren zou voor tal van dit soort problemen een oplossing vormen, zo menen deze leden. Wat deze leden betreft zou er in dit kader ook breed gekeken moeten worden naar potentiële gezondheidsrisico's van activiteiten. Zoals de regering weet, maakt een grote en groeiende groep mensen zich zorgen over de risico's van zendmasten wanneer deze midden in woonwijken worden geplaatst. Heeft de regering bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gekeken naar mogelijkheden om deze zorgen weg te nemen? Heeft de regering gekeken naar soortgelijke regelgeving die thans bestaat ten aanzien van hoogspanningslijnen?

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven dat taken ook voor wat betreft de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk op decentraal niveau neergelegd moeten worden.

Hoe zorgt de regering er echter voor dat bovenlokale belangen zoals (inter-)nationaal vastgelegde omgevingswaarden worden gehaald als de besluitvorming decentraal is neergelegd? Hoe wordt het halen van EU-Richtlijnen gemonitord? Wie wordt verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van programma's bij (dreigende) over- of onderscheiding? Welke mogelijkheden en verantwoordelijken heeft een gemeente waar de luchtkwaliteit onder de maat is en de luchtvervuiling voornamelijk van Rijkswegen afkomstig is? Welke afstemming moet er plaatsvinden tussen overheden om te voorkomen dat een waterschap benedenstrooms met de bovenstroomse vervuiling wordt opgezadeld? Procedurele afspraken en goede informatievoorziening zijn daar naar de mening van deze leden voor nodig. In dat kader vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de Minister de frequentie van de Balans voor de leefomgeving heeft teruggebracht van één maal in de twee naar één maal in de vier jaar.

Wat betreft de projectbesluitbevoegdheid van het waterschap is het deze leden niet duidelijk waarom het waterschap de beschikking zou moeten krijgen over een dergelijk zwaar, in de gemeentelijke autonomie ingrijpend, instrument. In de Ww is aan het projectbesluit van het waterschap een dergelijk zwaar rechtsgevolg niet toegekend. De leden van de PvdA-fractie is geen evaluatie bekend waaruit blijkt dat de Ww op dit punt tekort zou schieten.

Deze leden zijn voorstander van het gebruik van algemene regels. Hiermee kunnen heel veel initiatieven van kleine ingrepen die zelden tot overlast van derden leiden eenvoudig en snel worden toegestaan. Deze leden vragen echter hoe om moet worden gegaan met die zeldzame gevallen waarin er wel externe effecten zijn, zoals bijvoorbeeld bij die ene dakkapel die het hoekhuis van zijn laatste zonnestraal ontdoet. Deze leden vragen zich ook af hoe bij gebruik van algemene regels rekening kan worden gehouden met cumulatie. Daar waar één uitbouw geen kwaad kan

² GGD-Richtlijn Luchtkwaliteit en Gezondheid

is het gevolg als iedereen dit doet dat er een probleem kan ontstaan met de afwatering in een wijk. Als de functie wonen in een wijk wordt verbreed naar wonen en werken is dat geen probleem tot dit meer dan 50% wordt, dan komen er problemen met parkeerplaatstekorten. Moeten deze gevolgen dan niet voorafgaand in een overkoepelend plan in beeld worden gebracht zodat zorgvuldige keuzen kunnen worden gemaakt, zo vragen deze leden.

Er is in de ogen van deze leden dan ook een grens aan algemene regels. In het Activiteitenbesluit worden steeds meer bedrijven onder algemene regels gevat. In eerste instantie ging het om gelijksoortige kleine bedrijven waarvoor standaardvergunningen werden verleend. Met de laatste uitbreiding van het Activiteitenbesluit vallen steeds grotere activiteiten onder de vigeur van het Activiteitenbesluit. Wanneer is de grens bereikt van activiteiten die onder algemene regels kunnen vallen?

Wie draagt in zo'n geval de kosten van mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld de kosten voor extra afwatering of meer parkeerplaatsen)?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voordeel van een snelle behandeling van een aanvraag opweegt tegen de onzekerheid dat een derde-belanghebbende in later instantie zijn gelijk kan krijgen dat deze onevenredig in zijn recht is aangetast.

Deze leden hechten er aan dat activiteiten gemeld worden en dat deze meldingen ook openbaar en toegankelijk zijn en de gemeente omwonenden dus actief informeert. Belanghebbenden moeten de kans krijgen een zienswijze in te dienen en bij zwaardere zaken ook een beroep moeten kunnen doen op een bezwaarcommissie dan wel arbitrage, zo menen deze leden.

De lancering van het kernbegrip «omgevingsvisie een samenhangend strategisch plan over fysieke leefomgeving» roept bij de leden van de SP-fractie meteen vragen op over de inhoud. Wat maakt het plan strategisch? Van wiens strategie uit bezien? Nog los van de eerder gestelde vraag wat fysieke leefomgeving al dan niet inhoudt. Valt in- en externe veiligheid daar bijvoorbeeld onder? Dit staat niet opgenomen in de lijst met veel voorkomende begrippen.

De regering verwijst naar «het pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen». Vervolgens wordt via de definitie van omgevingswaarde verwezen naar de meetbare- en/ of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. De duidelijkheid die daar vanuit voort zou kunnen komen wordt door de leden van de SP-fractie gemist. Deze leden gaan de inhoudelijke discussie graag aan, maar willen dat via een duidelijke invulling van de wet doen. Daarom stellen deze leden voor dat alvorens wordt over gegaan tot een inhoudelijke bespreking van de Omgevingswet, eerst een schriftelijke ronde over de AMvB 's en ministeriële regelingen heeft plaatsgevonden. Op dit moment is onduidelijk of de door het Rijk gewenste doelen ook helder en duidelijk hun plek krijgen in lagere wetgeving. Daarnaast hebben deze leden behoefte om te bekijken welke zaken opgenomen in de Omgevingswet dienen te worden in plaats van in AMvB of ministeriële regeling. De leden van de Tweede Kamer krijgen eenmalig de kans om inhoudelijk iets te vinden van de nieuwe wet, en dienen daarom uitgebreid geconsulteerd te worden, zo menen deze leden.

Op dit moment gaat het voorstel niet uit van een verplicht omgevingsplan voor gemeenten. Indien wordt uitgegaan van decentrale wetgeving dient naar mening van deze leden een omgevingsplan voor gemeenten verplicht te zijn. Deze leden vragen, wanneer dat niet het geval zou zijn, waar een dergelijke gemeente dan bijvoorbeeld een aanvraag voor een omgevingsvergunning in de toekomst aan moet toetsen?

De MvT stelt verder dat naast de zes kerninstrumenten het wetsvoorstel onder meer regelingen voor toezicht en handhaving omvat. Naar mening

van deze leden dienen, indien uitgegaan wordt van vertrouwen en flexibiliteit, toezicht en handhaving te behoren tot de kernbegrippen. De verwijzing naar het nog op te nemen voorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is naar mening van deze leden niet voldoende. In de praktijk wordt het gebrek aan kennis bij ambtenaren die belast zijn met VTH-taken als een probleem ervaren. Dit levert vaak vertraging en extra kosten op. Ter verbetering van de uitvoering van de VTH-taken is het van belang de kennis en kunde van deze ambtenaren te vergroten. Is het mogelijk dit in de Omgevingswet te borgen door bijvoorbeeld de certificeringssystematiek voor ambtenaren zoals die in de bodemsanering geldt ook uit te rollen naar andere sectoren? Deze leden ontvangen graag een bredere beschouwing over de plaats van VTH binnen de Omgevingswet.

Is de regering bereid om de omgevingsvisie verplicht te stellen voor gemeenten? Zo nee, waarom niet?

De zin *«onder omstandigheden, in het bijzonder wanneer niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren over activiteiten die een nadelig effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden»*³ dient naar mening van deze leden nader te worden uitgelegd. De programmatische aanpak is bedoeld om een uitgebalanceerd pakket te creëren van maatregelen, zo menen deze leden. Volgens de regering biedt *«dat mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte»*.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier duidelijk wordt wat de grenzen van betreffende gebruiksruimte zijn. Hoe wordt dit bewaakt en gemonitord? Op welke wijze is of wordt voor burgers of omwonenden duidelijk wat hier bedoeld wordt? Worden de kinderziektes van de programmatische aanpak eerst goed in beeld gebracht, alvorens dit instrument over de volle breedte bij alle overheidslagen wordt ingezet? Naar mening van deze leden levert de wijze waarop het nu staat beschreven, onduidelijkheid op voor de burgers. Er moet ook rechtsbescherming zijn die er voor zorgt dat maatregelen ook worden getroffen. Nu staat er dat *«bevoegd gezag maatregelen moet treffen»*. Een soort van handhavingsverzoek zit nu nadrukkelijk niet in de wet. Op welke wijze wordt dit geregeld?

In het geval van een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, zoals bijvoorbeeld de waarde voor luchtkwaliteit, zijn verschillende overheidslagen verantwoordelijk voor het voorkomen van een overschrijding. Het ligt daarom voor de hand dat deze overheidsorganen gezamenlijk een programma opstellen (zoals bijvoorbeeld bij het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). In de toetsversie van de Omgevingswet was bepaald dat in een dergelijk geval het daarvoor verantwoordelijk overheidsorgaan een programma vaststelt. In de huidige tekst van het wetsvoorstel is de plicht tot het opstellen van een programma in beginsel bij de gemeente neergelegd. Kan de tekst uit de toetsversie van de Omgevingswet weer worden opgenomen, opdat ook het Rijk duidelijk maakt dat zij haar rol blijft oppakken en geen maatregelen neemt die contrair werken ten aanzien van het behalen van de omgevingswaarden, zoals bijvoorbeeld het treffen van landelijke maatregelen zoals verlaging van de snelheid op de autosnelwegen of het eisen van schonere motoren? Zo nee, waarom niet?

Deze leden zijn benieuwd hoe het (nu nog) niet verplicht stellen van het hebben van een omgevingsplan voor gemeenten zich verhoudt tot de Wro die in 2008 eiste dat alle gemeenten na 1 juli 2009 hun bestemmingsplan zouden actualiseren. Is de regering bewust van het feit dat voordat deze eis werd gesteld 90% van de gemeenten geen bestemmingsplan (meer) hadden? Is dit gegeven een reden om een omgevingsplan verplicht te stellen, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet? Op welk moment

³ P. 51 MvT

worden alle regels voor een omgevingsplan appellabel? Is publicatie hiervan per onderdeel verplicht? Zo ja, op welke wijze? Hoe weten burgers op welk moment zij bezwaar kunnen maken? Hoe wordt voor omwonenden of burgers duidelijk dat gemeenten hun omgevingsplan hebben gewijzigd? Op welke wijze worden gemeenteraden hierbij betrokken? Nu wordt het bestemmingsplan formeel vastgesteld door de gemeenteraad, hoe wordt hier rond het omgevingsplan mee om gegaan? Op welke wijze worden appellanten gehoord over hun zienswijzen op ontwerpplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Op welke wijze worden de leden van de Tweede Kamer betrokken bij het adequate overgangsregime dat bepaald zal gaan worden door de VNG? Het eerste lid van artikel 23.5 is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen van de fysieke leefomgeving of als het ontwerp strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, zo lezen deze leden. Wat wordt hier bedoeld met ondergeschikte betekenis? Hoe wordt dit bepaald? Wat is het gevolg indien internationaalrechtelijke verplichtingen nadelige gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving? Op welke wijze kan hiertegen bezwaar worden gemaakt? Deze leden begrijpen niet dat er bij een volledige en integrale herziening van het Omgevingsrecht gekozen is voor een «lichte» voorhang. Deze leden begrijpen niet dat het argument flexibilisering van de wet nu als argument wordt aangegrepen om de Staten-Generaal op dit punt, nog voordat de wet is behandeld, buitenspel te zetten. Deze leden wensen meer betrokken te worden en bepleiten een «zware voorhang» met daarbij een uitgebreide schriftelijke informatieronde. Naar mening van deze leden is er van «gedelegeerd is gedelegeerd» pas sprake nadat er inhoudelijk gewisseld is wat op welk moment, met instemming van een meerderheid van de Kamer(s), gedelegeerd gaat worden.

Volgens deze leden heeft het Rijk bij de aanpak van Eenvoudig Beter en de commissie Elverding, het actief betrekken van burgers hoog in het vaandel staan. Deze leden begrijpen dan ook niet dat de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt, wordt overgelaten aan de bestuursorganen zelf. Waarom wordt de Code Maatschappelijke Participatie geen bindend document? Op welke wijze kunnen burgers hun mening kenbaar maken indien er van geen enkele vorm van betrokkenheid sprake is geweest? Vanwege het publieke belang en de grootte van het project is een uitzondering op de regel gemaakt. Is een projectbesluit uitsluitend bedoeld voor zaken van publiek belang? Waar liggen hierbij de grenzen? Deelt de regering de mening dat de naam «projectbesluit» verwarring kan veroorzaken met de eerdere definitie van een projectbesluit onder de nieuwe Wro?

Er wordt in dit geval gesproken over zienswijzen. Door wie en op welk moment worden deze afgedaan? Op welke manier wordt het milieubelang geborgd binnen het projectniveau?

Op welke wijze worden belanghebbenden betrokken bij de uit te voeren Milieueffectrapportage? Is de regering bereid om de verplichting te handhaven om vroegtijdig in het planvormingsproces betrokkenen te betrekken bij de discussie over de gewenste reikwijdte- en detailniveau van het milieueffectrapport?

Op welke wijze wordt het voor belanghebbenden mogelijk om inzicht te krijgen in de bestuurlijke afwijkingmogelijkheden, zo vragen de leden van de SP-fractie Op welk moment wordt de reikwijdte hiervan geschetst en vindt besluitvorming hierover plaats? Op welke wijze krijgen burgers of belanghebbenden inzicht in de mate van bestuurlijke afwijkingmogelijkheden? Hoe wordt met uitkomsten van onderlinge verschillen tussen gemeenten omgegaan? Wat doet dit met de jurisprudentie? Deelt de regering de mening dat onderlinge gemeentelijke verschillen juist de deur openzet voor verregaande juridisering? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel kent veel «kan-bepalingen» zonder dat duidelijk gemaakt wordt wat de gevolgen zijn als niet wordt samengewerkt of als gesteld vertrouwen wordt beschaamd. Kan de regering toezeggen dat hier nog eens indringend naar gekeken wordt?

Via maatwerk wordt er de nadruk op gelegd dat *«het uitgangspunt is dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar alleen die alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming»*.

Deze leden vragen wat wordt verstaan onder «goede besluitvorming» en zijn benieuwd of het onderzoeken van het meest milieuvriendelijke alternatief, daar een onderdeel van uitmaakt.

Deze leden zijn bijzonder ingenomen met het proces van milieueffectrapportage en de rol van de Commissie voor de m.e.r. Deze commissie waarborgt naar mening van deze leden dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen worden gehoord. De bijzondere kwaliteiten van de Commissie voor de m.e.r. zullen dan ook in de nieuwe Omgevingswet hun plek moeten krijgen, zo menen de leden van de SP-fractie.

Het is de bedoeling om de materiële invulling van het omgevingsrecht vrijwel geheel op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen, zo lezen deze leden. Dit maakt op dit moment een goede beoordeling van de consequenties van de Omgevingswet voor de feitelijke invulling van het instrument m.e.r. en de rol van de Commissie voor de m.e.r. nog niet mogelijk.

Essentieel in de positionering van de Commissie voor de m.e.r. en de uitvoering van haar wettelijke taak is haar onafhankelijkheid. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag, initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde heeft, zo menen deze leden. De Wm biedt hiervoor nu op wetsniveau een concrete waarborg. Deze leden weten dat de Commissie voor de m.e.r. van mening is dat in ieder geval deze borging van haar onafhankelijkheid in de Omgevingswet zelf verankerd dient te zijn en geen onderdeel kan zijn van delegatie. In de wet dient naar de mening van deze leden daarvoor een nieuw tweede lid aan artikel 17.5 te worden toegevoegd. Is de regering bereid dit artikel toe te voegen? Zo nee, waarom niet?⁴ De Omgevingswet is een voor de hand liggend moment om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets», zo menen de leden van de SP-fractie.

In de MvT is het streven verwoord om zo veel mogelijk te regelen in algemene regels door het Rijk, provincie, gemeente en waterschap, zodat meer uniformiteit, betere afstemming van regels onderling en meer ruimte voor initiatief ontstaat. Vooraf moet dan wel duidelijk zijn wat de milieueffecten van een dergelijke algemene regel kunnen zijn. Het generiek toestaan van activiteiten ongeacht de locatie kan immers leiden tot aanzienlijke milieueffecten, onder andere door cumulatie van effecten. Hierbij kan gedacht worden aan een algemene regel waarin per agrarisch bouwblok een windmolen of biovergister wordt toegestaan, waardoor in cumulatie ongewenste effecten kunnen optreden.

Het wetsvoorstel lijkt er aan voorbij te gaan dat de instrumenten die nu onder de «algemene regels» vallen, plan-m.e.r.-plichtig kunnen zijn als zij functie- en locatiespecifieke regels bevatten. De Omgevingswet dient dus naast de genoemde plannen en programma's, tevens rijksregels en verordeningen aan te wijzen als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig, zo menen deze leden. Op welke wijze gaat de regering hier een oplossing voor bieden?

Het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, zoals AMvB's en decentrale verordeningen, kan strijdig zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Dit is nu al het geval bij waterschapsverordeningen waarin

⁴ Zie artikelsgewijs, gebaseerd op bestaand artikel 2.21, tweede lid van de Wm

m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten vergunningvrij zijn gemaakt. De Europese SMB-Richtlijn⁵ vraagt hier echter een specifieke afweging vooraf in het kader van de vergunningverlening. In de Omgevingswet zullen activiteiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd moeten worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese M.e.r.-richtlijn ontstaat, zo menen de leden van de SP-fractie. Graag vernemen deze leden op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven.

Deze leden krijgen niet helder waarom het begrip «inrichting» wordt ingeruild voor het veel vagere begrip «milieubelastende activiteit». Komt er een apart hoofdstuk over inrichtingen, of liever nog over ondernemingen of bedrijven? Wat gebeurt er met de Richtlijn Industriële emissies? Wat is de status van de jurisprudentie op dit vlak?

Het bedrijfsleven heeft gevraagd het begrip «inrichting» voor IPPC-installaties te vervangen voor het Europese installatiebegrip. Is de regering hierin wellicht doorgeschoten?

Interne- en externe veiligheid hebben geen plek gekregen in de lijstjes die bepalen wat onder de fysieke leefomgeving valt. Is hier sprake van een gemiste kans of van een bewuste keuze?

Op welk moment wordt de uitwerking van de risico's die een kostenverhaal met zich mee kan brengen op het gebied van ongeoorloofde staatsteun duidelijk? Wat wordt verstaan onder kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut?

De praktijk leert dat bij driekwart van de bestemmingsplannen, in relatie tot nieuwe verstedelijking, geen gebruik wordt gemaakt van de ladder van duurzame verstedelijking. Grijpt de regering de Omgevingswet aan als nieuwe mogelijkheid om het gebruik van deze ladder meer dwingend op te leggen? Zo nee, waarom niet?

Deze leden hebben begrip voor het feit dat er gestreefd wordt naar een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Naar mening van deze leden is het beschikken over zelfstandige bevoegdheden door de waterbeheerder, zowel onder normale als buitengewone omstandigheden, van fundamenteel belang. Niet voor niets heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geconcludeerd dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden. Deze leden wijzen er op dat deze conclusie getrokken is nog voor de voorgenomen volledige en integrale wijziging van het omgevingsrecht is voltooid. Deze leden zien graag dat de watertoets, gekoppeld aan een overlegverplichting, wordt vastgelegd in de wet. Ook de afspraken in het Bestuursakkoord water van 2011, over onder meer de Watertoets, dienen naar de mening van deze leden te worden verankerd in de Omgevingswet. De waterveiligheidsnormen, zoals die nu nog zijn vastgelegd in de Ww, zullen op wetsniveau vastgelegd dienen te worden. Met de Deltabeslissingen 2015 omarmt de regering een nieuwe benadering om de gevolgen van onder andere overstromingen in Nederland zo klein mogelijk te maken. Daarnaast zijn veel van de toekomstige zaken als «adaptief» in dit programma opgenomen. Een andere benadering kan, maar vereist naar mening van de leden van de SP-fractie ook, dat basisbevoegdheden voor de waterbeheerders worden vastgelegd.

Naast de Ww zal naar mening van deze leden ook een gedegen positie voor de drinkwaterbedrijven, in casu voor de Drinkwaterwet, geregeld moeten worden. Drinkwater is letterlijk van levensbelang. Deze leden zien dan ook graag formeel adviesrecht op visies, plannen, programma's en verordeningen geregeld in de Omgevingswet. De ruimtelijke bescherming van drinkwaterbronnen is naar mening van deze leden een Rijkstaak.

⁵ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-Richtlijn).

Volgens deze leden heeft geschiedenis, met name de aanleg van rioleringsystemen, gezondheidswinst en welvaart gebracht. Zij begrijpen dan ook niet dat het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsplan slechts tot 2020 wordt vastgelegd. De onderbouwing hiervan mist naar inzien van deze leden. Deze leden verzoeken om het verplichtend karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma ook na 2020 op te nemen in de invoeringswet.

Deze leden hebben met verbazing kennis genomen van de aanvulling in de MvT, om het begrip «fysieke leefomgeving» en de reikwijdte van dit begrip pas onder dit artikel te verduidelijken. De leden van de SP-fractie verwachten meer uitleg over wat concreet bedoeld wordt met «het bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken». Deze leden ontvangen hierover graag een vijftal verduidelijkende voorbeelden. Deze leden vragen zich af of in de behoefte van de regering om definities zoveel mogelijk te vermijden hiermee niet wordt doorgeslagen in juridisch filosoferen.

Wat wordt bedoeld met «het bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag»? Is die beoordeling nu niet net wat is vastgelegd in wetgeving? Of gaat hier in de toekomst nadrukkelijk de maatschappelijke discussie over een onderwerp betrokken worden?

Wat zijn de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten? Kunnen ook deze betrokken worden in de gevraagde transponeringstabellen?

Waarom kiest de regering bewust voor een algemene formulering van de zorgplicht om het bevoegd gezag te dwingen om terughoudend gebruik te maken van handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht? Deze leden vragen waar de behoefte tot terughoudend uit voort komt bij schendingen van zorgplicht. Een zorgplicht is toch een wettelijke plicht en het schenden daarvan toch iets waarop gehandhaafd dient te worden?

Deze leden krijgen graag wat meer uitleg over wat de definitie in dit geval is van een «onmiskenbare strijd met de zorgplicht» zoals verwoord in artikel 1.6 en 1.7.

Deze leden constateren een scala aan onduidelijkheden.

Waarom geldt alleen de verplichting voor het vastleggen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid? Als het antwoord is dat dit is vanwege EU-regelgeving, dan vragen deze leden zich af of dit niet een te rigide benadering is. Nederland is een klein, dichtbevolkt land gelegen aan een delta. Hierdoor kent Nederland een eigen problematiek. Op welke wijze is de, beperkte, keuze voor het vastleggen van omgevingswaarden tot stand gekomen? Was hierbij het adagium «geen koppen op Europese wetgeving» het leidende criterium? Graag ontvangen deze leden hier een toelichting over.

Komen er nationale normen voor oppervlaktewater, grondwater en bodem en afstemming met normen voor in te nemen water voor drinkwater? Zo nee, waarom niet? Worden mijnbouwactiviteiten in de toekomst getoetst op potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit? Worden dit vastgelegde omgevingswaarden? Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven welke «dubbele toetsingskaders» met de integratie van zoveel wetten nu uit wetgeving zijn gehaald? Met andere woorden, waaruit bestaat de beloofde efficiency? Kan hier een lijst van komen?

Waar is aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld? Welke onderwerpen zijn benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld? Hoe is deze keuze tot stand gekomen? Op welke wijze worden gezondheidscriteria bij veehouderijen ingepast in de Omgevingswet? Komt er een gezondheidstoets in de wet of bij AMvB, of wordt er gekozen voor een normerend kader? Hoe komt dat er dan uit te zien? Op welke wijze vindt het voorzorgprincipe een plek in deze wetgeving?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze «duurzaam» gebruikt gaat worden in de betekenis van zowel «langdurig» als

«hernieuwbaar». Kan er zorg voor gedragen worden dat de verschillende begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet gehanteerd gaan worden, zodat interpretatieverschillen achterwege blijven?

Bij de doorzettingsmacht van het Rijk en provincies is bij hernieuwbare energie, het gebruik van het woord «algemeen belang» in het geding. Het Rijk kan projectbesluiten nemen als het nationaal belang of algemeen belang in het geding is. Bij de Chw en de Wro is dit anders geformuleerd dan in de voorgenomen Omgevingswet.

Op welke wijze worden de structuurvisies, veel AMvB's en maatregelen omgezet in de nieuwe wet? Gebiedsdekkende en generieke structuurvisies worden geïntegreerd in de Rijksomgevingsvisie. Gebeurt dit één op één, of wordt er geïnterpreteerd? Op welke wijze worden de huidige gemaakte afspraken, zoals bij de Structuurvisies wind op zee, wind op land, buisleidingen en de Bodemenergiesystemen, en recente aanpassingen in het Bouwbesluit op het gebied van duurzame energie juridische ongewijzigd verankerd in de Omgevingswet?

Op welke wijze wordt voorkomen dat bij gemeentelijke vergunningverlening, ongelijkheid ontstaat in vergunningen en vergunning criteria op het gebied van de integrale uitvoering van het Energieakkoord?

Wordt hernieuwbare energie langjarig ingepland en krijgt dit voorrang boven fossiele of traditionele projecten? Zo ja, hoe vindt dit zijn plek in de wet?

Deze leden zijn in de hoeveelheid van geleverde stukken het overzicht rond de stand van zaken rond de bestuurlijke boete kwijt. Deze leden hebben begrepen dat het opleggen van een dergelijke boete beperkt mogelijk wordt gemaakt binnen het omgevingsrecht. Deze leden ervaren echter onduidelijkheid over de alinea die stelt dat boetes over de volle breedte van de wet niet mogelijk zijn, omdat de Wm een boete reeds mogelijk maakt. Wat zijn de voor- en nadelen van een bestuurlijke boete? Wordt dit alleen toegepast bij het bouwrecht? Indien een bestuurlijke boete opgelegd kan worden door het bevoegd bestuursorgaan, hoe wordt dan bewaakt dat hier sprake is van eenduidige landelijke wetgeving? Is de wetgever consistent in zijn uitleg door nieuwe integrale wetgeving te pretenderen, terwijl deels wordt terug gegrepen op «oude» wetgeving? Deze leden ontvangen graag meer informatie over de opgesomde baten en lasten. Hoe wordt tot een structurele lastenreductie van € 10,8 tot € 15,4 mln. voor bedrijven gekomen? En van € 0,5 mln. per jaar voor burgers?

Waarom wordt geconcludeerd dat de Omgevingswet tot een structurele lastenreductie kan leiden van € 34,5 tot € 51,2 mln. voor gemeenten? Hoe is tot deze conclusie gekomen?

Waar komt het bedrag van € 2,1 tot € 2,2 mln. voor provincies, en € 1,8 mln. voor de waterschappen vandaan?

Is de extra leges voor bedrijven van € 18,1 tot € 24,9 mln. voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning structureel, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Een van de doelen van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht was een reductie van de plankosten, waaronder regeldruk, met € 650 mln. op jaarbasis voor burgers, bedrijven en overheden. Hoe zijn die plankosten opgebouwd en waar komt dit bedrag vandaan?

Waar komt de stelling vandaan dat de Omgevingswet geen algemeen direct effect zal hebben op sociaaleconomische aspecten? Deze leden zijn benieuwd op welk moment inzicht wordt verkregen over de consequenties voor de Rijksbegroting en in de kosten die door betrokken (uitvoerings-) organisaties moeten worden gemaakt.

Deze leden ontvangen daarnaast graag meer inhoudelijke gegevens over de kosten rond ICT-aanpassingen. Kunnen de leden, vóór behandeling van de integrale Omgevingswet, een aparte brief ontvangen over de specifieke stand van zaken inzake ICT met betrekking tot de Omgevingswet? Graag

ontvangen deze leden dit overzicht met daarbij betrokken de digitale inspanningen rond de Basisadministraties.

Deze leden zien graag een bepaling opgenomen worden over de werking van de Omgevingswet als geheel. Naar mening van deze leden is het door de regering voorgestelde meerjarig monitoringsprogramma, voor uitvoering van de wet slechts een begin. Omdat de uitvoering cruciaal is voor het succes, wensen deze leden daar nauwlettend bij betrokken te blijven. Een tweejaarlijks vastgesteld moment van een totaal evaluatierapport, dus niet alleen over de uitvoering en werking van VTH, is daartoe een mooie aanleiding tot debat.

Deze leden zien het liefst dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het volledige omgevingsplan appellabel wordt. Indien de belanghebbers «slechts» de mogelijkheid krijgen om beroep aan te tekenen tegen het gewijzigde deel van het Omgevingsplan, vernemen deze leden graag informatie over voor de duur van welke periode hiertegen beroep open staat. Ook vernemen zij graag op welke wijze bestuursorganen dit kenbaar maken aan hun burgers. Voorkomen moet worden dat de invoering van de Omgevingswet een «generaal pardon» wordt voor een veelvoud van (grootschalige) ingrepen binnen de ruimtelijke ordening.

Deze leden vragen extra aandacht voor een aantal zaken van regio-overstijgend belang. Deze leden vragen zich af waar en op welke wijze bijvoorbeeld de kruisende wandel en fietsverbindingen die doorsneden worden een plek gaan krijgen binnen de nieuwe Omgevingswet. Er staat veel in de wet over infrastructuur, maar niet over langzaam verkeer. Komt hiervoor een afstemmingsvereiste? Er ligt een indrukwekkend netwerk van landelijke wandel- en fietsroutes, de zogenaamde recreatieve infrastructuur. Maar ook voor de vaarroutenetwerken. Dit is historische infrastructuur waarlangs schepen zich begeven (en is gebied overschrijdend). In de huidige situatie zijn gemeenten en provincies gezamenlijk verantwoordelijk, maar veel kwaliteiten van het varend erfgoed staan onder druk. Er is sprake van verdwijnende loswallen, afmeervoorzieningen en verdwijnende aanlegplekken in oude stads- en industriehavens, omdat voorzieningen vanwege het mobiele karakter niet permanent in gebruik zijn.

Wordt een culturele paragraaf opgenomen binnen de (te verplichten gemeentelijke) omgevingsplannen, zo vragen de leden van de SP-fractie De regering zet in op het versterken van onder meer de toeristische sector.

Op welke wijze wordt voorkomen dat de bestaande (toeristische) fiets-, wandel- en vaarnetwerken beschermd en behouden blijven en niet ten onder gaan aan gebied overschrijdende vergunningverlening?

Ook de plaats die cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening toebedeeld krijgt is deze leden onduidelijk. Doordat het niet is opgenomen in de wetsartikelen zelf, zal dit per artikel een plek moeten krijgen. Zij vragen zich af of dit de bedoeling was van de wetgever en of dit niet leidt tot misverstanden. Bij veel gemeenten wordt het belang naar de mening van deze leden onvoldoende onderkend. Daarnaast is de Modernisering van de Monumentenzorg niet op alle terreinen «geland». Is de gebiedsgerichte monumentenzorg voldoende gedekt? Is de bescherming voldoende en gelijkwaardig geregeld (bescherming via lijsten en in het omgevingsplan). Hoe wordt cultureel erfgoed behouden?

Gaat de wetgever het beschermingsregiem op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau gelijk trekken? Worden de regels voor vergunningvrij bouwen binnen rijksbeschermd stadsgezicht gelijkgesteld aan die van beschermde stads- en dorpsgezichten?

Op welke wijze wordt het instellen van commissies voor Ruimtelijke Kwaliteit in de wet verankerd? De flexibiliteit van de Omgevingswet vraagt erom ruimtelijke kwaliteiten veilig te stellen en toezicht te houden op plannen en programma's. Het gaat daarbij niet alleen om kwaliteit, maar ook om de kwaliteit in verhouding tot de omgeving, zo menen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat het Rijk aan de slag gaat met een Omgevingsvisie op rijksniveau. Wat is hiervoor het proces en de tijdsplanning en heeft ook hier het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het voortouw, zo vragen deze leden. Daarbij willen deze leden weten op welke manier de Kamer bij het proces betrokken wordt en wanneer de regering een eerste conceptversie van de Omgevingsvisie van het Rijk aan de Kamer zal sturen.

Deze leden vragen de regering om alvast aan te geven welke onderwerpen in ieder geval in de Omgevingsvisie van het Rijk aan bod zullen komen. Ook willen deze leden weten of in de Omgevingsvisie al prioriteringen zullen worden gemaakt en op welke manier sectorale beleidsstukken of structuurvisies zich ten aanzien van de Omgevingsvisie zullen verhouden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering een omgevingsvisie voor de gemeenten niet verplicht wil stellen. Deze leden zijn van mening dat van iedere overheid verwacht mag worden dat ze een visie heeft ten aanzien van het gebruik en de bescherming van de fysieke leefomgeving. Met een Omgevingsvisie kunnen gemeenten hun lange termijn strategie voor de ruimtelijke ordening ontwikkelen. Dit geeft hen houvast bij het maken van keuzes en zorgt voor duidelijkheid naar bedrijven en burgers toe. Daarom vragen de voorgenoemde leden aan de regering om nader te motiveren waarom het maken van een omgevingsvisie voor een gemeente te veel lasten zou opleveren.

Deze leden willen weten op welke manier de integrale benadering – waarbij de verschillende belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving bij de besluitvorming aan de orde komen – wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Deze leden vragen of de regering daarvoor een toetsingskader in de AMvB zal opnemen en hoe deze dan zal worden ingevuld.

Deze leden vragen op welke manier de regering ervoor gaat zorgen dat de waterbeheerder bij plannen en projecten al vroeg in het planproces betrokken wordt en mee kan denken over de inbedding van water in ruimtelijke plannen, als de watertoets niet in de regelgeving wordt opgenomen.

Deze leden merken op dat de maatwerkvoorschriften straks ook breder in de fysieke leefomgeving gebruikt kunnen worden dan nu het geval is. Deze leden zien dat dit kansen geeft voor de ontwikkeling in de leefomgeving, maar vragen of de regering wel van te voren een analyse heeft gemaakt van de manier waarop maatwerkvoorschriften zullen uitpakken op deelterreinen van het omgevingsrecht waar we ze nu nog niet kennen. Deze leden lezen in artikel 5.51 van het wetsvoorstel dat indien de uitvoering van een projectbesluit door Rijk of provincie onevenredig wordt belemmerd door lokale regelgeving, deze regelgeving bij besluit buiten toepassing mogen worden gelaten. Deze leden merken op dat in dit artikel geen overleg met het betreffende bestuursorgaan hierover is geregeld en vragen de regering nader uit te leggen waarom dit niet gedaan is.

Deze leden constateren dat de regering van plan is om veel meer zaken in generieke voorschriften en verordeningen in plaats van in vergunningen te regelen. Dit kan de regeldruk verminderen, maar de rechtszekerheid van de burger wordt daardoor wel aangetast. Deze moet namelijk zijn rechtspositie zelf afleiden uit de verschillende regelingen. De voorgenoemde leden willen weten of er, bijvoorbeeld bij het Omgevingsloket, voor wordt gezorgd dat burgers informatie over hun rechtspositie kunnen krijgen.

Deze leden vragen de regering in hoeverre zij in haar keuze om van vergunningen steeds meer naar algemene regels te gaan ook meeneemt dat de kosten van controle en handhaving bij algemene regels door de maatschappij betaald worden en dat bijvoorbeeld gebouwen waarvan

achteraf blijkt dat ze niet aan alle (veiligheids-)eisen voldoen maar zelden worden afgebroken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat ook bij de omslag van vergunningen naar algemene regels nog steeds een zorgvuldige afweging van de belangen nodig is, waarbij ook de milieugevolgen in zicht zijn. Op welke manier wordt hier een instrument zoals de milieueffectenrapportage, in de procedure van het opstellen van generieke regels opgenomen, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen of de regering van plan is om de programmatische aanpak eerst nog te evalueren opdat mogelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen voordat het tot alle overheden wordt uitgebreid.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de beleidscyclus van het omgevingsplan in de AMvB vorm gegeven zal worden.

Deze leden merken op dat huidige plannen en structuurvisies een plaats moeten krijgen de Omgevingswet, maar dat er veel onzekerheid is over hoe dit zal gebeuren. Hoe gaat de regering waarborgen dat de huidige gemaakte afspraken, zoals ten aanzien van wind op zee, wind op land en buisleidingen ondergrond, ongewijzigd juridisch verankerd worden in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren dat de regering in de Omgevingswet de wijze waarop burgerparticipatie vorm krijgt overlaat aan de decentrale overheden. Alleen in het geval van projectbesluiten is participatie wel wettelijk verplicht gesteld in de projectprocedure. Deze leden twijfelen of de participatie bij andere procedures op deze manier wel voldoende is gewaarborgd en vragen de regering dan ook om zwaarwegende redenen waarom hier niet meer zekerheid is geboden.

Deze leden vinden het van groot belang dat burgers altijd kunnen participeren in de probleemverkennde fase. Voor echte inspraak moeten burgers al vroeg bij een project betrokken worden. In de Omgevingswet is dit echter alleen geregeld als onderdeel van de procedure van het projectbesluit, maar niet bij andere procedures. De voornoemde leden willen daarom weten hoe dit zich verhoudt tot de gewenste betrokkenheid van burgers bij plannen en projecten en op welke manier de regering dan een goede en volledige participatie in de verkenningsfase in de Omgevingswet verzekert. Daarbij vragen deze leden of de regering ook heeft overwogen om de verkenningsprocedure onafhankelijk ten opzichte van het projectbesluit in de Omgevingswet op te nemen, zodat die procedure breder van toepassing is.

Deze leden denken dat het van groot belang is dat mensen bij het begin van een besluitvormingstraject ook al kunnen meedenken over de zaken die in een milieueffectenrapportage aan de orde moeten komen. Dit zorgt er ook voor dat vroegtijdig potentiële alternatieven kunnen worden ontdekt. Deze leden vragen derhalve waarom de regering er niet voor heeft gezorgd dat bij de start van een traject met belanghebbenden een gesprek wordt aangegaan over de reikwijdte van het m.e.r.-onderzoek. De leden van de D66-fractie merken op dat de rechten van burgers op inspraak in de verkenningsfase ook ten aanzien van informatie- en consultatiebijeenkomsten in het nauw kunnen komen. Dergelijke bijeenkomsten kunnen namelijk leiden tot een samensmelting, waarbij burgers niet weten of ze advies kunnen geven of niet. Men loopt zelfs het risico dat bestuursorganen die snel door deze procedure willen komen deze bijeenkomsten met opzet met elkaar laten samenvoegen. Heeft de regering overwogen om het inspraakrecht van burgers hier te verstevigen door een strikte scheiding te maken tussen informatie- en consultatiebijeenkomsten, zo vragen deze leden.

Deze leden zijn van mening dat het bij inspraak van groot belang is dat de overheden de suggesties of bezwaren van mensen serieus in beschouwing nemen en dat mensen zich ook serieus genomen voelen in het proces, zowel voor- als na het besluit over een project. In dit licht vragen deze leden aan de regering of ze heeft overwogen om een

verplichting in de Omgevingswet op te nemen om aan burgers mee te delen wat er met hun inbreng en advies is gedaan en hoe het afwegingsproces verliep.

Deze leden achten het van groot belang om de uitgangspunten betreffende rechtsbescherming te waarborgen. Eén van deze uitgangspunten is dat er tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In het licht van gedoogplichtbeschikkingen staat er enkel beroep open bij één instantie, namelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De RvS adviseert «de noodzaak van beroep in één instantie tegen dergelijke beschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen». De regering heeft de voorkeur om de rechtsbescherming tegen gedoogbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven en besloten om de juridische regeling van het beroep tegen gedoogbeschikkingen te laten regelen in de Invoeringswet. De leden van de D66-fractie missen echter de zwaarwegende argumenten waar de RvS om had gevraagd en verzoeken de regering deze alsnog te geven.

Deze leden vragen of er beroep mogelijk is tegen de aanwijzing van een experiment en, zo ja, op welke manier dit geregeld is. Zo nee, hoe verhoudt dit zich dan tot de rechtsbescherming?

Deze leden willen graag verduidelijking ten aanzien van de vraag of lagere overheden in beroep kunnen gaan tegen een projectbesluit van het Rijk. Deze leden menen dat het van groot belang is dat de Commissie voor de m.e.r. onafhankelijk opereert en dat haar leden niet betrokken zijn geweest- of een aanmerkelijk belang hebben bij een plan of activiteit waar ze advies over geven. Deze leden vragen gelet daarop waarom de regering de onafhankelijkheid van deze commissie niet in de Omgevingswet geborgd heeft.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen verplichte commissie wil instellen die onafhankelijk advies geeft over de omgevingskwaliteit, omdat dat ingaat tegen de bestuurlijke vrijheid van gemeenten. Deze leden vragen of de facultatieve inzet van een dergelijke commissie door gemeenten dan wel volledig open staat en actief wordt ondersteund. Ook willen deze leden weten of er in de AMvB wel eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid en de professionaliteit van een dergelijke commissie voor omgevingskwaliteit indien gemeenten daar gebruik van wensen te maken.

Deze leden vragen de regering welke keuzes ze in de invoeringswet van de Omgevingswet wil maken met betrekking tot de vraag of gedragingen die onder de Wet op economische delicten worden ingebracht als overtreding of als misdrijf strafbaar worden gesteld. Ook willen deze leden weten hoe de afbakening tussen bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving vorm zal worden gegeven.

Deze leden zien dat de adviestaak van de veiligheidsregio's niet in het wetsvoorstel verankerd zijn. Deze leden vragen de regering in te gaan op de risico's voor veiligheid en gezondheid wanneer dit niet geborgd is. Ook willen deze leden weten hoe de verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid zal lopen indien er iets mis gaat.

Omgevingsvisies en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. Twee van de uitzonderingen daarop zijn het beheerplan voor een Natura 2000-gebied, dat vrijstellingen van de omgevingsvergunning kan bevatten, en een programma met programmatische aanpak. Genoemde leden vragen of de verkregen toezegging in het kader van dit beheerplan, bijvoorbeeld een vrijstelling van de omgevingsvergunning, of een toezegging in het kader van een programmatische aanpak door het

bevoegd gezag terzijde kunnen worden geschoven door een nieuwe belangenafweging (zie ook tabel 3, blz. 58 MvT). Als dit het geval is vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot het uitgangspunt van een betrouwbare overheid en hoe hierbij het bevoegd gezag beslist als er zowel belangen van bijvoorbeeld agrarische ondernemers als eigen belangen spelen. Genoemde leden wijzen hierbij op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) waaronder ook realisatie van enkele MIRT-projecten valt. Komen voor de nadere belangenafweging in de uitvoeringsregeling nadere afwegingscriteria, zo vragen deze leden.

De hoofdregel bij regelgeving is dat de norm wordt vastgelegd in de wet en dat alleen de uitwerking van die norm op lager niveau plaatsvindt, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast. De voorgestelde Omgevingswet heeft nu meer het karakter van een kaderwet, waarbij de normen zelf in lagere regelgeving vastgesteld worden. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om belangrijke en invloedrijke normen in de wet zelf op te nemen.

Op dit moment vormen de artikelen 2.10 tot en met 2.21 van de Wabo een belangrijk toetsingskader voor de beoordeling van omgevingsvergunningen. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om dit toetsingskader, al dan niet in gewijzigde vorm, in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen?

Deze leden wijzen in dit verband ook op de normen voor waterveiligheid. Deze zijn nu opgenomen in de Ww. De hoogte van deze normen heeft grote financiële implicaties en is bepalend voor de (lange termijn-) overstromingsrisico's in het laaggelegen Nederland. Deelt de regering de mening dat de democratische legitimiteit van deze normen en direct parlementair instemmingsrecht daarom van groot belang zijn? Is de regering bereid deze normen in het voorliggende wetsvoorstel of bij invoeringswet op te nemen?

De Commissie Stedelijke Herkaveling heeft juni 2014 een advies uitgebracht over het invoeren van een herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten, zo memoreren deze leden. Deze leden vragen graag aandacht voor dit advies. Zij vinden het van belang dat gemeenten voldoende instrumenten hebben om gebiedsontwikkeling te faciliteren en een vuist kunnen maken richting projectontwikkelaars. Hoe waardeert de regering de voor- en nadelen van de voorgestelde herkavelingsbevoegdheid voor gemeenten? In hoeverre is de regering voornemens de genoemde herkavelingsbevoegdheid wettelijk mogelijk te maken, bijvoorbeeld via de Omgevingswet? Welke stappen gaat de regering zetten en welk tijdpad heeft zij daarbij voor ogen?

De regering streeft enerzijds naar meer duidelijkheid voor de gebruikers van het omgevingsrecht, en anderzijds meer flexibiliteit bij het bevoegd gezag in de belangenafweging, zo merken de leden van de PvdD-fractie op. Deze leden wijzen, samen met tal van experts, op de tegenstelling die hier in zit en vragen de regering hierop te reflecteren. Immers, het wetsvoorstel kent tal van uitzonderingsgronden op grond waarvan bevoegd gezag gebruik kan maken, en gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om in hun gemeente andere regels te stellen dan de buurgemeente doet. Op welke manier wordt hier voor particulieren en ondernemers de wet duidelijker van, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdD-fractie vinden het zeer bezwaarlijk dat alle inhoudelijke doelen en beginselen uit de wet in formele zin zijn weggehaald en worden verplaatst naar AMvB's. Juist door het opnemen van de beginselen in de wet zelf kan er richting worden gegeven aan ontwikkelingen. Juist dat is nodig om de door de regering gewenste vrijheid te kunnen geven, zo menen deze leden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop. Het wegstoppen van de inhoudelijke normen die de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen in AMvB's

vinden deze leden vergelijkbaar met de neiging die de Europese Commissie vaak heeft om in haar wetgevende voorstellen talloze grondslagen neer te leggen voor gedelegeerde- en uitvoeringsregelingen. Daar is de regering, samen met de Kamer, doorgaans zeer kritisch over. In dit soort gevallen deelt de regering de mening dat het van belang is om invloed te kunnen hebben over dit soort zaken. De regering blijkt in het geval van de Omgevingswet echter van mening dat het parlement prima buiten spel kan worden gezet en wil alle inhoudelijke normen bij AMvB regelen. Pas na een zeer kritisch advies van de RvS heeft de regering deze AMvB's nu wel van een voorhangprocedure voorzien. De leden van de PvdD-fractie willen er echter op wijzen dat de invloed van het parlement bij het vaststellen hiervan zeer minimaal is. Kan de regering inschatten hoeveel pagina's bijvoorbeeld de toekomstige AMvB op het gebied van milieu zal zijn? Het wijzigen van een AMvB om bijvoorbeeld het milieu of de volksgezondheid beter te beschermen dan de concept-AMvB voorstelt, vergt vaak al meer spreektijd dan er in de procedures van behandeling van een AMvB beschikbaar is. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering over hoe dit de betrokkenheid van de Kamer borgt, die volgens de brief over de stelselherziening⁶ «vanzelfsprekend» zou zijn.

In het wetsvoorstel en de MvT is sprake van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, zo merken de leden van de 50PLUS/Kleinfractie op.

Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen er de afgelopen vijf jaren sprake was van een archeologische toevalsvondst waaraan het Rijk, in casu de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, financieel aan de opgraving heeft bijgedragen?

Deelt de regering de mening dat deze regeling verder gaat dan het huidige archeologische beschermingsregime?

Het huidige archeologische beschermingsregime legt het primaat van de bescherming van ons bodemarchief neer bij gemeenten.

Waarom wordt in deze regeling nu opeens afgestapt van dit primaat en regelt deze wet nu opeens ook de omgang met vondsten van lokaal en regionaal belang?

Als de regering consequent is in haar wetsvoorstel beperkt zij deze regeling van archeologische toevalsvondsten tot vondsten van nationaal belang.

Is de regering bereid deze bepaling te schrappen dan wel te herzien en te beperken tot archeologische toevalsvondsten van (inter-)nationaal belang?

5. Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel

De MvT is volgens de leden van de VVD-fractie niet altijd helder over de vraag ten aanzien van de consequentie van minder regels. Een voorbeeld daarvan is te vinden op pagina 132 van de MvT waar de regering het volgende stelt: *«De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de leefomgeving leiden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.»* De leden van de VVD-fractie ontvangen hier graag een toelichting op. Een vergelijkbare vraag komt op bij het lezen van de onderstaande passage op pagina 140 van de MvT als het gaat over wel of geen vergunningsverplichting: *«Wanneer regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningsplicht ingesteld als dat nodig is met*

⁶ Kamerstuk 33 118, nummer 16)

*het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd.» Wanneer is dit? Hoe moet men dit weten? Krijgt men dit uiteindelijk te horen bij het loket? Of moet men hier zelf achter komen? Zoals eerder in dit verslag reeds gesteld is, zijn deze leden positief over het voornemen om snellere procedures te creëren met minder regels. De regering stelt dat het verminderen van regels ook leidt tot een betere voorspelbaarheid. Deze leden zien dit graag toegelicht. Wordt dit bijvoorbeeld veroorzaakt door snellere procedures? Of vooral door het schrappen van tegenstrijdige regels? Kan de regering daar voorbeelden bij geven? Kan de regering toelichten hoeveel sneller er gewerkt kan worden? Stel dat een inwoner van een willekeurige gemeente een dakkapel wil bouwen, hoeveel sneller zou dit kunnen gaan? Hoeveel sneller kan een Rijksweg of een provinciale weg worden aangelegd? De regering stelt op pagina 90 van MvT: «*Voorafgaand aan het geven van een instructie zal met desbetreffende bestuursorgaan ambtelijk en bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd.*» Deze leden vragen of ditzelfde niet ook geldt voor instructieregels.*

De regering geeft aan dat wanneer er bij het realiseren van projecten sprake is van botsende belangen tussen Rijk en provincies, de bestuurslagen beschikken over doorzettingsmacht. Deze leden vragen of kan worden bevestigd dat de bewijslast voor Rijk en provincies in het kader van de doorzettingsmacht niet zal toenemen.

Op pagina 132 van de MvT wordt gesproken over een «redelijke verwachting»: «*Wel zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, aannemelijk moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd. Dat biedt rechtszekerheid aan de betrokken eigenaren.*» Deze leden vragen wat dit concreet betekent voor de aanvrager. Dat men het wel verwacht, maar als het dus niet gebeurt er geen sancties en dergelijke aan kunnen worden verbonden? Is het met dit soort projecten niet vaak lastig de redelijke verwachting in te schatten? Deze leden horen graag een toelichting.

Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip «fysieke leefomgeving», moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen, zo menen deze leden. Gemeld wordt dat bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen mogelijk is als deze overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de zorgplicht. Deze leden vragen hierbij met wie deze afspraken gemaakt worden. Kan de initiatiefnemer hierbij dan onderhandelen over wat er van hem verwacht mag worden, of zou sprake moeten zijn van een waarschuwing vanuit de bestuurlijke verantwoordelijke? Worden de rechten van andere belanghebbenden daarmee niet geschaad? Deze leden vragen de regering waarom de waterschapsverordening niet opgaat in de Omgevingswet.

De wereld verandert steeds sneller. Nieuwe wensen en nieuwe normen verdienen het prompt in de omgevingsplan te worden opgenomen en niet pas bij een herziening zoals nu gebeurt bij bestemmingsplannen die een tienjaarstermijn kennen. Dit is naar de mening van deze leden mogelijk

door het omgevingsplan meerlagig en digitaal aan te bieden. Deze leden vragen de regering daarop te reflecteren.

Deze leden vinden dat het Rijk op de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid veel meer visie moet tonen, moet verleiden en uitdagen en moet nadenken over instrumentarium waarmee lagere overheden de geformuleerde visie verder zouden kunnen brengen. In sommige gevallen zou het Rijk de visie zelfs moeten vertalen in landelijke aanvalsplannen, bijvoorbeeld tegen leegstand.

Natuurlijk dient bij de opstelling van een sectorale visie rekening te worden gehouden met reeds vastgestelde (rijks) structuurvisies, zo menen deze leden. Zo ontstaan meerdere kaartlagen, hetgeen in het tijdperk van digitale kaarten geen enkel probleem oplevert. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie geeft dat ook niet, zolang alle visies maar voor een ieder kenbaar zijn, bijvoorbeeld in een tool of «Laan van de leefomgeving» waarin met een druk op de knop alle op een locatie vigerende omgevingsgerelateerde regelgeving en informatie inzichtelijk is. Deze leden noemen dit de digitale breinaald. Deze leden achten het van belang dat er duidelijke instructies komen, ook voor toekomstige structuurvisies of beleidsvoornemens, waarmee er voldoende waarborg is dat deze in de gemeentelijke omgevingsplannen worden overgenomen.

De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat gemeenten een langetermijnvisie ontwikkelen op de verbetering van de fysieke leefomgeving op hun grondgebied. Het moet dan wel zo zijn dat de wet bepaalt dat alle gemeenten een omgevingsvisie maken voor hun eigen grondgebied en/ of in regionaal verband, zo menen deze leden.

Deze leden merken op dat in de Nbw de provincies de mogelijkheid krijgen gebieden aan te wijzen van landschappelijk of natuurbelang buiten de door de rijkswet beschermde Natura2000-gebieden. In de visie van deze leden moeten de provincies kunnen bepalen welk beschermingsregime op deze provinciale natuur- en landschapsgebieden van toepassing is. Artikel 2.11 en 2.12 lijken dit onmogelijk te maken. Deze leden vragen een verduidelijking op dit punt. Deze leden zouden lagere overheden binnen de door het Rijk gestelde kaders van algemene ruimtelijke visies en sectorale structuurvisies de ruimte willen geven voor eigen beleid in zelf aan te wijzen gebieden. Ook bij de Nbw vragen deze leden daarom om een uniform kader. Dit om te voorkomen dat er een wildgroei aan verschillende regels ontstaat.

Deze leden zijn een voorstander van de programmatische aanpak. Als door gezamenlijke inspanning of door het saneren van vervuilende activiteiten milieuruimte wordt gecreëerd, mag deze worden gebruikt voor nieuwe activiteiten. Uitgangspunt moet daarbij zijn, zo menen deze leden, dat er per saldo een verbetering op moet treden. Bij de PAS is echter gebleken dat de «nieuwe» ruimte te beperkt is om alle nieuwe activiteiten van voldoende ruimte te voorzien. Milieuruimte is daarmee een schaars goed geworden. Deze leden vragen de regering te reflecteren op mogelijke nieuwe manieren voor de verdeling van dit schaarse goed. De vraag die rijst uit de uitspraak over de A2⁷ is of de programmatische aanpak wel bruikbaar is voor natuurwaarden.

Gebruik van een programmatische aanpak vereist monitoring en toezicht op de naleving en sancties bij niet nakomen van de afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van herstel-plicht), zo menen deze leden. Deze leden vragen de regering hierop nader in te gaan. Deze leden hebben hierbij vooral zorgen over aan wie de sancties kunnen worden opgelegd. Een programmatische aanpak raakt immers per definitie een zeer groot aantal actoren.

Deze leden wijzen er op dat in andere landen de m.e.r.-procedure is omgezet in een effectrapportage, waarbij naar veel meer effecten van een initiatief wordt gekeken dan alleen die betrekking hebben op milieu. In de

⁷ HvJ EU, zaak C-521/12, 15 mei 2014.

ogen van deze leden zou dit een opening bieden om op dat moment ook een gezondheidsscan uit te voeren en te bezien in hoeverre drinkwatereffecten optreden. Deze leden vragen een reactie van de regering ten aanzien van deze gedachten.

Vertrouwen alleen is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet voldoende. De wetgever moet voldoende ijkpunten in de wet opnemen om te waarborgen dat zowel sterke als zwakke belangen en belangengroepen voldoende worden gehoord, rechtszekerheid wordt geboden aan betrokken burgers en bedrijven en keuzes zijn onderbouwd met goede kennis.

De afgelopen jaren is er veel veranderd ten aanzien van de positie van de belanghebbende. Die verandering hebben deze leden gesteund, zij vragen de regering echter of zij de observatie deelt dat de maatschappij juist kritischer aan het worden is op haar eigen omgeving en of de beperkingen van bijvoorbeeld het belanghebbendenbegrip niet zouden kunnen leiden tot een toenemende frustratie. Deze leden wijzen hierbij op de geuite onmacht van burgers bij het zien van de kaart van mogelijke schaliegaslocaties en de weerstand tegen windmolenparken. Waarborgen voor vroegtijdige participatie zijn dan ook nodig. Het openstellen van het indienen van zienswijzen voor een ieder achten deze leden daarom een belangrijke stap in de goede richting. Dit is echter in het formele proces van bezwaar en beroep. Deze leden vragen om voorafgaand aan de officiële procedures al overleg met belanghebbenden te verplichten welke gericht is op het bereiken van overeenstemming.

Deze leden denken dat een vroege betrokkenheid van burgers bij initiatieven, in lijn met het gedachtegoed van Elverding hierbij behulpzaam zou kunnen zijn. Deze leden zouden dit principe dan ook graag opgenomen zien in de Omgevingswet als gedragsregel bij vergunningaanvragen voor m.e.r.-plichtige activiteiten. Dit zou dan niet alleen moeten gelden voor initiatieven van de overheid, maar ook die van private initiatiefnemers. Voor kleinere aanvragen zou ook betrokkenheid van omwonenden gestimuleerd kunnen worden. Deze leden wijzen hierbij op gemeenten die als standaardvraag bij een vergunningaanvraag voor een dakkapel vragen om de instemming van de burens.

De Rijkcoördinatieregeling (RCR) heeft duidelijke meerwaarde gehad bij complexe projecten van nationaal belang. Deze procedure zorgt voor een duidelijke procedure, transparante escalatiemogelijkheden en een heldere bevoegdheidsverdeling voor verschillende overheidslagen met betrekking tot duurzame energieprojecten, zo menen deze leden.

Op welke wijze wordt de RCR vervangen? Hoe kan de rijksoverheid zekerstellen dat initiatieven van nationaal maatschappelijk belang een plek krijgen?

Deze leden missen in het wetsvoorstel, in het bijzonder in hoofdstuk 12, een nieuwe visie op de betaalbaarheid voor de ruimtelijke ordening. Deze visie is naar hun mening nodig omdat de financiering van plannen voor de inrichting en verbetering van de leefomgeving niet langer gedekt kan worden uit de algemene middelen van gemeenten, middelen uit grondexploitatie, doeluitkeringen en subsidies.

De gemeenten kunnen straks de kosten nog nauwelijks in rekening brengen door de afschaffing van bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, zo stellen deze leden. Het lijkt erop dat het instrument van kostenverhaal wordt ingeperkt. Het feit dat dit instrument nu de risico's van verlies op gebiedsontwikkelingen geheel bij de gemeente laat, terwijl winst bij de initiatiefnemers kan blijven, wordt niet gerepareerd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel in grote lijnen de bestaande regels van de Wro volgt als het gaat om grondexploitatie. Enkele noodzakelijke verbeteringen zijn daaraan toegevoegd, zoals het flexibiliseren van het exploitatieplan.

Met dat laatste worden grote onzekerheden en risico's geïntroduceerd, zo menen deze leden. Onduidelijk is bij wie die onzekerheden en risico's komen te liggen. Deze leden zijn van mening dat het niet zo kan zijn dat revenuen van flexibiliteit bij enkele- en de kosten van flexibiliteit bij alle burgers komen te liggen.

Deze leden achten de nieuwe Omgevingswet de kans bij uitstek om nog eens na te denken over de grondpolitiek. De huidige wetgeving heeft tot grote onevenwichtigheden geleid met grote negatieve maatschappelijke gevolgen, zo menen deze leden. Transparantie, duidelijkheid en zekerheid over bij wie ontwikkelrechten terecht komen, wie er risico loopt, hoe kosten verdeeld en verhaald worden alsmede hoe en door wie revenuen aangewend kunnen worden, passen naar de mening van de leden erg goed bij de doelstellingen van de Omgevingswet.

Een fundamentele wijziging zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat mogelijk wordt gemaakt dat bestemmingswijzigingen in de toekomst kunnen worden omgezet in te vergeven concessies voor ontwikkeling. Deze leden zouden er dan de voorkeur aan geven dat concessies voor belangrijke ontwikkelingen door de overheid die de functieverandering mogelijk maakt, via een transparante procedure getenderd zouden kunnen worden. In andere woorden met uitnodigingsplanologie volgens transparante procedures. Voor dat laatste is het dan wel nodig dat het recht op zelfrealisatie, zoals eerder door een Kamermeerderheid gevraagd, ter discussie wordt gesteld. Deze leden achten het van belang dat geleerd wordt van het verleden en dat we herhaling van alle negatieve aspecten van de vastgoedbubbel voor de toekomst voorkomen.

Deze leden vragen voorts om zo snel mogelijk, en vooruitlopend op-, de inwerkingtreding van de Omgevingswet al een wetsvoorstel aan de Kamer te sturen dat stedelijke herverkaveling naar analogie van de Wet Inrichting Landelijk Gebied mogelijk maakt.

Tenslotte achten deze leden het noodzakelijk dat een goede analyse wordt gemaakt van de effecten die de artikelen 40b tot en met 40 f van de Onteigeningswet in het recente verleden op een goede ruimtelijke ordening hebben gehad. Deze leden zijn benieuwd hoe de uitkomsten daarvan in de nieuwe onteigeningswet zullen worden vormgegeven. Deze leden zouden er voor zijn dat naast het beginsel van de vervuiler betaalt ook het profijtbeginsel een plek in de wet krijgt. Als anderen dan benadeeld worden dan is er een titel voor compensatie, rechtsreeks of via de overheid.

Het profijtbeginsel kan ook helpen in constructies, bijvoorbeeld bij Bedrijveninvesteringszones (BIZ), waarbij gezamenlijke investeringen worden gedaan of investeringen door de overheid waarvan mensen direct profijt hebben. Dat is volgens de leden van de PvdA-fractie beter dan dat dit soort kosten, via lokale belastingen, door alle burgers worden gedragen.

Door de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regelgeving neemt het belang van toezicht en handhaving toe, zo menen deze leden. De kosten voor handhaving worden nu niet meer vergoed door de veroorzakers, maar door het collectief.

Het principe dat de vervuiler betaalt zou ook breder ingezet kunnen worden. Voorbeelden van waar dat zou kunnen zijn bij verloedering door leegstand (compensatie voor waardedaling bij omwonenden) en bij windmolenparken (bewoners kunnen een schadevergoeding krijgen, kunnen participeren of krijgen goedkopere stroom) enzovoorts.

Deze leden vragen ook hoe de maatschappelijke kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg, evacuatiekosten bij acceptatie van een overstromingsrisico en verlies aan arbeidsproductiviteit, van het overschrijden van de minimaal gezonde norm worden toegerekend.

Deze leden vragen de regering in hoeverre is nagedacht over de toerekening en spreiding van risico's van bepaalde activiteiten parallel met de

kosten van dierziekte-uitbraken die door de sector mede gedragen worden.

Deze leden vragen de regering tenslotte met een oplossing te komen waarbij het recht op planschade voor nog niet gerealiseerde bestemmingen aan een maximale termijn wordt gebonden.

De milieueffectrapportage is een instrument voor een integrale belangenafweging. Gemoderniseerd als een Omgevingstoets kan deze rapportage de basis zijn voor een integrale belangenafweging zoals de Omgevingswet voorstaat. Deze leden vinden het van belang dat de vereisten over de inhoud en procedure van een milieueffectrapport voor een ieder duidelijk uit de wet volgen. Vroegtijdige participatie en een borging van de kwaliteit is daarbij van belang. De onafhankelijke advisering door de Commissie voor de m.e.r. is een garantie voor kwaliteit en zou voor zowel projecten en plannen een vereiste moeten zijn. Een advies van de Commissie m.e.r. geeft voor initiatiefnemer, omwonenden en het bevoegd gezag vertrouwen voor een goed besluit. Om onzekerheden over de effecten na realisering van projecten en plannen te verkleinen is evaluatie van belang. Dit sluit aan bij de oplevertoets van de Commissie Elverding en de m.e.r.-Richtlijn.

In het nader rapport geeft de regering aan dat de criteria die aangeven of een plan-m.e.r. moet worden opgesteld eenduidig zijn. In artikel 16 van het wetsvoorstel wordt echter een nieuwe uitzondering op de plan-m.e.r.-plicht opgenomen voor «kleine wijzigingen» en «kleine gebieden», zo merken deze leden op. Het is deze leden niet op voorhand duidelijk wat hieronder moet worden verstaan. De Europese Commissie wijst er in haar handleiding voor de SMB-richtlijn op dat wat «klein» is per lidstaat verschilt. Voor de interpretatie van de term is vooral van belang of sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Als daar namelijk sprake van is, moet een plan-MER worden opgesteld om deze effecten nader te onderzoeken, zo menen de leden van de PvdA-fractie.

Deelt de regering de mening dat in een dichtbevolkt land met grote opgaven in fysieke leefomgeving als Nederland snel sprake zal zijn van aanzienlijke milieueffecten, en dat het daarom rechtszekerheid biedt om aan te geven wanneer van de uitzondering gebruik kan worden gemaakt? Ligt het niet voor de hand om de bestaande D-drempels uit het Besluit milieueffectrapportage⁸ te gebruiken als criterium?

In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen een inrichting en een activiteit. Deze leden vragen aandacht voor die gevallen waarin de omgevingsvergunning voor een bouwwerk wordt verleend, terwijl de voorziene activiteit niet past binnen de normen. Belanghebbenden kunnen bij de omgevingsvergunning geen zienswijze of bezwaar indienen tegen het voorziene gebruik, alleen tegen het bouwwerk zelf. Hoe gaat de regering voorkomen dat er gebouwen worden gebouwd, maar dat de voorziene activiteit gehandhaafd moet worden en beëindigd.

Het zou volgens deze leden een goed idee zijn om een hoofdstuk over inrichtingen of bedrijven in de Omgevingswet op te nemen. Burgers, bedrijven en overheden kunnen dan in dat hoofdstuk lezen waaraan bedrijven zich te houden hebben. In dat hoofdstuk kunnen dan algemene bepalingen worden opgenomen, waaraan de opsteller van de AMvB zich moet houden bij het bepalen voor welke bedrijven een omgevingsvergunning voor milieu is vereist en welke bedrijven onder algemene regels kunnen vallen. Thans bestaan daarvoor geen criteria en heeft de formele wetgever de opsteller van de AMvB als het ware carte blanche gegeven, zo menen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat deze niet van toepassing wordt geacht op omgevingsvergunningen. Er lijken echter uitzonderingen

⁸ Besluit van 4 juli 1994, houdende uitvoering van het hoofdstuk milieueffectrapportage van de Wet milieubeheer.

mogelijk die volgen uit de Dienstenrichtlijn.⁹ Kan de regering aan de hand van voorbeelden nader toelichten in welke gevallen dit nog zo zou zijn en waarom niet generiek is afgezien van de *lex silencio positivo*?

Deze leden achten het van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is voor initiatiefnemers ten aanzien van welke voorwaarden er gesteld worden aan de voorziene inrichting of activiteit op een bepaalde plaats. Daar dit plaatsafhankelijk is, is een kaart hiervoor naar de mening van deze leden het geëigende middel. In de huidige tijd van digitale toegankelijkheid van data moet het mogelijk zijn om, ook al betreft het verschillende elkaar overlappende regimes, zodanig met elkaar te combineren zodat voor een initiatiefnemer direct helder kan zijn of het initiatief op de betreffende plaats mogelijk is of waar deze gemakkelijker kan worden ingepast. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarom de voorziene «Laan van de leefomgeving» zo in te richten dat met één druk op de kaart inzicht te verkrijgen in de aldaar geldende restricties en mogelijkheden. Is het denkbaar dat ook de relevante algemene regels gekoppeld kunnen worden aan adressen, zo vragen deze leden. Deze leden achten het wenselijk dat de experimenteerbaarheid blijft bestaan. De tien jaar-termijn herkennen zij uit de Chw en achten zij bruikbaar omdat investeringen een lange termijn vergen. Oprekken van de termijn naar vijftien jaar vinden zij risicovol. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een tussentijdse evaluatie dan een optie is waarbij eventueel bij te grote afwijking een programma tot herstel kan worden afgedwongen.

Daar waar mogelijk zou echter het nog eerder bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit nagestreefd moeten blijven worden. In de plannen zouden deze leden dan ook graag een ambitieus tijdspad opgenomen zien om zo, zo snel als redelijkerwijs mogelijk, alsnog deze verbetering in de leefomgevingskwaliteit te behalen en dat zo voorkomen wordt dat de termijn wordt opgesoupeerd. Deze leden willen in ieder geval voorkomen dat er nieuwe saneringssituaties ontstaan. Deze leden vragen of gezien de ontheffingsmogelijkheden die nu in de wet worden opgenomen de noodzaak nog bestaat om het gebiedsontwikkelingsplan te handhaven.

De leden van de CDA-fractie missen een beeld van de AMvB's, ook ten aanzien de daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Deelt de regering de visie dat reeds nu uit de wet zelf al zou moeten blijken welke overheidsinstanties waartoe- en onder welke voorwaarden bevoegd zijn? Juist omdat inzake de taak- en bevoegdheidsverdeling het voorstel verschillende (en soms zelfs tegengestelde) uitgangspunten kent, is dit van belang.

Deze leden menen dat de wet niet helder is. Soms wordt uitgegaan van het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet», op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau. Hoe beziet de regering dat, zo vragen deze leden.

Deze leden menen dat bij een integrale afweging van belangen, waar het in het omgevingsrecht vaak op uit komt, duidelijk moet zijn wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden al dan niet ingezet mogen worden. Als dat pas in de uitvoeringsregelingen duidelijkheid zal worden, dan heeft de Kamer daar amper nog invloed op.

Deze leden constateren dat er veel aandacht in de wet wordt besteed vanuit het belang van proces en overheden en niet vanuit de burger. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de visie van de regering daarop en op welke wijze een visie vanuit de burger sterker in de wet tot uitdrukking kan worden gebracht.

⁹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn)

Deze leden begrijpen dat er een Gegevensautoriteit dient te komen die alle data gaat beheren. Het goed en tijdig functioneren daarvan is een kritische succesfactor, terwijl de invoering van de Wabo qua automatisering rampzalig verliep. Graag vernemen deze leden op welke wijze gewaarborgd is dat deze Gegevensautoriteit tijdig en goed functioneert. Deze leden pleiten voor een aanpak waarbij normen, zeker de Europese normen, wel hard blijven gelden, maar waarbij tevens soepel wordt omgaan ten aanzien van de manier waarop en de termijn waarbinnen het bereikt moet worden. Graag vernemen deze leden de visie van de regering op deze gedachte. Als alternatief kan ook overwogen worden om een hiërarchie aan te brengen in belangen en normen. Niet iedere norm is even zwaar. Graag zien deze leden beide werkwijzen afgewogen. Deze leden menen dat voor de grote middenmoot van het werken aan de fysieke leefomgeving het goed geregeld is. De kleine projecten en grote projectontwikkelingsprojecten zijn echter niet goed geregeld. Beiden dreigen te verzanden in procedures, zo menen deze leden. Deelt de regering deze gedachte?

Deze leden zijn van mening dat het begrijpelijk, maar jammer is dat het grondbeleid niet nu in deze wet geregeld wordt. Het is toch een verlies van samenhang. Graag vernemen deze leden op welke wijze toch samenhang verkregen kan worden, bijvoorbeeld door het ontwerp van wet inzake het grondbeleid eerder aan de Kamer voor te leggen.

Deze leden constateren dat de provincie mag ingrijpen in gemeentelijke autonomie als er een provinciaal belang in het geding is. Nu is het in de wet zo geregeld dat de vraag of er sprake is van een provinciaal belang door de provincie zelf wordt beantwoord. Deze leden menen dat de wet dient aan te geven dat het om een aanmerkelijk of substantieel belang moet gaan. Deelt de regering die gedachte?

Deze leden vernemen graag een concreet voorbeeld van hetgeen bedoeld wordt op pagina 108 van de MvT met *«Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals doelmatige bescherming)»*. Deze leden lezen onder paragraaf 4.3.6 van de MvT dat *«Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma»*. Ook hiervan ontvangen deze leden graag concrete voorbeelden.

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 5 lid 1 dat de term «Samenhangende activiteit» wordt verlaten. De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dit doet. Er is evenwel een relatie met artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de inspanningsverplichting van het bevoegd gezag. Ingevolge dat artikel moet het bestuursorgaan bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op de aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit. Terwijl de aanvrager geheel de vrijheid krijgt, kan de gemeente daar achteraf nog op worden aangesproken. Dat vinden deze leden een vreemde constructie. Als de «samenhangendheid» nu wordt losgelaten, laat dan ook alle verantwoordelijkheid helemaal bij de aanvrager, zo vragen deze leden. In dat geval kan zelfs via artikel 3:20 van de Awb de gemeente aansprakelijk worden gesteld omdat de aanvrager niet gewezen is op het feit dat er ook andere

vergunningen nodig zijn. Deze leden vernemen graag de visie van de regering hierop.

Deze leden merken op dat de eisen aan overgangsrecht en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen afwijken van de overige regels die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk stellen. Wat betekent dit laatste concreet voor het overgangsrecht voor bestemmingsplannen en wat verandert er dan, zo vragen zij.

Deze leden onderschrijven het belang dat de wet verbindt aan het beschikken over zelfstandige bevoegdheden, zowel onder normale als onder buitengewone omstandigheden (zoals overstromingsgevaar, droogte, calamiteuze lozingen) van waterschappen. Zonder dergelijke bevoegdheden kunnen de waterbeheerders immers hun verantwoordelijkheden op het gebied van het waterbeheer niet waarmaken.

Deze leden vernemen graag met een motivatie of de regering bereid is om ook voor omgevingsvisies het proces van de watertoets verplicht te stellen.

Ook vernemen deze leden graag of de regering bereid is de waterveiligheidsnormen in de wet vast te leggen, vanwege het uitzonderlijke belang dat daaraan gehecht moet worden.

Deze leden hebben verschillende vragen omtrent de actualisering in verband met afwijkactiviteiten van artikel 4.17 en instructies.

Een termijn zonder sanctie is als een egel zonder stekels, zo stellen deze leden. Laat staan dat gemeenten worden geprikkeld om het omgevingsplan actueel te houden. De huidige actualiseringsplicht en sanctie voor bestemmingsplannen is te zwaar en leidt tot verlies van kwaliteit. Een legessanctie voor een al verleende omgevingsvergunning is ook weinig effectief. Wat wordt de «prikkel» voor gemeenten om deze regel na te leven?

Het is nog onvoldoende duidelijk welke omgevingsvergunning moet worden ingepast in het omgevingsplan, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Uitleg in de MvT is hunner inziens onvoldoende. Kan een onderverdeling gemaakt worden in type omgevingsvergunningen in de wet, naar aanleiding van de reguliere en uitgebreide procedures?

Deze leden zijn benieuwd hoe de resultaten van de evaluaties van procesrechtelijke bepalingen van de Chw in de wet worden verwerkt. De Chw heeft veel succes geboekt bij procedures bij de bestuursrechter. Helaas is naar de mening van deze leden gebleken dat de versnelling in besluitvormingsproces als gevolg van deze wet beperkt- tot zeer beperkt is.

Deze leden menen dat extra kosten die een gemeente moet maken als gevolg van provinciaal beleid of instructie onvoldoende belicht zijn. Indien een gemeente het strengere provinciale beleid moet toepassen in een omgevingsplan, dan kan het zijn dat er sprake is van planologisch nadeel. Dan kan de gemeente worden aangesproken voor planschade. De gemeente heeft nu geen mogelijkheid om dit bij de provincie te verhalen. Daarom dient er een regeling te komen waarbij deze kosten kunnen worden verhaald, zo menen deze leden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

Deze leden achten de regeling voor complexe bedrijven volstrekt onvoldoende. Dat heeft grote gevolgen voor grote complexen van bedrijven, waar nu nog met één paraplu-vergunning gewerkt wordt. In het huidige systeem is er één bevoegd gezag, maar onder de nieuwe Omgevingswet moet elke activiteit apart vergund gaan worden door steeds een wisselend bevoegd gezag. Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Deze leden constateren dat het financieel instrumentarium voor krimpaanpak niet meer beschikbaar is. Het vragen van financiële tegenprestaties om bijvoorbeeld het «Limburgs Kwaliteitsmenu» te kunnen toepassen of een statiegeldregeling in te voeren zoals de

provincie wil bij het woondossier, is in het wetsontwerp vrijwel onmogelijk gemaakt. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op. Deze leden zouden graag vernemen hoe breed het begrip «natuurlijke hulpbronnen» in artikel 1.2 gelezen moet worden. Betreffen dat slechts hulpbronnen met een mijnbouwkundig karakter of vallen hernieuwbare hulpbronnen ook onder dat begrip?

Het is deze leden opgevallen dat ten aanzien van het uitoefenen van bevoegdheden in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» ontbreekt. Graag vernemen zij wat de redenen zijn om dit niet in de opsomming mee te nemen.

Deze leden vernemen graag of ook de Wet Wind op Zee zal opgaan in de Omgevingswet. Als dat niet het geval is, hoe wordt dan een verbrokkelde situatie voorkomen als er meerdere bevoegde gezagen zijn?

Deze leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45 tot en met 5.48 zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het realiseren van een project. Zijn de verplichtingen uit deze artikelen gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PVV-fractie bekruipt het gevoel dat de enige economische stimulans die in de Omgevingswet is opgenomen, de zogenaamde groei van duurzame ontwikkeling is. Kan de regering dit bevestigen? Terugdringen van de regeldruk lijkt alleen voor de ambtenarij administratieve winst op te leveren. Voor de consument en de ondernemer blijven de daadwerkelijke noodzakelijke impulsen achterwege, zo menen deze leden. Kan de regering dit gemotiveerd bevestigen of ontkrachten?

Deze leden vragen waarom het plaatsen van windturbines op zee wel behoort tot de rechtsmacht van de staat, maar bij de reguliere scheepvaart niet.

Deze leden missen een proactieve aanpak om het probleem rond grondspeculaties aan te pakken. Op welke manier wil de regering dit probleem aanpakken en verankeren in de Omgevingswet?

De leden van de D66-fractie lezen dat de duurzame ontwikkeling moet worden bewerkstelligd door middel van de beleidscyclus. Deze leden merken net als de RvS op dat de beleidscyclus echter niet vanzelfsprekend tot een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal leiden. Dat zal afhangen van de invulling die aan de beleidscyclus wordt gegeven. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de met de Omgevingswet actief bij te dragen aan duurzame ontwikkeling en om de voorwaarden daarvoor sterker in de Omgevingswet te verankeren, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten op welke manier de regering de duurzame ontwikkeling zal waarborgen, nu de uitkomst daarvan met de voorliggende wet meerdere kanten op kan gaan. Deze leden lezen dat het uitgangspunt van de regering is om een gelijkwaardige bescherming van gezondheid veiligheid en omgevingskwaliteit te behouden met de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering om te beargumenteren waarom zij alleen een gelijkwaardige en geen «gelijke» bescherming van de omgevingskwaliteit wil waarborgen. Deze leden vragen de regering ook om verder te specificeren hoe de gelijkwaardigheid geoperationaliseerd wordt en wanneer daaraan voldaan is.

Deze leden merken op dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de toetsversie van de Omgevingswet heeft onderzocht of de wet zorgdraagt voor een gelijkwaardige bescherming van milieu en natuur. Het PBL gaf aan dat de flexibiliteit voor ontwikkelingen en de beperking van de milieueffectrapportages risico's opleveren voor natuur en milieu. Deze leden vragen of de regering van mening is dat deze risico's met de

voorgestelde versie van de Omgevingswet zijn weggenomen en waarom zij die mening is toegedaan.

Het PBL geeft ook aan dat de vraag of de Omgevingswet feitelijk leidt tot een gelijkwaardig beschermingsniveau voor milieu en natuur, pas definitief kan worden beantwoord nadat alle onderliggende regelgeving is ingevuld. De leden van de D66-fractie vragen daarom de regering of zij bereid is om het PBL te verzoeken om een update van het onderzoek naar het beschermingsniveau te maken wanneer de conceptversies van de AMvB's gereed zijn.

Deze leden lezen dat de regering het verplichte m.e.r.-advies voor projecten facultatief wil maken. Deze leden vragen de regering om nader te onderbouwen waarom dit bij complexe projecten verantwoord zou zijn. Deze leden merken op dat er tegelijkertijd veel mogelijkheden komen om op projectniveau af te wijken van de algemene regels of om niet aan de omgevingswaarden te voldoen. Op welke manier worden de milieueffecten van dergelijke afwijkingmogelijkheden adequaat onderzocht en een zorgvuldige toepassing ervan gegarandeerd, indien er geen milieueffectenrapportage meer gemaakt hoeft te worden, zo vragen deze leden. Deze leden lezen in de MVT dat *«te verwachten is dat het bevoegd gezag in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie m.e.r. over een project-m.e.r.»*. Deze leden willen graag een nadere onderbouwing van die stelling, zeker in het licht van het feit dat de regering de kostenstructuur gaat veranderen, waardoor het voor een bevoegd gezag duurder wordt om een m.e.r.-advies aan te vragen. Deze leden zien dat ook de verplichte evaluatie van de project-m.e.r. komt te vervallen. Deze leden merken op dat evaluatie van groot belang is omdat daarmee tegenvallende milieueffecten alsnog gemitigeerd dan wel gecompenseerd kunnen worden. Waarom is de regering van mening dat evaluatie niet langer nodig is en hoe wordt dan voorkomen dat afwijkingen in de voorfase ertoe leiden dat omgevingskwaliteit achteruit kan gaan door een bepaald project, zo vragen deze leden.

Deze leden lezen dat het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling vervalt. De regering stelt dat dit geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Deze leden willen weten waarop de regering die veronderstelling baseert.

Deze leden vragen op welke manier het beschermingsniveau zal worden vastgesteld en welke rol de gebruikersruimte daarbij precies zal spelen. Is de regering van plan om hiervoor een toetsingskader in de AMvB op te nemen, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bij artikel 4.19 heeft overwogen om niet alleen het uiterlijk van bouwwerken centraal te stellen, maar ook de integrale ruimtelijke kwaliteit van de fysieke omgeving, waarbij bijvoorbeeld ook cultuurhistorie, stads- of dorpsgezicht en de openbare ruimte aan bod kunnen komen.

Deze leden merken op dat maar een beperkt aantal omgevingswaarden verplicht in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het gaat dan om lucht, waterkwaliteit en waterveiligheid. Deze leden vragen de regering of het besluit om een omgevingswaarde op basis van de kwantificeringsmogelijkheid wel of niet expliciet in de wet op te nemen niet zal leiden tot een hiërarchie tussen verschillende omgevingswaarden, waarbij moeilijker kwantificeerbare onderdelen van de fysieke leefomgeving op de achtergrond raken.

De leden van de D66-fractie willen weten of de mogelijkheid tot het berekenbaar maken van andere aspecten van de leefomgeving, zoals geur en buitengeluid, verkend en onderzocht is.

Deze leden vragen hoe de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving zoals genoemd in artikel 2.1 waarvoor geen omgevingswaarde wordt gemaakt een uitwerking krijgen, waardoor het behalen van een goede kwaliteit op die onderdelen volwaardig wordt meegenomen in alle overwegingen met betrekking tot omgevingskwaliteit. Daarbij vragen deze

leden welke houvast er komt om afwegingen ten aanzien van deze kwalitatieve omgevingswaarden te kunnen maken. Komen er bijvoorbeeld toetsingskaders in de AMvB voor deze waarden?

Deze leden lezen in artikel 2.14 dat omgevingswaarden worden vastgesteld via een AMvB. Deze leden vragen om een lijst met alle omgevingswaarden die de regering van plan is om op te nemen in de AMvB. Ook willen deze leden weten wat de juridische status wordt van die omgevingswaarden in de AMvB.

Deze leden willen weten of alle materiële normen uit de wetten die opgaan in de Omgevingswet op dezelfde manier en met hetzelfde beschermingsniveau in de AMvB van de Omgevingswet terechtkomen. Indien dit niet het geval is, dan willen deze leden weten op welke punten en om welke redenen de normen in de AMvB zullen verschillen van de vigerende normen.

Deze leden willen weten voor welke omgevingswaarden uit de AMvB gemeenten en provincies mogelijkheden zullen krijgen om af te wijken, zoals gesteld in artikel 2.11 lid 2 en artikel 2.12 lid 2. Ook willen deze leden weten of die afwijkingsmogelijkheden altijd ten gunste zullen zijn van de kwaliteit van de leefomgeving.

Deze leden merken op dat ook provincies en gemeenten omgevingswaarden kunnen opstellen. Deze leden vragen op welke manier daarmee wordt omgegaan, en in hoeverre de juridische waarde daarvan vaststaat, als bijvoorbeeld een omgevingswaarde met betrekking tot geluid niet gehaald kan worden door een lawaaiig bedrijventerrein van een andere gemeente of door een nieuwe spoorlijn van het Rijk.

Deze leden merken op dat de Omgevingswet weinig houvast geeft bij het maken van concrete keuzes in de fysieke leefomgeving. Dit geeft druk op de voorspelbaarheid en de zekerheid van de toepassing van de wet. Deze leden vragen de regering daarom om nader te onderbouwen waarom zij niet meer algemene uitgangspunten en beginselen in de wet heeft opgenomen. Deze leden vragen de regering om bij de beantwoording van deze vraag specifiek in te gaan op het preventiebeginsel, het verzorgingsbeginsel, het beginsel dat de veroorzaker betaalt, het beginsel van bestrijding aan de bron en het profijtbeginsel.

De leden van de D66-fractie vragen of de door de regering genoemde potentiële sectorale hiërarchie door dergelijke beleidsbeginselen niet ondervangen kan worden door afstemming tussen de beginselen en duidelijke kaders op welke manier ze van toepassing zijn. Ook willen de genoemde leden weten of de regering van alle milieubeginselen ook heeft uitgezocht of ze ook goed van toepassing zijn op andere omgevingssectoren, en wat daarvan de resultaten waren.

De regering stelt dat de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving uitdrukking zullen geven aan de algemene beleidsbeginselen zonder dat die beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Deze leden vragen waarom de genoemde bezwaren tegen de beginselen zich niet alsnog voordoen indien ze impliciet buiten de wet alsnog wel als leidraad worden gebruikt bij het maken van de afwegingen. Zorgt deze verborgenheid van de beginselen niet alleen maar voor meer onzekerheid en onduidelijkheid, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen hoe de taakverdeling tussen gemeente, provincie en Rijk geregeld wordt bij de programmatische aanpak. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een overschrijding van een omgevingswaarde, wordt er dan een gezamenlijk pakket gemaakt met taakstellingen voor iedere overheidslaag, of wordt de verantwoordelijkheid in beginsel bij de gemeente gelegd? Ook willen deze leden weten hoe met de Omgevingswet wordt voorkomen dat het Rijk eenzijdig beslist om vrijgekomen gebruiksruimte op te vullen, zoals onlangs met de snelheidsverhoging op de ringwegen is gebeurd.

Deze leden willen graag verduidelijking over de mogelijkheden wanneer een college van gedeputeerde staten of het Rijk ook bevoegd zijn om

vergunningen af te geven. In welke gevallen zijn zij hiertoe bevoegd en wat gebeurt er wanneer er samenloop is met omgevingsvergunningen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat deze wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, is gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De Grondwet spreekt over het verbeteren van het leefmilieu. Blijkens de MvT zou een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving te ver voeren. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd dat het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht is en voor veel infrastructuur instandhouding voldoende is. Deze leden wijzen er op dat uit het opschrift van het artikel al blijkt dat het om «maatschappelijke doelen» gaat. Daarnaast zijn er volgens genoemde leden ook terreinen waar verbeteringen boven het «minimaal» veilige of gezonde niveau wel maatschappelijk wenselijk blijven. Bij vaststelling van omgevingswaarden wordt immers ook altijd naar de (financiële) haalbaarheid gekeken. Aanscherping van deze waarden kan de leefomgeving in dat geval veiliger en gezonder maken, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie. Innovaties kunnen een dergelijk verbeterd resultaat binnen bereik brengen. Volgens genoemde leden past het begrip «verbetering» ook beter bij de term «duurzame ontwikkeling». Deze leden vragen daarom waarom niet is gekozen voor het opnemen van het begrip «waar mogelijk verbeteren». Op die wijze is het geen algemene opdracht maar geeft het wel de intentie aan die de wet beoogt te ondersteunen. Genoemde leden vragen voorts of de maatschappelijke doelen niet ook op particulieren zijn gericht. Zo beschermen bouwregels particulieren niet alleen tegen onveilige situaties maar bieden ze ook garanties voor wooncomfort. Als de wet woningeigenaren ondersteunt in het verbeteren van de toegankelijkheid, worden hier bovendien niet alleen privédoelen gesteund maar ook maatschappelijke doelen, namelijk dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen wonen. Huidige bestemmingsplannen kennen het begrip «maatschappelijke functie» als mogelijke bestemming. Gezien het verschil in abstractieniveau wordt in MvT gesteld dat dit niet tot verwarring zal leiden in de periode dat dit begrip naast het begrip «maatschappelijke doelen» zal bestaan. Genoemde leden vragen naar aanleiding van deze stelling of het de bedoeling is dat in het nieuwe omgevingsplan gebouwen niet meer aangewezen kunnen worden voor een «maatschappelijke functie» en zo ja, wat hier de reden van is en wat het alternatief is. Genoemde leden ondersteunen het principe van een algehele zorgplicht voor iedereen voor de fysieke leefomgeving, maar vragen wat dit concreet betekent voor burgers en bedrijven. Aan de zorgplicht wordt blijkens artikel 1.8 in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd. Genoemde leden vragen of dit niet een te strikte afbakening is. Wat als een bedrijf wel degelijk weet dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving maar de regels hier nog niet in voorzien en het bedrijf wel voldoet aan de gestelde regels? Volgens genoemde leden is het niet ondenkbaar dat een bedrijf nieuwe inzichten heeft die nog niet zijn verwerkt in regelgeving. Deze leden vragen daarom of de bepaling in artikel 1.8 niet ruimer moet worden geformuleerd. De nu voorgestelde formulering impliceert geen zorgplicht voor derden die geen activiteiten verrichten, maar die wel in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Hiervoor wordt verwezen naar de algemene zorgplicht in artikel 1.6. Genoemde leden vragen of hiermee iemand die aantoonbaar had kunnen ingrijpen juridisch aansprakelijk kan worden gesteld.

Genoemde leden constateren dat in genoemde artikelen de bepaling in artikel 1.1.a lid 3 van de Wm aangaande de zorgplicht van overheidsorganen niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Deze leden vragen de regering dit te onderbouwen.

In de voorgestelde Omgevingswet zal de in behandeling zijnde nieuwe Nbw worden opgenomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of daarbij niet een mogelijk spanningsveld kan ontstaan, aangezien de Omgevingswet uitgaat van «ja, mits» terwijl de Nbw lijkt uit te gaan van «nee, tenzij», zoals nu gebeurt in de Vogelrichtlijn¹⁰ en de Flora- en faunawet.

Van gemeenten wordt gevraagd om op een verantwoorde manier integrale plan- en besluitvorming te plegen. Zij moeten de belangen van gezondheid, natuur, verkeer, economie etcetera in samenhang met elkaar bezien en beoordelen. Dat vraagt kundige actoren, zowel aan de kant van het bestuur als aan de kant van bedrijven en burgers. Daarvoor moet kennis en deskundigheid beschikbaar zijn. Genoemde leden vragen hoe de regering dit gaat ondersteunen. Ook vragen deze leden welke instrumenten de gemeenten krijgen om ze te helpen om, in dialoog met stakeholders, verantwoorde integrale besluitvorming te plegen. Bijvoorbeeld het door het RIVM ontwikkelde Beoordelingskader Milieu en Gezondheid kan daarbij een rol spelen, evenals de milieuGezondheidsrisico-indicator. Is de regering voornemens in de AMvB dergelijke instrumenten te verplichten?

De wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien vervalt. Hiermee wordt blijkens paragraaf 4.16.10 van de MvT ruimte geboden aan bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen. Genoemde leden vragen welke ruimte hiermee wordt gecreëerd. Zij vragen tevens of met het vervallen van deze verplichting er wel voldoende zekerheid is dat burgerparticipatie tijdig van de grond komt. Deelt de regering de mening dat het onwenselijk is dat burgers pas horen van plannen als de gemeente al zelf een concept plan heeft opgesteld?

De omgevingsverordening zal in tegenstelling tot het omgevingsplan niet appellabel zijn. Genoemde leden vragen een nadere onderbouwing aangezien de omgevingsverordening bewoners ook rechtstreeks kan raken omdat de provincie via omgevingsverordening de gemeente kan verplichten tot aanpassing van het omgevingsplan. Ook vragen deze leden of dit betekent dat burgers en belangenorganisaties niet in beroep kunnen gaan tegen provinciale omgevingswaarden als zij van mening zijn dat vastgestelde omgevingswaarden niet streng genoeg zijn voor het bereiken van Europees vastgestelde milieunormen.

De aanwijzing van gemeentelijke monumenten gebeurt door de Omgevingswet via het omgevingsplan en niet meer via aparte aanwijzingsbesluiten. Genoemde leden vragen wat dit betekent voor de lengte van deze procedure. Kan voor een snelle bescherming van monumenten die nog niet de status van gemeentelijk monument hebben de voorbereidingsbescherming worden ingezet?

Omgevingswaarden concretiseren de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen zich hier tot elkaar verhouden. Zonder nadere regelstelling middels instructieregels kunnen volgens het wetsvoorstel omgevingswaarden, die door het Rijk zijn vastgesteld, niet doorwerken bij de vaststelling van besluiten door provincies of gemeenten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Volgens genoemde leden is het echter denkbaar dat het Rijk voldoende denkt te hebben aan landelijke regels zoals emissienormen voor nieuwe auto's om de omgevingswaarde te bereiken terwijl belanghebbenden zoals bewonersorganisaties van mening kunnen

¹⁰ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand

zijn dat (Europees verplichte) omgevingswaarden alleen kunnen worden bereikt met aanvullende provinciale en/ of lokale maatregelen. Deelt de regering deze gedachtegang? Op welke wijze kan in deze provinciale- of lokale doorwerking worden voorzien?

Genoemde leden constateren dat de regering blijkens de MvT van mening is dat met de systematiek van instructieregels een onnodig strikte juridische koppeling wordt voorkomen. Volgens deze leden moet het echter niet alleen gaan om het kunnen doorgaan van een project maar indien mogelijk ook om het daadwerkelijk verbeteren van de toestand. Deze leden vragen daarom op welke wijze met de voorgestelde juridische ont koppeling tegelijk juridisch zeker wordt gesteld dat de omgevingswaarde wordt bereikt.

Genoemde leden constateren dat in de artikelen 2.11, 2.12 en 2.15 wordt gesteld dat Rijk, provincie en gemeenten omgevingswaarden kunnen vaststellen. Genoemde leden kunnen zich niet voorstellen dat er geen omgevingswaarden worden vastgesteld en geven in overweging om het woord «kunnen» in deze artikelen te schrappen.

Genoemde leden constateren dat voor een beperkt aantal zaken Rijk en provincies worden verplicht omgevingswaarden vast te stellen op grond van Europese Richtlijnen. Deelt de regering de mening dat de omgevingswaarden het referentiekader vormen bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid en dat het daarom van belang is dat voor meer aspecten van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld, zo vragen deze leden. Is het voor de duidelijkheid voor burgers en lagere overheden daarom niet wenselijk om vast te leggen voor welke aspecten lagere overheden in ieder geval omgevingswaarden moeten vaststellen?

Omgevingswaarden moeten uitgedrukt worden in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Genoemde leden constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zelden in meetbare of objectieve termen is te vatten. Er is altijd een interpretatie nodig, toegespitst op de concrete situatie van het plan in zijn omgeving. Genoemde leden vragen hoe hier mee wordt omgegaan. Zij vragen een reactie op het voorstel om dergelijke zachte omgevingswaarden als «agendapunten» voor de beoordeling van een vergunningaanvraag te laten gelden, en niet als toetsbare criteria. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit deels in artikel 4.19 wordt onderkend. Daar staat dat de gemeenteraad beleidsregels vast kan stellen voor de uitleg van de regels over het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan. Deze leden vragen hoe deze beleidsregels zich verhouden tot de omgevingswaarden. Ook vragen zij waarom er niet een dergelijke bepaling is voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, te weten de stedenbouwkundige of landschappelijke inrichting van een gebied, cultuurhistorie, gebouwde structuren en openbare ruimte. Is daarom «het uiterlijk van bouwwerken» niet een te smal kader, zo vragen deze leden. Zouden dergelijke regels niet ook betrekking moeten kunnen hebben op andere vergunningplichtig activiteiten dan alleen bouwactiviteiten? Blijkens de MvT moet onder «goede omgevingskwaliteit» het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap worden verstaan. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen om bijvoorbeeld ook omgevingswaarden voor cultureel erfgoed en landschap verplicht te stellen. Gesteld wordt in de MvT dat landschap als omgevingswaarde moeilijk uit te drukken is in specifieke normen, en daarom niet zo vastgelegd kan worden in de wet, hoogstens als instructieregels op basis van de uitvoeringsregeling. Deelt de regering de mening dat een goede vastlegging van landschapswaarden juist houvast biedt bij het beoordelen en toekennen van de gebruiksruimte en bij adequaat monitoren van ontwikkelingen? Deze leden constateren dat het in het verleden wel mogelijk is gebleken om de kernkwaliteiten van Nationale

landschappen te omschrijven en dat ook op lokaal niveau er goede voorbeelden zijn van het vastleggen van omgevingswaarden voor landschap. Deze zijn meestal niet kwantitatief maar wel objectief. Genoemde leden vragen daarom een reactie op het voorstel van LandschappenNL voor een stappenplan om te komen tot omgevingswaarden voor landschappelijke identiteit door in de omgevingsvisie verplicht inzichtelijk te maken welke landschapstypen in het gebied voorkomen, hiervan de meest karakteristieke elementen te identificeren, de kenmerkende patronen en structuren te benoemen met aandacht voor samenhang en historie en op basis hiervan samen met bewoners belevingswaarden in beeld te brengen zoals rust, stilte, licht, donkerte en toegankelijkheid. Deelt de regering de mening dat het vervolgens op basis van dit stappenplan goed mogelijk is voor gebieden omgevingswaarden uit te drukken?

Bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden geldt op grond van artikel 3.9 de plicht om een programma te maken gericht op het voldoen aan die omgevingswaarden. Deze leden vragen hoe de regering denkt te realiseren dat maatregelen ook daadwerkelijk worden getroffen bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Op welke wijze is geborgd dat consumenten en bedrijven voldoende rechtsbescherming hebben in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor bijvoorbeeld oppervlaktewater? Welke bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor handhaving van de omgevingswaarden ten aanzien van oppervlaktewater zoals thans nog opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw), zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering heeft ervoor gekozen om omgevingswaarden niet op wetsniveau, maar op het niveau van AMvB's te regelen. Dat geldt ook voor de waterveiligheidsnormen, die nu nog in de Ww opgenomen zijn. Weliswaar is betrokkenheid van het parlement via de voorhangprocedure gewaarborgd, maar een regeling op wetsniveau benadrukt wel het belang van deze normen. De Deltacommissie heeft destijds gewezen op het belang van wettelijke normen. Daarom vragen genoemde leden waarom er niet voor gekozen is de basiswaterveiligheidsnormen op te nemen in de wet en alleen de uitwerking per dijkvak op te nemen in lagere regelgeving. Op deze manier zou enerzijds tegemoet wordt gekomen aan het belang om omgevingswaarden op hetzelfde niveau te regelen en anderzijds het belang van de overkoepelende normen wordt onderstreept. Genoemde leden vragen een overzicht van de omgevingswaarden die thans op het niveau van wet zijn geregeld.

Met betrekking tot instructies moet er volgens de MvT ook een financiële afweging plaatsvinden. Genoemde leden vragen op basis van welk artikel in het wetsvoorstel deze voorwaarde geldt.

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en de provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie komt onder meer in de plaats van structuurvisies en het vierjaarlijkse milieubeleidsplan uit artikel 4.3 Wm. Genoemde leden vragen in dit verband waarom er niet voor is gekozen om een termijn te stellen waarop de omgevingsvisie moet worden herzien. Ook vragen genoemde leden of de regering voornemens is deze periode nog een nationaal milieubeleidsplan uit te brengen om te voldoen aan de bestaande verplichting.

Voor gemeenten is het gebruik van de omgevingsvisie vrijwillig. Klopt het, zo vragen deze leden, dat er hierdoor geen plan-MER plicht geldt? Volgens deze leden is een integrale strategische visie voor de lange termijn ook van belang op lokaal niveau. Dit biedt de gebruikers meer duidelijkheid bij hun investeringen en plannen. Voor bouwers, ontwikkelaars en burgers is voorspelbaarheid van de overheid van belang. Met een omgevingsvisie wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt, zo menen deze leden. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden-)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en

bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee naar de mening van deze leden een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Dit staat volgens genoemde leden in contrast tot het Omgevingsplan dat zich vooral richt op het vastleggen van de bestaande functies met enige ruimte voor doorontwikkeling daarin.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarom waarom de omgevingsvisie niet verplicht wordt, zeker nu ook de VNG tijdens het Rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 9 september 2014 heeft aangegeven geen bezwaren te hebben tegen een verplichte omgevingsvisie. Een verplichte omgevingsvisie is per saldo geen extra last voor gemeenten. Het sluit immers aan bij de huidige verplichte structuurvisie en het feit dat de meeste gemeenten ook vrijwillige plannen hebben op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water die op kunnen gaan in de omgevingsvisie. Ook bij een verplichte omgevingsvisie vindt dus volgens genoemde leden een aanzienlijke reductie plaats in het aantal strategische plannen. Volgens genoemde leden doet het lastig afdwingbaar zijn van deze verplichting hier niets aan af. Deelt de regering de mening, zo vragen deze leden, dat net als bij provinciale omgevingsvisie een dergelijke gemeentelijke omgevingsvisie onderbouwing kan bieden voor de begroting van de gemeente en de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving blijvend kan waarborgen.

Ook vragen deze leden naar de relatie tussen de omgevingsvisie en het programma. Kan het programma niet ook worden beschouwd als de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie? Genoemde leden vragen naar de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en andere belanghebbenden, van een apart programma versus een in de omgevingsvisie opgenomen uitvoeringsparagraaf.

Genoemde leden constateren dat de voorgestelde programmatische aanpak het mogelijk maakt dat gedurende lange tijd afgeweken kan worden van vastgestelde omgevingswaarden mits door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Deze leden begrijpen de ratio achter de programmatische aanpak waarmee ontwikkelingsruimte kan worden gecreëerd voor ondernemers. Zij hebben echter wel vragen over de rechtsbescherming bij en juridische houdbaarheid van deze aanpak en over de garanties die dit biedt voor het behalen van de omgevingswaarden en voor ondernemers voor het kunnen voortzetten van de bedrijfsvoering.

Bij een programmatische aanpak is toetsing van concrete besluiten alleen mogelijk via het programma. Tegelijkertijd geldt echter dat tegen vaststelling van een programmatische aanpak geen rechtsbescherming is voorzien. Deze leden vragen waarom dit niet is gedaan en welke mogelijkheden er zijn om dit alsnog te realiseren zodat een burger en/ of een ondernemer directe en indirecte gevolgen van de programmatische aanpak voor zijn leefomgevingskwaliteit en/ of bedrijfsvoering aan de orde kan stellen.

Ook constateren genoemde leden dat er door het niet open stellen voor beroep belangenorganisaties geen mogelijkheid hebben om te laten toetsen of het programma als geheel wel voldoende waarborgen biedt voor het uiteindelijk halen van de vastgestelde omgevingswaarden. Deze leden vragen of er hiermee wel voldoende waarborgen zijn voor rechtsbescherming. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij een beroep op een concreet besluit uit een programma alsnog het doelbereik van het programma als geheel aan de orde kan worden gesteld.

Het programma bevat volgens artikel 3.16 onder h van het wetsvoorstel bij een programmatische aanpak een beschrijving van de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van

de andere doelstelling, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd. Genoemde leden vragen of niet als nadere voorwaarde moet worden gesteld dat er alternatieven (bijvoorbeeld aanvullende maatregelen) beschikbaar moeten zijn om te garanderen dat de omgevingswaarde ook kan worden bereikt als de resultaten van het programma tegen zouden vallen.

Genoemde leden zijn blij dat met een programmatische aanpak ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Zij missen hierbij incentives die een continue en stapsgewijze verbetering mogelijk maken. Welke mogelijkheden ziet de regering bij de programmatische aanpak, bij de omgevingswaarden zelf of via andere instrumenten om actoren te stimuleren om de voor de kwaliteit van de leefomgeving beste keuzes te maken? Genoemde leden vragen in dit verband waarom in artikel 3.16 over de programmatische aanpak alleen gesproken wordt over verwachte ontwikkelingen.

Het gemeentelijk rioleringsplan, zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wm door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Genoemde leden constateren dat dit programma op grond van het Bestuursakkoord Water tot 2020 verplicht zal blijven. Zij vragen wat de reden is om dit programma na 2020 facultatief te maken aangezien in de MvT juist meerdere argumenten staan die het belang van dit instrument aangeven. Bovendien vormt het gemeentelijke rioleringsprogramma de basis voor het vaststellen van het rioolrecht. Deze leden lezen als enige argument dat het hier niet om een Europese planverplichting gaat. Genoemde leden constateren echter dat er in de Omgevingswet veel meer verplichtingen staan die niet zijn af te leiden uit Europese verplichtingen.

Locaties kunnen in de Omgevingswet naast maar ook onder elkaar liggen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit in de onderliggende informatiesystemen zal worden ondersteund. Komen er ook 3D-kaarten? Ook vragen genoemde leden in hoeverre de Omgevingswet in de tijd begrensde toedeling van functies ondersteunt, zodat een functie kan worden toegewezen voor de economische levensduur waarna de situatie weer moet worden hersteld.

Het begrip «goede ruimtelijke ordening» is vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties» om beter aan te sluiten bij de beide maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er echter op dat «evenwichtig» ook kan duiden op spreiding van functies aan meerdere locaties. Hoewel de wet specifieke mogelijkheden voor saldering bevat vragen genoemde leden of het ten aanzien van toedeling van functies in zijn algemeen wel goed is te spreken van een «evenwichtige toedeling». Zij geven in overweging het woord «evenwichtig» te vervangen door «goed».

Tenzij anders bepaald, hoeft niet meer te worden aangetoond dat toegedeelde functies binnen een termijn van bijvoorbeeld tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Genoemde leden vragen een toelichting op deze wijziging ten opzichte van het huidige regime.

Deze leden vragen of er bij de voorbereidingsbescherming situaties denkbaar zijn dat er een langere termijn nodig is, bijvoorbeeld als er beroep wordt ingediend tegen een nieuw omgevingsplan. Is in dergelijke uitzonderlijke situaties verlenging mogelijk onder de voorwaarde dat dit vergezeld gaat met een besluit door de gemeenteraad?

In afdeling 5.1. van het wetsvoorstel staan de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en wie het bevoegd gezag is. De beoordelingsregels van de omgevingsvergunning worden echter geregeld op het niveau van een AMvB. Onder de Wabo zijn deze beoordelingsregels nog verspreid over wetgeving, AMvB en ministeriële regelingen. Genoemde leden zien het nut van een zekere bundeling van de beoordelingsregels in,

maar achten volledige bundeling onmogelijk. Met dit wetsvoorstel wordt het bijvoorbeeld ook mogelijk om beoordelingsregels op te nemen in het Omgevingsplan en in artikel 5.19 en verder worden ook enkele voorwaarden gesteld aan verschillende beoordelingsregels. Genoemde leden vragen waarom de kernbepalingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals die onder meer zijn te vinden in artikel 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo, niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zijn het niet juist deze beoordelingsregels die de essentie vormen van de omgevingsvergunning?

In artikel 5.19 en verder wordt meerdere malen gesteld dat de beoordelingsregels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Deze leden vragen hoe een integrale benadering wordt vormgegeven bij de verlening van een omgevingsvergunning. Zij geven in overweging om een algemeen beoordelingsregel «belang van de fysieke leefomgeving» uit te werken waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning sowieso moet worden getoetst.

Genoemde leden vragen hoe binnen de systematiek van de Omgevingswet aanvragers van een omgevingsvergunning worden ontzorgd als er een vergunning nodig is voor meerdere activiteiten. Heeft de gemeente een zorgplicht om na te gaan voor welke gerelateerde activiteiten een vergunning nodig is? Wordt in dergelijke gevallen de omgevingsvergunning automatisch aangevuld met de betreffende activiteiten? De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als een bouwactiviteit strijdig is met het omgevingsplan een aanvraag voor een vergunning voor een bouwactiviteit automatisch kan worden omgezet in een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als deze afwijking aanvaardbaar wordt geacht. In dat geval wordt de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit tegelijkertijd met de bouwactiviteit verleend. Als er echter naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook andere regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan, wordt de benodigde afwijking van die regels niet automatisch in deze conversie meegenomen zo lezen deze leden op bladzijde 164 en 165 van de MvT. Deze regels kunnen er immers ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit moet worden geweigerd. Wel geldt in dat geval dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan artikel 3:20 Awb en bevordert dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten. Genoemde leden vragen waarom bevoegd gezag dit alleen maar bevordert en waarom dit niet verplicht is.

Genoemde leden vragen wat de flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 (overdracht bevoegd gezag vergunningverlening) betekent voor de handhaving. Hetzelfde vragen genoemde leden voor de situatie dat bij AMvB de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening wordt aangepast. Deze leden vragen voorts waarom de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening bij AMvB kan worden aangepast. De mogelijkheid wordt hiermee open gehouden voor verdere decentralisatie. Deelt de regering de mening dat dit niet vaak zal voorkomen en dat het daarom logischer is de bevoegdheidsverdeling op wetsniveau te regelen? Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen omtrent advies of advies met instemming van andere bestuursorganen niet op wetsniveau worden geregeld.

Vooroverleg bij een vergunningaanvraag wordt in de Omgevingswet niet gereguleerd. Genoemde leden vragen waarom er niet voor is gekozen dit als een «kan-bepaling» op te nemen zodat voor aanvragers van een omgevingsvergunning duidelijk is dat zij recht hebben op een dergelijk vooroverleg om zo de vergunningaanvraag te kunnen verbeteren.

In het wetsvoorstel ontbreekt rechtsbescherming tegen de voorkeursbeslissing. Als reden wordt gegeven dat dit een politiek-bestuurlijk besluit is en niet een juridisch besluit. Met de voorkeursbeslissing wordt in de procedure van het projectbesluit echter een grote mate van doorzettings-

macht gegeven. Een voorkeursbeslissing kan bovendien een keuze inhouden die in strijd is met Europees rechtelijke verplichtingen. Deze leden vragen of het met het oog op efficiënte besluitvorming niet wenselijk is dat een geschil hierover vroegtijdig aan de rechter kan worden voorgelegd zodat het niet pas aan de orde komt bij een eventueel beroep tegen het projectbesluit.

Genoemde leden vragen in hoeverre de voorbereiding van een projectbesluit door Rijk of provincie zich qua inspraakprocedures onderscheidt van dan wel overeenkomt met de procedure van het omgevingsplan. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat voor een goede afronding van de «Sneller en beter»-aanpak ook goede inspraak gewenst is op een ontwerpprojectbesluit aangezien deze ook het omgevingsplan wijzigt.

Genoemde leden vragen hoe de bepalingen uit de artikelen 5.45–5.48 over voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing zich verhouden tot de praktijk waarin bijvoorbeeld een particuliere ontwikkelaar een initiatief neemt tot het aanleggen van een windpark. De verplichtingen uit deze artikelen zijn gericht tot de overheid en niet tot ontwikkelaars van ruimtelijke projecten. Wanneer zal het bevoegd gezag overgaan tot het uitvoeren van een verkenning? Doet het bevoegd gezag dat op initiatief van de private ontwikkelaar of samen met een ontwikkelaar? Kan een ontwikkelaar zelf een verkenning initiëren of juist tegenhouden? Als een ontwikkelaar een verkenning initieert, wat mag deze ontwikkelaar dan van het bevoegd gezag verwachten?

In hoeverre wordt in de artikelen 5.45–5.48 rekening gehouden met de rol van de ontwikkelaar om in een vroeg stadium de omgeving te betrekken (zoals dit bijvoorbeeld geregeld is in de Gedragscode wind op land) en hoe verhoudt zich dat tot de verkenningsfase zoals de wet deze regelt? Klopt de indruk van deze leden dat er dan dubbele verkenningen kunnen ontstaan (van de initiatiefnemer en vervolgens nog een verplichte verkenningsfase op grond van de wet)? Zij vragen of in dergelijke gevallen de verplichte verkenning niet een rem kan zijn op initiatieven. Genoemde leden vragen in dit verband een reactie op het voorstel om het in plaats van een verplichte verkenningsfase ook mogelijk te maken dat het bevoegd gezag het particulier initiatief kan adopteren als verkenningsfase, en bereikte voorkeuren kan adopteren als voorkeursbeslissing, wanneer daarbij bijvoorbeeld is voorzien in deugdelijke publieksparticipatie en onderzoek en ook aan de andere voorwaarden voor een verkenning is voldaan.

De in de Tracéwet opgenomen oplevertoets wordt in het wetsvoorstel niet meer generiek opgenomen. Hiermee vervalt ook de koppeling aan het projectbesluit. Monitoring van gevolgen van de uitvoering van beleid en het bereiken van omgevingswaarden vindt meer algemeen plaats binnen de beleidscyclus. Deze leden vragen of deze wijze van monitoren voldoende garanties biedt.

Daar waar sprake is van m.e.r.-plicht, vindt monitoring en bijsturing plaats door de m.e.r.-evaluatie. Doordat er echter geen m.e.r.-plicht geldt voor project-m.e.r. vervalt ook de verplichte m.e.r.-evaluatie van de project-m.e.r. Genoemde leden vragen of dit niet strijdig is met de recent gewijzigde m.e.r.-Richtlijn, waarin is bepaald dat op projectniveau uitvoering van mitigerende en compenserende maatregelen moet worden geborgd en monitoringsprocedures moeten worden vastgesteld om passende corrigerende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten. Is er in het licht van «uitnodigingsplanologie», waarbij meer ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen zonder dat het eindbeeld uitgekristalliseerd is, niet juist een nog grotere rol weggelegd voor evaluatie, zo vragen deze leden. Geeft gebiedsgericht monitoren van omgevingswaarden wel voldoende zicht op de milieueffecten van het specifieke project?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben grote vragen bij de ont koppeling. Door het ontbreken van een directe koppeling met het projectbesluit zelf zijn de effecten van het besluit niet duidelijk. Genoemde leden missen in dit verband ook dat bij een projectbesluit een budget wordt vrijgemaakt waaruit eventueel extra noodzakelijke maatregelen worden betaald. Doordat dit ontbreekt is hiervoor een nieuwe politieke afweging nodig, waardoor noodzakelijke maatregelen voor het beloofde resultaat niet verzekerd zijn. Genoemde leden vragen in dit verband of er wel voldoende rechtsbescherming wordt geboden. Ook vragen deze leden of er op deze wijze niet teveel verantwoordelijkheid bij de overheid komt als zijnde opsteller van een programma in plaats van bij de initiatiefnemer. In paragraaf 11.1 van de MvT wordt in dit verband gesteld dat paragraaf 5.1.5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om nadere voorschriften te stellen om de gevolgen te beperken. Genoemde leden constateren dat hierbij echter geen koppeling ligt met de oorspronkelijke doelen van een project, omdat voor deze voorschriften een nieuwe afweging kan worden gemaakt. Deelt de regering de mening dat hiermee dus niet is gegarandeerd dat deze oorspronkelijke doelen worden gehaald? Daarom vragen genoemde leden alsnog een oplevertoets op te nemen.

Genoemde leden constateren dat het voorstel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een mogelijkheid voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen niet is overgenomen vanwege het ingrijpende karakter. Genoemde leden vragen of op andere wijze wordt voorzien in gedoogplicht voor de realisatie van (duurzame) energienetwerken. Genoemde leden constateren dat in de Omgevingswet geen regeling is opgenomen voor bovenplanse verevening vanwege de huidige crisis in de bouw waarin een extra kostenpost in de grondexploitatie niet wenselijk is. Deze leden constateren dat dit argument alleen op de huidige situatie ziet en vragen los van de huidige crisis een diepere analyse van het belang van dit instrument gezien het verzoek van de VNG om nader onderzoek te doen. De Radboud Universiteit heeft geconcludeerd¹¹ dat het huidige stelsel adequaat functioneert, maar klopt het dat dit juist inclusief het instrument van bovenplanse verevening in de Wabo was? Deze leden constateren dat de regering voornemens is om bij AMvB een verruiming uit te werken. Gaat het hierbij om genoemde bovenplanse verevening of om iets anders? Waarom is er voor gekozen dit niet op wetsniveau te regelen?

De exploitatievoorschriften en bijbehorende exploitatieopzet hebben alleen betrekking op de desbetreffende omgevingsvergunning. Voor een volgende vergunning in het exploitatiegebied is actualisatie mogelijk. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe hierbij ongelijkheid wordt voorkomen. Is het mogelijk dat de houder van de eerste vergunning op grond van de volgende vergunning herziening kan afdwingen van de exploitatievoorschriften?

Als waarborg voor verzekering van het kostenverhaal geldt er een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht echter doorbreken. Genoemde leden vragen waarom hier niet gekozen is voor een bevoegdheid van de gemeenteraad. Zij vragen of de gemeenteraad het college desondanks kan houden aan de aanhoudingsplicht en/of kan besluiten dat een besluit over het doorbreken van de aanhoudingsplicht altijd een zaak van de gemeenteraad is.

¹¹ Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridisch instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet, 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.

De gemeenteraad krijgt bij de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan een adviesbevoegdheid. Genoemde leden vragen waarom de gemeenteraad in dit geval geen instemmingsrecht krijgt gezien het feit dat de gemeenteraad ook beslist over het omgevingsplan. Gedeputeerde staten kunnen binnen vier weken na bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. Daarbij moet wel een provinciaal belang blijken uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt. Ook moeten gedeputeerde staten over het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend. Genoemde leden vragen wat er gebeurt als het ontwerpomgevingsplan niet strijdig is met een provinciaal belang en de provincie om die reden geen zienswijze heeft ingediend, maar het definitief vastgestelde omgevingsplan wel strijdig is met een provinciaal belang. Klopt het dat genoemde bevoegdheid dan ook niet kan worden toegepast? Genoemde leden vragen welke opties de provincie in dit geval wel heeft. Deze leden constateren dat de overheid niet meer het primaat heeft op de fysieke leefomgeving. Veel initiatieven worden door private partijen genomen. De toename van kansrijke burgerinitiatieven toont de belangstelling van burgers voor hun omgeving. Dat kan tot projecten leiden die eerder, sneller, goedkoper, met meer maatschappelijk draagvlak en met minder juridische procedures, duurzamer tot stand komen. Deze leden vragen daarom waarom het burgerinitiatief en burgerparticipatie niet sterker worden verankerd in de wet, met name bij grootschalige projecten met een forse impact op de fysieke leefomgeving. In paragraaf 11.1 van de MvT wordt gesteld dat een meer interactieve aanpak van beleidsvorming en besluitvorming weliswaar nodig is, maar dat wetgeving niet de weg is om dergelijke cultuurveranderingen te bewerkstelligen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen.

Deze leden constateren dat het participatieproces niet in generieke zin in het wetsvoorstel is opgenomen. Alleen voor het projectbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag bij het voornemen met het oog op de verkenning een ieder in de gelegenheid mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen, dat in het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning. Genoemde leden vragen waarom niet meer elementen uit de Code Maatschappelijke Participatie zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Zo wordt er in deze code niet alleen stil gestaan bij de rol van burgers in de initiatief- en verkenningfase, maar ook in de planuitwerkingfase. In de MvT wordt verwezen naar de participatieverordening die bestuursorganen vaak hebben op grond van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet. Een bestuursorgaan kan in een dergelijke verordening aandacht besteden aan vroegtijdige participatie, geïnspireerd door de Code Maatschappelijke Participatie. Genoemde leden constateren echter dat de bestuursorganen hier niet toe verplicht zijn en dat juist planvorming in het omgevingsrecht burgers heel direct kan raken. Zij vragen daarom waarom de essentie van de Code Maatschappelijke Participatie, zoals een serieuze behandeling, gelijk speelveld en faciliteren van studie en onderzoek, niet in de wet is opgenomen. Ook vragen genoemde leden waarom burgerparticipatie niet specifiek ook bij andere procedures in het wetsvoorstel is opgenomen. Genoemde leden constateren in dit verband dat gemeenten de projectprocedure van toepassing kunnen verklaren voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. Deze leden vragen waarom er niet voor gekozen is voor dergelijke projecten gemeenten te verplichten de projectprocedure te gebruiken?

In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn maatschap-

pelijk initiatief, is het blijkens de MvT goed als er een mogelijkheid is om onafhankelijk advies te vragen. Deze mogelijkheid wordt geboden naar aanleiding van de motie Dik-Faber en Van Veldhoven (Kamerstuk 29 385, nr. 77). Deze leden vragen in welk wetsartikel dit adviesrecht is geregeld aangezien er wel over wordt gesproken in de toelichting bij artikel 5.45, maar hierover in de wetstekst niets te vinden is.

Door allerlei vereisten aan de planvorming is het uitwerken van een serieus burgeralternatief vaak erg kostbaar, zo stellen deze leden. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is bij grootschalige projecten burgers de mogelijkheid te bieden één burgerinitiatief serieus uit te werken door bij te dragen aan de onderzoekskosten.

Genoemde leden constateren dat voor de omgevingsvisie de algemene voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb wordt voorgeschreven. Dit betekent dat burgers gedurende zes weken hun zienswijze kunnen indienen op het ontwerp. Dat betekent dat de burger vooral wordt gevraagd te reageren op plannen van de overheid. De leden van de ChristenUnie-fractie geven vanwege het strategische kader stellende karakter van de omgevingsvisie in overweging om bij het vaststellen van de omgevingsvisie de rol van burgerparticipatie in alle fasen van het planproces te borgen in de Omgevingswet. Deelt de regering de mening dat het opstellen van een omgevingsvisie idealiter samen met burgers, met een blanco blocnote zou moeten beginnen?

De Omgevingswet wil meer gebruik maken van algemene regels en minder van specifieke vergunningverlening. Deze regels kunnen functien locatiespecifieke regels bevatten en daarom in principe plan-m.e.r.-plichtig zijn. Hoe waarborgt de regering dat de milieubelangen meegewogen worden bij functie- en locatiespecifieke regels in algemene regels, zo vragen genoemde leden. Waarom wijst de regering niet ook instructieregels, algemene rijksregels en verordeningen aan als mogelijk plan-m.e.r.-plichtig?

Genoemde leden vragen of het klopt dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels, AMvB's en decentrale verordeningen, strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-(beoordelings-)plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of in de Omgevingswet activiteiten waarvoor een m.e.r.-(beoordelings-)plicht bestaat, expliciet uitgezonderd worden van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat en zo nee, hoe dan wel wordt geborgd dat aan deze verplichting wordt voldaan.

Door de beoogde flexibiliteit in omgevingsplannen kunnen de (milieu)afwegingen voorafgaand aan het vaststellen van het Omgevingsplan vaak slechts globaal zijn. De milieueffecten zullen dan feitelijk pas op projectniveau in beeld komen. Daar komt bij dat op projectniveau op meerdere manieren afgeweken kan worden van algemene regels casu quo omgevingswaarden. Volgens genoemde leden vraagt de behoefte aan flexibiliteit om waarborgen die de zorgvuldige toepassing van afwijkmogelijkheden op projectniveau garanderen. M.e.r. en onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de m.e.r. voorziet in deze waarborg. Daarbij merken genoemde leden op dat de recente wijziging van de EU-richtlijn voor project-m.e.r. vraagt om een scheiding van functies in het geval de overheid tevens de initiatiefnemer is, opdat belangenverstremgeling voorkomen wordt. Is schrappen van de verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r. bij complexe projecten (artikel 16.45) hiermee niet volledig contrair, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen. Deze leden vragen in dit verband ook waarom op projectniveau een andere invulling geeft aan Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's. Waarom neemt de regering de toetsing door de Commissie voor de m.e.r. niet op als waarborg bij het gebruik maken van afwijkmogelijkheden, nu op dat moment nog veel keuzes (inrichting, technieken en uitvoering) moeten worden gemaakt waarbij het milieubelang moet worden

meegewogen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Waarom gebruikt de regering het toetsingsadvies van de Commissie voor de m.e.r. niet als onafhankelijke toets om te voldoen aan de eis van de recent gewijzigde M.e.r.-Richtlijn dat belangenconflicten tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag moeten worden voorkomen?

De Omgevingswet wil besluitvorming versnellen. Alle evaluaties van besluitvormingsprocedures, waaronder die van de geestelijke vader van «Sneller en Beter», de Commissie Elverding, wijzen uit dat vroege participatie van stakeholders het draagvlak voor plannen en projecten vergroot en daarmee het proces van besluitvorming versnelt. Genoemde leden vragen vanuit dit perspectief waarom de huidige verplichting om bij plannen en projecten met aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving stakeholders vanaf de start van het besluitvormingstraject input te laten geven over de scope van het uit te voeren onderzoek in een MER, niet in het wetsvoorstel is overgenomen. Hoe denkt de regering de besluitvorming te versnellen en te verbeteren, nu zij de resultaten van de Commissie Elverding wel onderschrijft, maar de voorfase van de m.e.r.-procedure laat vervallen? Waarom is er niet voor gekozen het voornemen tot het opstellen van een MER samen te voegen met het voornemen tot het opstellen van een plan of project met behoud van de mogelijkheid zienswijzen over dit voornemen in te dienen? Dit te meer omdat de regering ook erkent dat juridische borging van de participatie in de voorfase een zinvolle aanvullende rol speelt.

De m.e.r.-regelgeving is in 2010 en 2011 ingrijpend gemoderniseerd. In 2014 is bovendien de stap gezet om de kosten van de advisering van de Commissie voor de m.e.r. volledig door te berekenen. Genoemde leden vragen daarom waarom er niet voor gekozen is om eerst de effecten af te wachten van alle recente substantiële wijzigingen en de eerste resultaten van de werking van de Omgevingswet in de praktijk en pas daarna eventueel te komen tot een gefaseerde aanpassing van het instrument m.e.r.

De Omgevingswet heeft integrale besluitvorming tot doel. In de praktijk worden bij milieueffectrapportages milieueffecten al integraal beoordeeld. Het begrip «milieu» is de afgelopen decennia breder geworden, mede gegeven de vereisten van de Europese richtlijnen voor plan- en project-m.e.r. Naast de klassieke milieuthema's als luchtkwaliteit en geluidhinder, worden aspecten als natuur, cultuurhistorie, landschap, gezondheid en klimaatverandering nu al meegenomen in m.e.r. De Omgevingswet stelt de kwaliteit van de leefomgeving centraal. Deze leden vragen daarom een reactie op het voorstel van de Commissie voor de m.e.r. om de term «milieueffectrapportage» te vervangen door «omgevingstoets».

In het wetsvoorstel vervalt het huidige onderscheid tussen de formele en de vormvrije m.e.r.-beoordeling en wordt de vormvrije m.e.r.-beoordeling geldend. Genoemde leden vragen dit te onderbouwen aangezien de vormvrije m.e.r.-beoordeling in de praktijk vaak niet meer is dan een standaardzin zonder toelichting waarin wordt gesteld dat het initiatief geen aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. Deelt de regering de mening dat de m.e.r.-beoordeling bedoeld is om na te gaan of milieueffecten van een activiteit aanzienlijk kunnen zijn en zo ja, hoe deze aanzienlijke milieueffecten voorkomen of beperkt kunnen worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er in het wetsvoorstel is gedaan met de recente extra vereisten aan de m.e.r.-beoordeling in de Europese richtlijn (zie artikel 1, onder 4, de nieuwe bijlage IIA, en overwegingen 27–29, van de gewijzigde M.e.r.-richtlijn). Waarom zijn in de wet de vereisten voor de m.e.r.-beoordeling niet gebaseerd op de Europese eisen?

Vaker dan nu zal de reguliere procedure van toepassing zijn. De aanwijzing van gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, vindt plaats bij AMvB. Genoemde leden vragen deze keuze te onderbouwen.

Er wordt gesteld dat ook bij de korte reguliere procedure het mogelijk is actief zienswijzen te vragen en een inspraakmogelijkheid te bieden als het bevoegd gezag dit wenselijk acht. De termijn van zes weken is hiervoor echter volgens genoemde leden erg krap. In de MvT wordt gesteld dat desgewenst, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn kan worden opgeschort met toepassing van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb. Genoemde leden vragen of het klopt dat dit dus niet kan als de aanvrager niet instemt met verlenging van de beslistermijn. Deelt de regering de mening dat er dan situaties kunnen ontstaan waarbij burgers te weinig gelegenheid hebben om kennis te nemen van een plan en hier serieus op in te spreken? Volgens de MvT kan voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Genoemde leden begrijpen hieruit dat de regering de noodzaak van vroegtijdige participatie ziet, maar constateren dat dit niet in de wet wordt geregeld. Zij vrezen dat dit in de praktijk tot onbevredigende situaties zal leiden.

Omgevingsvergunningen treden twee weken na kennisgeving van het besluit tot vergunningverlening in werking. Deze leden vragen wat op dit moment de termijnen hiervoor zijn. Deze leden vragen of de nieuwe termijn niet aan de korte kant is voor omgevingsvergunningen met betrekking tot afwijkactiviteiten, aangezien voor reguliere wijzigingen van het omgevingsplan een langere periode geldt en in deze gevallen nog een aparte omgevingsvergunning vereist is.

Er is voorzien in een automatische schorsing in het geval er beroep wordt ingesteld. Belanghebbenden kunnen verzoeken de schorsing, of op onderdelen van de schorsing, op te heffen of te wijzigen. Genoemde leden vragen waarom het niet mogelijk is de automatische schorsing slechts te laten gelden voor de onderdelen waartegen beroep is aangetekend. Voor het omgevingsplan en het projectbesluit geldt geen automatisch schorsende werking. Hier moet de voorzieningenrechter een besluit op maat nemen over de eventuele schorsing. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er dan gebeurt in de periode totdat de voorzieningenrechter besluit in het geval dat de termijn van vier weken verstrijkt en het omgevingsplan en het projectbesluit dus geldig worden. Genoemde leden vragen waarom het bevoegd gezag bij omgevingsplannen en projectbesluiten niet de mogelijkheid krijgt om de relevante delen te schorsen, zodat er alleen een uitspraak van de voorzieningenrechter nodig is ten aanzien van schorsing indien een van de belanghebbende het niet eens is met het besluit van het bevoegd gezag. Voorts wijzen deze leden er op dat het projectbesluit ook de omgevingsvergunning kan bevatten waarmee projecten direct kunnen worden gerealiseerd. Deze leden vragen of het niet logischer is in deze gevallen dezelfde procedure te hanteren voor reguliere omgevingsvergunningen waarvoor wel automatische schorsing geldt.

De Omgevingswet verplicht in artikel 17.9 een gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg. Een gemeentelijke welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester zoals thans geregeld in artikel 8, zesde lid van de Woningwet is echter niet meer verplicht volgens het wetsvoorstel. Als alternatief heeft de adviesgroep Wonen en Cultuur aanbevolen op gemeentelijk niveau een commissie omgevingskwaliteit voor te schrijven. Deze commissie zou als taak moeten hebben te adviseren over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonumentenactiviteit wanneer het geen archeologische monumenten betreft, conform het voorgestelde artikel 17.9. Daarnaast zou deze commissie moeten kunnen adviseren over onderwerpen op het gebied van omgevingskwaliteit die het college van burgemeester en wethouders aan haar zou willen opleggen. Genoemde leden vragen waarom de regering dit advies niet overneemt, aangezien met deze oplossing er geen nieuwe adviescommissie wordt ingesteld, maar (een deel van) de welstandstaken in de

breder commissie wel kunnen worden voortgezet. Bovendien sluit dit aan bij de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg waarin het accent verschuift van conserverend, naar behoud door ontwikkeling en het niet meer alleen gaat over het behoud van gebouwen of stads- en dorpsgezichten, maar tevens over het behouden van waardevolle cultuurhistorische landschappen en structuren. Doel van deze beleidsbrief was juist het bevorderen van Commissies Ruimtelijke Kwaliteit. Deze leden vragen waarom het beoordelen van cultuurhistorische aspecten en -waarden niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Ook vragen genoemde leden waarom het wetsvoorstel, uitgaande van één overheid, geen gelijkstelling regelt qua beschermingsregime voor provinciale en gemeentelijke monumentenzorg, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningvrij bouwen.

Deze leden vragen waarom er geen adviestitel is opgenomen voor hulpverleningsdiensten via de veiligheidsregio. Brengt dit geen risico's met zich mee voor de burgers voor wat betreft veiligheid, gezondheid, milieu en economische schade, zo vragen deze leden. Kan een dergelijk advies het bevoegd gezag niet beter in staat stellen om veiligheid mee te nemen in de afwegingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wm deels terugkomen in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit dit hoofdstuk van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet. Genoemde leden constateren dat de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wm deels terugkomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen wat er met de overige bepalingen uit hoofdstuk 12 van de Wm gaat gebeuren en waarom deze bepalingen niet zijn overgenomen in de Omgevingswet.

Genoemde leden constateren dat beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring. Zij vragen waarom hier gekozen is voor een «kan-bepaling». Ook vragen zij waarom geen bepaling is opgenomen over het open-data karakter van de verzamelde gegevens. Ook vragen zij waarom niet alle verplichte meetnetten zoals genoemd in paragraaf 4.20.4 van de MvT, zie voetnoot 163, zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor regelingen over openbaarheid van milieuinformatie. Genoemde leden vragen waarom dergelijke regelingen niet zijn opgenomen in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel over informatie.

Sinds 18 maart 2013 is de Code Maatschappelijke Participatie bij MIRT-projecten van kracht, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Hoe wordt verzekerd dat in de Omgevingswet deze code bij alle projectbesluiten en gemeentelijke projecten van publiek belang wordt nageleefd? Zou niet gekozen moeten worden voor een uitwerking bij AMvB op grond van het voorgestelde artikel 16.86?

Deze leden vrezen dat het risico toeneemt dat bij de politiek- bestuurlijke vaststelling of initiatieven bijdragen aan maatschappelijke belangen met name natuur- en milieubelangen al te lichtvaardig ter zijde kunnen worden geschoven. In veel gevallen, zo oordelen de leden van de GroenLinks-fractie, zal moeten worden vastgesteld dat flexibiliteit voor natuur nagenoeg onmogelijk is. In dat licht beschouwd vragen deze leden of niet ook de mogelijkheid moet worden geboden om onder bepaalde omstandigheden lokaal juist strengere normen te hanteren.

Bij de programmatische aanpak wordt er naar het oordeel van deze leden economische ontwikkelingsruimte gegeven, met name door deze activiteiten niet meer individueel te toetsen. Hoe wordt geborgd dat het milieudoel, te weten de omgevingswaarde of de «andere doelstelling» uit artikel 3.14 lid 2, bereikt wordt? Is met de laatste zinsnede uit artikel 3.18

lid 3 «niet langer in redelijkheid op het programma van toepassing kan zijn» inderdaad bedoeld dat met het programma niet meer aan de omgevingswaarde of aan de «andere doelstelling» van artikel 3.14 lid 2 wordt voldaan zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Waarom wordt aan artikel 3.18 geen vierde lid toegevoegd, volgens welke belanghebbenden, zoals burgers, bedrijven en milieuorganisaties, een verzoek tot wijziging als bedoeld in artikel 3.18 lid 3 kunnen doen, zodat het programma op zijn doel gericht blijft. Daarop dient, net als bij een verzoek tot handhaving, een voor beroep vatbaar besluit te volgen. Zo kunnen burgers, bedrijven en milieu organisaties overheden immers scherp houden in het voldoen aan de uitvoeringsplicht, zo menen deze leden.

In het nader rapport wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om onnodige verschillen in de wijze waarop bij de diverse beleidsterreinen die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd wordt omgegaan met omgevingswaarden en de doorwerking daarvan, weg te nemen. De leden van de SGP-fractie vernemen graag op welke onnodige verschillen de regering doelt. Kan de regering enkele voorbeelden geven?

Deze leden zijn van mening dat de overheid terughoudend moet zijn met het opstellen en afdwingen van omgevingswaarden die de gewenste staat of kwaliteit, zie artikel 2.9, tweede lid, onderdeel a, van de fysieke leefomgeving bepalen. Deze leden denken daarbij bijvoorbeeld aan omgevingswaarden met betrekking tot de kwaliteit van het landschap. De inzet van de overheid via wet- en regelgeving moet primair gericht zijn op het waarborgen van veiligheid, het beschermen van milieu en volksgezondheid en het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening, zo menen deze leden. Deelt de regering deze mening? Worden er stappen gezet om de genoemde terughoudende opstelling van de verschillende overheden te bewerkstelligen? Zo ja, welke?

Deze leden zetten vraagtekens bij de voorgestelde beperking van de bevoegdheid tot vaststelling van afwijkende of aanvullende omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau. De regering heeft gekozen voor de «nee, tenzij» benadering, die inhoudt dat er geen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld, tenzij bij omgevingsverordening of AMvB anders is bepaald. Blijkens het advies van de RvS was het de oorspronkelijke intentie om meer ruimte te bieden: *«de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn»*. Waarom heeft de regering niet gekozen voor deze «ja, mits» benadering? Dus waarom niet de keuze voor het creëren van ruimte voor aanvullende of afwijkende omgevingswaarden, voor zover de betreffende omgevingswaarden niet bij omgevingsverordening of AMvB uitputtend vastgesteld zijn, of voor zover dit bij omgevingsverordening of AMvB niet nadrukkelijk verboden is?

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het onverplicht maken van de gemeentelijke rioleringsprogramma's. De regering wijst enerzijds op het belang van de gemeentelijke rioleringsplannen voor onder meer het halen van de doelen van het Bestuursakkoord Water en het realiseren van een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen. Anderzijds geeft de regering aan dat het gemeentelijke rioleringsprogramma door Europese regelgeving niet verplicht wordt gesteld. Dat laatste vinden deze leden geen doorslaggevend argument. Als een bepaalde verplichting grote meerwaarde heeft, waarom zouden we ons dan door Brussel moeten laten leiden? Deze leden vinden het merkwaardig dat de regering in verband met de looptijd van het Bestuursakkoord Water tot 2020 en het belang van de gemeentelijke rioleringsprogramma's voor het halen van de doelen uit dit Bestuursakkoord, deze rioleringsprogramma's wel pas na 2020 facultatief wil maken. Deze leden

kunnen zich niet voorstellen dat de regering na 2020 de met het Bestuursakkoord Water ingezette lijn en bijbehorende doelen los wil laten. Is de regering bereid de gemeentelijke rioleringsprogramma's verplicht te blijven stellen?

Deze leden hebben een vraag ten aanzien van de termijn van twee jaar voor een voorbereidingsbesluit bij onder meer een omgevingsplan. In de huidige Wro is voor de voorbereidingsbescherming bij onder meer een bestemmingsplan een termijn van één jaar opgenomen, waarbij de voorbereidingsbescherming, bij tijdig indienen van het ontwerpbestemmingsplan, aangehouden kan worden tot in ieder geval het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. Dat resulteert in een periode van maximaal één jaar en ongeveer drie maanden. Waarom heeft de regering gekozen voor een termijn van twee jaar en niet voor een kortere termijn? Is de veronderstelling juist dat deze verruiming kan leiden tot onnodige vertraging van ruimtelijke procedures?

De regering voert ook een legesmogelijkheid in voor de milieucomponent van beschikkingen. In de MvT geeft de regering aan dat deze leges met name (middel)grote bedrijven treft. Deze leden vragen in dit verband aandacht voor de positie van bedrijven in de agrarische sector. Is de veronderstelling juist dat deze bedrijven relatief klein zijn, maar wel vaak te maken hebben met de genoemde milieucomponent? Wat betekent de genoemde legesplicht voor deze bedrijven? Is het mogelijk om hieraan tegemoet te komen door bijvoorbeeld voor kleine bedrijven een vrijstelling in de wet op te nemen?

De regering geeft aan dat enkele bijzondere bepalingen, waaronder die met betrekking tot schade door grondwateronttrekking, in de Invoeringswet zullen worden opgenomen. De huidige schaderegeling met betrekking tot schade door grondwateronttrekking is opgenomen in de artikelen 7.18 – 7.20 van de Ww en beogen een sluitend schadevergoedingssysteem. Deze leden krijgen het signaal dat het in de praktijk in verband met de gevraagde bewijslast voor schadelijders regelmatig lastig blijkt te zijn om (voldoende) schadevergoeding toegekend te krijgen. Herkent de regering dit signaal? Is het de inzet van de regering om de genoemde bepalingen uit de Ww over te nemen in de Omgevingswet en daarbij te bezien of de bepalingen aangepast moeten worden om een beter sluitend schadevergoedingssysteem te krijgen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat in het geval sprake is van zienswijzenprocedures niet alleen belanghebbenden zienswijzen in kunnen dienen, maar iedereen. Dat is een verruiming ten opzichte van afdeling 3.4 van de Awb in verband met het Verdrag van Aarhus. Deze leden constateren dat onder meer bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure in de Wabo het al «voor een ieder» mogelijk is om zienswijzen in te dienen. Deze leden vragen in hoeverre sprake is van een verbreding ten opzichte van de huidige ruimtelijke besluitvormingsprocedures.

6. Werking en winst van de Omgevingswet

De leden van de PVV-fractie zijn verheugd om een verankering van de definitie van het woord duurzaamheid in de wet terug te lezen. Deze leden vragen zich af of deze definitie nu ook Rijksbreed wordt gehanteerd? Wordt deze definitie ook doorgegeven aan decentrale overheden? Zo nee, wat is het uitgangspunt van de regering als verschillende bestuurslagen een verschillende definitie van duurzaamheid voeren? Voorts willen deze leden weten waarom het mondiale component in de definitie is toegevoegd?

De leden van de D66-fractie merken op dat er in het kader van de Omgevingswet regelmatig is gesproken over een totale besparing voor de

lasten van burgers, bedrijven en overheden van 600 miljoen euro (kamerbrief 31 953 nr. 40) tot 650 miljoen euro per jaar (miljoenennota van 2012). Deze leden zien deze bedragen niet meer terug in de MvT van de voorliggende wet en vragen de regering of ze tot een andere conclusie is gekomen ten aanzien van de totale baten van de Omgevingswet. Deze leden vragen de regering om voor de baten en lasten van de Omgevingswet een financiële onderbouwing te geven. Ook vragen deze leden of het de bedoeling is dat de verwachte besparingen als bezuinigingen zullen neerslaan, en, indien dit het geval is, hoeveel er dan bezuinigd zal worden en waar die bezuinigingen zullen worden ingeboekt. Indien lokale overheden door de Omgevingswet moeten bezuinigen, willen deze leden ook weten hoe die bezuinigen zich verhouden tot de taakstellingen en bezuinigingen die tegelijkertijd ook al bij hen neerslaan.

De beslistermijn voor de ABRvS is voor alle projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden. Nu geldt dit alleen nog voor specifieke projecten onder de Chw. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat op het ogenblik de gemiddelde beslistermijn is van projectbesluiten die nu nog niet onder deze maximale termijn vallen en of is doorgerekend of deze aangescherpte doelstelling haalbaar is voor de Afdeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hebben vragen bij de keuze om de watertoets niet op wetsniveau te regelen. De afstemming tussen water en ruimtelijke ordening wordt steeds belangrijker. Daarom hadden genoemde leden eerder juist een versterking van de watertoets verwacht. Het wetsvoorstel voorziet nu alleen in een algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2. In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2008 is echter overeengekomen dat in alle ruimtelijke planfiguren de watertoets zal worden toegepast. In de MvT wordt gesteld dat de werking van de motiveringseisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd. Genoemde leden vragen of genoemde motiveringseisen een algemene strekking zullen hebben of dat deze motiveringseisen net als nu is geregeld in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening de expliciete eis zullen hebben dat in de toelichting van het plan de wijze moet worden beschreven waarop in het plan rekening gehouden is met de gevolgen voor de waterhuishouding en van de uitkomsten van het overleg. Genoemde leden wijzen in dit verband op het rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer van maart 2014 waarin de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) concludeert dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland nog te weinig rekening met water wordt gehouden. Deelt de regering de mening dat de watertoets juist hiervoor van belang is?

Momenteel ligt er met de watertoets een koppeling tussen de overlegverplichting en de motiveringsverplichting. Genoemde leden hebben de indruk dat deze koppeling met de Omgevingswet wordt losgelaten en vragen dit te onderbouwen.

In het Bestuursakkoord Water van 2011 is afgesproken dat het watertoetsproces ook voor structuurvisies doorlopen zou moeten worden. Genoemde leden vragen hoe dit nu in de Omgevingswet voor de omgevingsvisies wordt geborgd.

Vroegtijdige signalering van risico's voor drinkwater is van belang. Genoemde leden vragen daarom of de regering bereid is de verplichting op te nemen dat plannen, programma's en verordeningen een drinkwaterparagraaf bevatten waarin getoetst wordt of de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening is geborgd. Is de regering bereid deze toets ook voor de algemene regels in te voeren?

Deze leden constateren dat het Rijk moet zorgen dat er geen achteruitgang van de waterkwaliteit van waterlichamen plaatsvindt conform

artikel 7.3 van de Kaderrichtlijn Water (KRW), zodat de zuiveringsin-
spanning bij drinkwaterbereiding kan worden verlaagd. De leden van de
ChristenUnie-fractie vragen hoe dit in het wetsvoorstel wordt geborgd. Is
het de bedoeling, zo vragen deze leden, om op grond van artikel 2.15
Omgevingswet ook omgevingswaarden vast te stellen voor drinkwaterre-
levante stoffen die gekoppeld zijn aan artikel 7.3 KRW?

Op grond van artikel 2.18 lid 1 onder c is het provinciebestuur verantwoor-
delijk voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in
grondwater-beschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan
voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze
leden vragen of het klopt dat provincies hiermee nog niet verplicht zijn
boringsvrije zones aan te wijzen in waterwin- en grondwaterbescher-
mingsgebieden? De provincie is momenteel op grond van de Ww
bevoegd gezag voor de vergunningverlening van de grondwateronttrek-
kingen ten behoeve van drinkwateronttrekking. Op grond van de
Omgevingswet wordt in art. 5.9 aangegeven dat bij AMvB in het belang
van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen worden
aangewezen waarin het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister
op de aanvraag (van de vergunning voor grondwateronttrekking)
beslissen. De MvT geeft aan «Bij de verdeling van de wateractiviteiten
over de drie verschillende bestuursorganen zal de huidige bevoegdheids-
verdeling voor vergunningaanvragen als uitgangspunt genomen
worden». Ook bij de Ww is destijds bij de kamerbehandeling aangegeven
dat de oude situatie blijft gehandhaafd. Deze leden vragen waarom in de
formulering in de Omgevingswet toch twijfels worden gecreëerd over de
bestaande bevoegdheidsverdeling ten aanzien van grondwateronttrek-
kingen.

Deze leden zien dat er momenteel alleen grondwaterbeschermingsge-
bieden bestaan met beschermingsregels ten behoeve van de drinkwater-
voorziening. Dit bestaat nog niet voor oppervlaktewater. Klopt de indruk
van deze leden dat dit wel de bedoeling is in de Omgevingswet op grond
van artikel 2.21 lid 2 onder b? Deze leden constateren dat niet expliciet in
artikel 2.18 is aangegeven dat provincies grondwaterbeschermingsge-
bieden aanwijzen. Op grond van de huidige Ww moet dit wel. Zij vragen
wat de reden is dat dit niet is opgenomen in de Omgevingswet?

Er zijn de afgelopen jaren gebiedsdossiers gemaakt waarin provincies,
Rijkswaterstaat, gemeenten en drinkwaterbedrijven samen voor een
gebied bekijken wat de risico's zijn voor drinkwater en welke maatregelen
nodig zijn. Een evaluatie van het RIVM over de gebiedsdossiers maakt
duidelijk dat de problemen goed in beeld worden gebracht, maar dat het
nog schort aan de uitvoering van de bedachte maatregelen. Deze leden
vragen of de regering de mening deelt dat deze gebiedsdossiers minder
vrijblijvend moeten worden. Zij vragen een reactie op het voorstel van de
Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) om de gebiedsdos-
siers wettelijk te verankeren en de uitkomsten van de gebiedsdossiers (de
te nemen maatregelen) verplicht op te nemen in de Stroomgebiedsbe-
heerplannen en waterplannen. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-
fractie in hoeverre normen/omgevingswaarden voor oppervlaktewater,
grondwater en bodem worden afgestemd op de normen op grond van de
Drinkwaterwet.

Deze leden constateren dat activiteiten die niet in betekenende mate effect
hebben op omgevingswaarden kunnen worden gereguleerd door
uniforme regels om zo te voorkomen dat een gebied geheel op slot gaat
en onevenredig zware onderzoeks- en procedureverplichtingen gelden.
Deze leden steunen dit principe maar vragen hoe wordt voorkomen dat
vele kleine effecten van activiteiten optellen tot een groot effect wat wel
van betekenende mate is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gemeenten, projectontwikke-
laars en andere betrokken partijen worstelen met de herbestemming van

leegstaande gebouwen. De normen en regels voor nieuwbouw sluiten vaak niet goed aan op de praktijk van herbestemming en maken herbestemming en transformatie van onder meer leegstaande kantoorpanden naar bijvoorbeeld wooneenheden lastig. In de praktijk wordt daarom geprobeerd om de normen en regels voor nieuwbouw te omzeilen. Deze leden vragen of het voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte en instrumenten biedt om herbestemming van leegstaande gebouwen beter mogelijk te maken.

Deze leden merken dat vergunningaanvragers regelmatig aanlopen tegen de tendens dat ook voor relatief eenvoudige projecten een uitgebreid dossier, inclusief allerlei onderzoeksgegevens, wordt gevraagd, die veel verder gaat dan nodig is. Gemeenten willen zich daardoor indekken, maar het betekent een grote last voor vergunningaanvragers. Deze leden vinden dat een ongewenste gang van zaken. In hoeverre kan hier via het voorliggende wetsvoorstel en gedelegeerde regelgeving wat aan gedaan worden? Op welke wijze denkt de regering dit vorm te kunnen geven? Acta heeft verschillende aanbevelingen gedaan voor verlaging van de onderzoekslasten. Deze leden noemen bijvoorbeeld het zoveel mogelijk uitsluiten van onderzoeksverplichtingen voor reguliere, veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving, het ontsluiten van monitoringsgegevens op planniveau, hergebruik van onderzoeksgegevens voor vergelijkbare gevallen en vervanging van onderzoeksgegevens door expert-advisering. In hoeverre neemt de regering deze aanbevelingen over, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren dat de regering heeft gekozen voor een lichte voorhangbepaling. Deze leden vragen of dat voldoende recht doet aan de zwaarte van de normen en toetsingskaders die in de AMvB's worden opgenomen. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een zware voorhangbepaling voor in ieder geval de AMvB's die invloedrijke normen en toetsingskader bevatten?

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de regering in haar brief over de stelselherziening zelf ook toegeeft dat de voorgestelde «integrale benadering van de leefomgeving» een groot beroep doet op de uitvoeringskracht van de partijen die met het wetsvoorstel moeten werken. Deze leden zien dat er nu al heel veel mis gaat in de uitvoering van de bestaande – en dus bekende – wet- en regelgeving. Gemeenten moeten van dit kabinet tegelijkertijd bezuinigen én meer taken op zich nemen en worden nu geconfronteerd met een totaal veranderend omgevingsrecht. Kan de regering aangeven waarom er niet voor is gekozen om het opstellen van een omgevingsvisie voor gemeenten verplicht te stellen? Wanneer is de regering voornemens om te komen met een nationale omgevingsvisie, mocht de Omgevingswet inderdaad in 2018 van kracht worden, zo vragen zij.

Deze leden zijn zeer sceptisch over de beoogde programmatische aanpak in het wetsvoorstel, mede gezien hun ervaringen met de (moeilijke totstandkoming van-) de PAS. Het uitgangspunt in een programmatische aanpak lijkt steeds te zijn: er is nu ruimte voor economische ontwikkeling, maatregelen voor milieu en natuur komen later wel. Deze leden vrezen dat van uitstel afstel komt. In het wetsvoorstel zelf is geen enkele garantie opgenomen dat deze maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Waarom niet? Is de regering bereid om dat alsnog te doen? Zonder deze wettelijke waarborg hebben belanghebbenden namelijk geen enkele rechtsbescherming dat de beloofde maatregelen inderdaad genomen zullen worden. Wat vindt de regering daar eigenlijk zelf van? Is de regering bereid om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen over wat er gebeurt wanneer de beloofde maatregelen niet zijn getroffen, zodat betrokkenen een houvast krijgen om de maatregelen bij bevoegd gezag af te dwingen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wil de regering dan

rechtsbescherming bieden aan betrokkenen bij de uitvoering van een programmatische aanpak, zo vragen zij.

De leden van de PvdD-fractie vinden het tevens bezwaarlijk dat het niet mogelijk is om extra eisen te stellen wanneer de vastgestelde omgevingswaarden na de afgesproken termijnen niet gehaald worden. Waarom heeft de regering daarvoor gekozen? Is zij bereid deze aanvulling alsnog in het wetsvoorstel op te nemen? Zo nee, waarom niet en op welke wijze wordt aan betrokkenen dan de garantie gegeven dat de vastgestelde waarden inderdaad gehaald worden? Mede gezien het voorgaande is het verdrag van Aarhus voor het beschermen van het recht van ieder mens op een gezonde en schone leefomgeving, naar mening van deze leden niet goed geïmplementeerd in het wetsvoorstel. Het verdrag van Aarhus regelt onder andere dat de inspraak van belanghebbenden zo vroeg mogelijk in het proces dient plaats te vinden, wanneer alle opties nog open liggen. In het voorliggende wetsvoorstel is dergelijke vroege participatie echter alleen verplicht bij een project, niet bij andere activiteiten. Waarom is hiervoor gekozen? Naar mening van deze leden is dit een onjuiste implementatie van Aarhus en druist het bovendien in tegen de bewering van de regering dat de Elverding-aanpak goed geborgd is in dit wetsvoorstel. Is de regering bereid om het Compliance Committee te vragen om naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken, om tot een goede beoordeling te komen of dit belangrijke verdrag, dat ook de rechtsbescherming en toegang tot milieuinformatie van een ieder regelt, goed in het Nederlandse recht terechtkomt? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdD-fractie maken zich ook zorgen over de wijzigingen die de regering met dit wetsvoorstel aanbrengt in de implementatie van de MER-richtlijn. Volgens de Commissie voor de MER is de richtlijn waarschijnlijk niet meer op een correcte wijze geïmplementeerd en moet er meer gebeuren. Kan de regering aangeven op welke wijze zij rekening heeft gehouden met de expertise die de Commissie voor de MER op dit punt heeft? Welke aspecten van de MER zijn wellicht inderdaad wat «krap bemeten»? Waar stoelt de regering haar overtuiging op dat de implementatie in dit wetsvoorstel wel degelijk compleet is? Is de regering bereid nader advies in te winnen bij onafhankelijke experts op dit punt? Het valt deze leden op dat de verdeling van bevoegdheden in het wetsvoorstel niet helder is. Experts wijzen erop dat hoe meer deze verhouding duidelijk is en geborgd is, hoe makkelijker de samenwerking zal blijken in de praktijk. Ook hier geldt naar mening van deze leden dat de regering teveel flexibiliteit wil inbouwen in het wetsvoorstel, waarmee het door de regering beoogde effect, namelijk een vereenvoudiging van het omgevingsrecht, uit beeld verdwijnt.

7. Rechtsbescherming

Vanaf pagina 260 van de MvT wordt ingegaan op de beroepsmogelijkheden. Klopt het dat er geen beroep tegen omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen kan worden ingesteld en wel tegen omgevingsvergunningen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Klopt het dat er wel in beroep gegaan kan worden bij een besluit van gedeputeerde staten om vast te stellen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan, maar dat dit niet zo is bij instructieregels, tenzij het exceptieve toetsing betreft? Deze leden zien graag een verduidelijking van de regering tegemoet.

De leden van de SP-fractie worden graag geïnformeerd op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten. Op welke wijze wordt dit vastgelegd in de Omgevingswet, zo vragen zij. Deze leden zijn bezorgd over de financiering van de rechterlijke macht. Zij hebben uit de praktijk begrepen dat de eenvoudige zaken afnemen en de complexere zaken toenemen. Deze ontwikkeling is volgens deze leden

onwenselijk omdat er wellicht een tekort op de financiering ontstaat en omdat er minder tijd per zaak is. Volgens de leden van de SP-fractie zijn de grenzen bereikt. De voorgenomen bezuinigingen op de rechtspraak per 2016 zijn niet mogelijk zonder concessies te doen aan de kwaliteit. Graag een reactie van de Minister op dit punt.

Deze leden constateren dat op bestuursorganen een grote verantwoordelijkheid rust om geschillen niet te laten escaleren. In hoeverre wordt er nu vaker dan voorheen gewoon eens de telefoon gepakt om geschillen op te lossen? Hoe zal dit onder de Omgevingswet meer «ingeburgerd raken»? Deze leden krijgen graag een verduidelijking over de werking van een voorlopige voorziening. De werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat over het verzoek is beslist. Strekt in dit geval schorsing zich eveneens uit op voorbereidende werkzaamheden voor het gehele besluit? Wat wordt vervolgens bedoeld met het genoemde maatwerk waarbij belanghebbenden de rechter kunnen verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen? Wat indien dit met elkaar conflicteert? Wie zijn in dit geval belanghebbenden, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering kiest voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Deze leden menen dat dat in beginsel een positieve ontwikkeling is. Zij menen wel dat er een kanttekening bij valt te maken: De mate van flexibiliteit is erg groot, zo groot dat als op grote schaal van de afwijkingsmogelijkheden gebruik gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst. De vrijheid van de één om flexibel van een Omgevingsplan af te wijken is de aantasting van de rechtszekerheid van de ander. Graag vernemen deze leden de visie van de regering hierop. Deze leden zouden graag zien dat aan de hand van casussen duidelijk gemaakt wordt hoe beide ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verenigd kunnen worden. Deze leden streven dus naar een aanpak die heel flexibel kan zijn én voldoende rechtszekerheid kan bieden. In dat verband wijzen zij erop dat, gelet op de geldende Europese richtlijnen, het niet mogelijk is om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

Deze leden constateren dat de vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, richting geven aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom is verankering van deze uitgangspunten bij wet in formele zin nodig. Deze leden delen wat dit betreft het standpunt van de RvS. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat nu geen beeld bestaat over de vraag of het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden als het huidige wettelijke stelsel. Dat wordt vooral veroorzaakt door het feit dat er geen beeld is van de bij deze wet behorende AMvB's. Zo zullen belangrijke voorschriften inzake handhaving pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. Graag zien deze leden, zoals al eerder is aangegeven, een eerste ontwerp van de bedoelde AMvB's en uitvoeringsregelingen zodat die bij het bespreken van de wet als achtergrondinformatie gebruikt kunnen worden.

In dat kader vragen deze leden of niet nu reeds in de wet materiële normen of criteria waarop vergunningaanvragen worden getoetst en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming opgenomen moeten zijn. Graag ontvangen zij daarover de visie van de regering waarbij ook Europese regels betrokken zouden moeten worden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de voorliggende wet vooral een kaderwet is. Een groot deel van de regelgeving die momenteel in wetten staat verankerd zal straks in AMvB's terecht komen. Dat zorgt ervoor dat de Kamer minder bij het proces van regelgeving betrokken zal worden en dat de rechtszekerheid daarmee onder druk komt te staan. Deze leden vragen daarom de regering waarom zij met betrekking tot structurele aspecten van de wetgeving, zoals vergunningverlening, sancties, toezicht en materiële normen er in de Omgevingswet voor gekozen heeft om de democratische controle en rechtszekerheid te verminderen. Deze leden lezen met instemming dat naar aanleiding van het advies van de RvS de Kamer bij de uitvoerende regelgeving betrokken zal worden door middel van een voorhang en dat de ontwerp-AMvB's tegelijkertijd met de invoeringswet zullen worden aangeboden. Deze leden zijn echter van mening dat de Kamer ook de mogelijkheid moet krijgen om delen van de AMvB's in de wet te regelen indien zij dat nodig acht. Deze leden verzoeken daarom de regering om een zware voorhang-procedure voor de AMvB's in te stellen.

Deze leden merken op dat het wetsvoorstel veel ruimte open laat voor flexibiliteit en bestuurlijke afwegingen. Deze leden zien daarin grote voordelen maar maken zich wel zorgen over de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de wet. Deze leden vragen de regering welke balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zij voor ogen heeft. Deze leden zien dat een groot gedeelte van de balans tussen de flexibiliteit en rechtszekerheid in de AMvB's zal moeten worden geregeld. Deze leden vragen de regering om aan te geven op welke punten in de AMvB's zij ervoor zal zorgen dat de rechtszekerheid gewaarborgd wordt. Ook vragen deze leden of de regering bereid is om een onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de mate van rechtszekerheid van het totale wetsontwerp, dat wil zeggen: voorliggende wet, concept-AMvBs en invoeringswet.

De leden van de D66-fractie zien dat er veel «kan» bepalingen in de wet staan, waar een openbaar bestuur de bevoegdheid heeft om bepaalde regels te stellen of op een andere manier een actie te ondernemen, maar dit niet hoeft te doen. Met betrekking tot welke «kan» bepalingen heeft de regering ook wel overwogen om er een «moet» bepaling neer te zetten en om welke redenen zijn de betreffende bepalingen uiteindelijk «kan» bepalingen geworden, zo vragen deze leden.

Deze leden lezen dat er veel mogelijkheden worden geboden om van de milieu en natuurregelgeving en voorschriften af te wijken. Deze leden vinden het van belang dat er mogelijkheden voor flexibiliteit aanwezig zijn en dat innovatieve projecten de ruimte kunnen krijgen. Het is daarbij volgens deze leden echter wel van belang dat goede waarborgen worden ingebouwd. Deze leden merken op dat er mogelijk een stapeling van flexibiliteitsbepalingen kan ontstaan, waardoor de ruimte om af te wijken van de vigerende regels erg groot wordt. Deze leden vragen de regering om te onderzoeken wat er gebeurt met het beschermingsniveau van de leefomgeving en de rechtszekerheid van de omwonenden indien in één gebied alle mogelijke flexibiliteitsbepalingen en uitzonderingsregels gebruikt worden. Deze leden vragen de regering of de flexibiliteitsbepalingen mogen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de leefomgeving. Zo niet, op welke manier wordt de kwaliteit van de leefomgeving bij de toepassing van de flexibiliteitsbepalingen dan onderdeel van de afweging? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot de doelstelling van een goede omgevingskwaliteit en op welke manier wordt de impact op de kwaliteit van de leefomgeving van de flexibiliteitsbepalingen dan getoetst, zo vragen zij.

Deze leden lezen dat bij de gelijkwaardigheidsbepaling de initiatiefnemer de gelijkwaardigheid van een maatregel moet aantonen, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het bevoegd gezag de gelijkwaardigheid voorafgaand aan de toepassing van een alternatief toetst. De

meldplicht of instemmende beschikking door het bevoegd gezag is hierbij slechts een uitgangspunt en is dus niet verplicht. Deze leden vragen de regering in welke gevallen zij van mening is dat de melding en de toetsing van het gebruik van een gelijkwaardigheidsbepaling afwezig kan blijven. Ook willen zij weten hoe een potentiële afwezigheid van melden en toetsen zich verhoudt tot de kenbaarheid van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel naar derden toe. Deze leden vragen de regering of voor de beoordeling van de toepasselijkheid van het gelijkwaardigheidsbeginsel een toetsingskader met criteria zal worden gemaakt.

Deze leden lezen dat het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling in de wet nog ruimer wordt dan deze was in de Chw, namelijk zolang het voldoet aan de maatschappelijke doelstelling zoals geformuleerd in artikel 1.3. Deze leden merken op dat dit nauwelijks grenzen stelt aan de toepassing van een experimenteerbepaling en vragen de regering hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming. Tevens lezen de leden van de D66-fractie dat het mogelijk is dat als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, er een besluit kan worden genomen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving. Deze leden vragen of dat ook geldt voor normen waarvan niet langer dan maximaal tien jaar mag worden afgeweken en hoe dit zich verhoudt tot het democratische proces aangezien de wenselijkheid van de aanpassing van de normen nog niet door de Kamer getoetst is.

Deze leden lezen dat ontheffing van een instructieregel kan worden verleend indien er sprake is van «onevenredige belemmering». Deze leden vragen wanneer er sprake zal zijn van een «onevenredige belemmering» en wie dat zal toetsen. Deze leden lezen dat bij het omgevingsplan of de waterschaps- of provincieverordening afwijkende regels kunnen worden gesteld. Deze leden vragen de regering op welke manier afwijkende regels zijn ingekaderd en aan welke doelstellingen het gebruik ervan wordt getoetst.

Deze leden lezen dat via maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van algemene regels. Deze leden merken op dat in de MvT nauwelijks houvast wordt gegeven in welke gevallen maatwerkschriften gebruikt mogen worden. Zij vragen of het de bedoeling is dat maatwerkvoorschriften alleen met terughoudendheid, dat wil zeggen voor incidentele of bijzondere gevallen, mogen worden toegepast, net zoals nu het geval is.

De leden van de GroenLinks-fractie worden graag bevestigd in hun veronderstelling dat dit voorstel voor de Omgevingswet hoort uit te gaan van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. De RvS constateert echter dat dit niet overal gerealiseerd zal worden. Indien deze veronderstelling klopt ontvangen de leden graag een overzicht waar van de huidige normen en waarden wordt afgeweken, wat daaraan ten grondslag ligt en hoe die afwijking te duiden valt. Deze leden zijn bezorgd over de uiteindelijke gevolgen van de voorgestelde Omgevingswet voor de rechtszekerheid en gelijkheid van burgers en voor de bescherming van natuur en milieu. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel vrijwel uitsluitend bestaat uit procedurele wettelijke voorschriften. Het inhoudelijke wetgevingscorpus zal omwille van de door het kabinet gewenste flexibiliteit worden vastgesteld in afzonderlijke AMvB's en ministeriële regelingen. Dat is volgens deze leden om meerdere redenen uiterst ongewenst. In de eerste plaats ondergraaft het de rol van het parlement als medewetgever. In die zin verwijzen de leden ook naar het advies van de RvS dat het voorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Om die reden vragen deze leden om de inhoudelijke normering van het omgevingsrecht alsnog formeel-wettelijk te regelen. In ieder geval zouden de voorgenoemde AMvB's en eventuele ministeriële regelingen nog vóór de plenaire

behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan de Kamer in concept moeten worden aangeboden om een alomvattende afweging van de wenselijkheid van de voorgenomen wet- en regelgeving mogelijk te maken.

Daarnaast tast dit het grote rechtstatelijke belang aan van voorzienbaarheid en kenbaarheid van het recht. Behoorlijk bestuur zou in het gedrang kunnen komen als de inhoudelijke normering niet formeel-wettelijk, maar in lagere materiële wetgeving vervat wordt en dus snel en eenvoudig kan worden aangepast.

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte voldoende garanties kent dat alle betrokken belangen en belanghebbenden in de uiteindelijke besluitvorming worden betrokken. Verdraagt de beoogde flexibiliteit zich wel met de noodzakelijkheid van een heldere normstelling? Zo niet, dan komt het eerste doel van de Omgevingswet, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, in het gedrang. Hoe wordt in algemene zin de rechtszekerheid voor betrokkenen gegarandeerd, zo vragen deze leden.

8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

De leden van de SP-fractie vragen waarom het verder vastleggen van doelen naar mening van de regering niet wenselijk is en ook niet mogelijk? Wat zegt dit over het verder behoud van alle eerder vastgelegde normen op het gebied van energie, natuur en milieu? Klopt het dat de Wet ammoniak en veehouderij en de Wgv in het geheel worden ingetrokken? Klopt het dat het intrekken van deze wetten is ingegeven vanwege het uitgangspunt van het kabinet dat de verantwoordelijkheid hiervoor verschuift naar decentraal bestuur? Wat zegt dit over alle eerder vastgestelde normen die nu hun plek hebben in bijvoorbeeld de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wm et cetera? Wat is de waarde van de aanpassingen en eerdere modernisering van het Activiteitenbesluit wanneer omgevingswaarden hun relevantie lijken te verliezen.

Wat gebeurt er met de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Monumentenwet, de Waterstaatswet 1900, de Woningwet, de Wegenwet, de Wet Kabelbaaninstallaties, Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de mijnbouwwet, de Wrakkenwet en de Zwemwaterwet? Gaan deze wetten geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet? Indien sprake is van gedeeltelijke opneming, welk gedeelte wordt dan opgenomen in de Omgevingswet? Wat gebeurt er met de «overgebleven gedeelten van de oude wetten»? Deze leden ontvangen ook hieromtrent graag een transponeringstabel. Indien zaken wel hun beslag gaan vinden in de Omgevingswet, maar niet zijn opgevoerd, houden de leden zich het recht voor daar alsnog via een schriftelijke inbreng op terug te komen. Als voorbeeld schetsen zij de onduidelijkheid rond de Mijnbouwwet. Hier hangen veel belangrijke deelonderwerpen onder, zoals gaswinning, schaliegaswinning, zoutwinning en CO₂-opslag. Op welke wijze en op welk moment komt hierover de gevraagde duidelijkheid, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Deze leden beseffen dat de nieuwe Nbw op dit moment onderwerp van gesprek is in de Kamer. Deze wet zal – naar het zich laat aanzien – pas na 2018 opgaan in de Omgevingswet. Gaat deze wet één op één over, zo vragen deze leden.

Anticiperen de huidige plannen van de Nbw al op de Omgevingswet? Wat gebeurt er bij dreigende stapeling van plannen, bijvoorbeeld het Natura2000 Beheerplan, PAS et cetera? Bij welke wet wordt de belangenafweging genomen? Bij de Nbw of te zijner tijd in de Omgevingswet? Wordt de uitvoering van natuurherstel in de wet verankerd? Zo ja, op welke wijze? Op welke wijze wordt de uitvoering gemonitord en gehand-

haafd? Het woord «landschap» komt niet voor in de Nbw. Wie is hiervoor verantwoordelijk? Wordt de omgevingswaarde van landschap toegevoegd? Zo nee, waarom niet? Het principe van «hand- aan-de-kraan» is een veelvuldig gebruikte werkwijze bij politieke afwegingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de gaswinning in Groningen, maar ook bij de zoutwinning in de Wadden. Op welke wijze vinden dit soort afspraken hun plaats in de Omgevingswet?

De leden van de D66-fractie lezen dat een aantal wetten opgaat in de Omgevingswet en andere wetten misschien, deels of op termijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Deze leden vragen welke criteria de regering stelt om een wet al dan niet bij de Omgevingswet onder te brengen en hoe de «fysieke leefomgeving» bij die criteria is gedefinieerd. Deze leden vragen de regering om van alle wetten die nu al in de Omgevingswet worden opgenomen een volledig overzicht te geven welke wetsartikelen wel, welke wetsartikelen niet en welke wetsartikelen gewijzigd in de Omgevingswet terecht komen.

Deze leden vragen de regering om met betrekking tot de Crisis en Herstelwet aan te geven of alle onderdelen daarvan onverkort in de Omgevingswet zijn opgenomen. Indien dat het geval is, dan willen deze leden weten of de regering de lessen uit de evaluaties en experimenten van de Crisis en Herstelwet wel tot uiting heeft laten komen in de voorliggende Omgevingswet. Indien dit niet het geval is, dan vragen deze leden de regering om aan te geven welke onderdelen uiteindelijk niet of gewijzigd in de Omgevingswet staan en om per onderdeel uit te leggen om welke redenen zij ervoor heeft gekozen om dat betreffende onderdeel te schrappen of te wijzigen.

Deze leden merken op dat de eerste en onlangs ook de tweede evaluatie van de Crisis- en herstelwet beide hebben aangetoond dat de uitvoering van projecten helemaal niet sneller worden gerealiseerd door de versoepelingen van de rechtsbescherming in de wet. Deze leden willen weten op welke manier deze conclusie wordt vertaald in de rechtsprocedures van de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de nieuwe Natuurwet zich in de voorbereiding al verhoudt tot de Omgevingswet. Zij merken op dat de Natuurwet veel meer uitgaat van beschermen terwijl de Omgevingswet uitgaat van ontwikkelen. Deze leden willen weten op welke manier die verschillende uitgangspunten met elkaar worden verenigd. Ook willen de leden weten hoe de verschillende instrumenten van de Natuurwet zich gaan verhouden tot de Omgevingswet. Hoe worden bijvoorbeeld de Natuurvisie en de Omgevingsvisie met elkaar geïntegreerd, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er met de nieuwe regels ten aanzien van zwemwater die op diverse plaatsen in de Omgevingswet is opgenomen, ook een uniform landelijk overzicht van veilige zwemlocaties mogelijk is, dat via open data beschikbaar is voor aanbieders. Deze informatie zou mogelijkerwijs verwerkt kunnen worden in mobiele apps. Deze leden vragen verduidelijking over de ontheffingsprocedure in relatie tot de flora en fauna regelgeving. Volgens de MvT van de Nbw is het niet meer mogelijk om een afzonderlijke vergunning of ontheffing te verkrijgen. Dit betekent dat de ontheffing voor het onderdeel flora en fauna verkregen wordt middels een Verklaring van geen bedenkingen, die wordt afgegeven in de omgevingsvergunningprocedure. Vaak is het echter nodig om een bestemmingsplanwijziging (in de Omgevingswet: een wijziging van het omgevingsplan) door te voeren, voordat een ontwikkeling mogelijk is. Deze wijziging mag uitsluitend plaatsvinden als redelijkerwijs aangenomen mag worden dat flora en fauna voldoende kan worden geborgd (alle problemen zijn oplosbaar). Klopt het, zo vragen

deze leden, dat er in de nieuwe situatie geen ontheffingsprocedure gestart kan worden om hierover zekerheid te krijgen? Genoemde leden vragen of hiermee niet impliciet wordt gezegd dat alle problemen oplosbaar zijn. Klopt het, zo vragen zij, dat jurisprudentie er juist op wijst dat er zekerheid moet zijn (ontheffing), voordat de bestemming gewijzigd mag worden. Zo ja, is dit niet met elkaar in tegenspraak.

De bevoegd gezag-verdeling over de overheden voor energie-projecten is nu geregeld op basis van het aantal megawatt middels de Elektriciteitswet (art 9b en art. 9e). Genoemde leden vragen waar deze bevoegdheidsverdeling terecht komt in de Omgevingswet. Zal dezelfde verdeling van bevoegdheden in wetgeving en/of AMvB's worden vastgelegd, zo vragen zij.

De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten en gaat daarom niet op in de Omgevingswet. Andersom geldt volgens genoemde leden echter wel dat ingrepen in de leefomgeving aanzienlijke invloed kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Genoemde leden vragen daarom waarom de zorgtaak van overheden voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening waar het raakt aan de fysieke leefomgeving (zoals bescherming van de drinkwaterbronnen) niet in het wetsvoorstel wordt geborgd. Is de regering bereid dit alsnog op te nemen, en zo ja, in welke vorm? Genoemde leden verwijzen in dit verband ook naar de aangenomen motie van het lid Smaling¹² en de aangenomen motie van de leden Jacobi/Van Veldhoven¹³ welke aangeven dat de openbare drinkwatervoorziening beter moet worden beschermd en verankerd.

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een precieze verduidelijking van de in het huidige omgevingsrecht geconstateerde problemen en tekorten en hoe dit ondervangen wordt door de voorgestelde wettelijke regeling waarin uiteindelijk alleen procedurele voorschriften en het juridische instrumentarium in de wet belanden en de inhoudelijke normering bij lagere wetgeving geregeld wordt. Wat vindt u bijvoorbeeld van de mening van VU-hoogleraar bestuurskunde Struiksma dat de invalshoek van de voorgestelde Omgevingswet beperkt is omdat aan het wetsvoorstel een zeer beperkte probleemanalyse ten grondslag is gelegd?¹⁴ De leden vragen of hun veronderstelling klopt dat de in de praktijk ontwikkelde wetgevingskaders niet juist méér tegemoet komen aan de specifieke merites van de afzonderlijke rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht dan één uniforme Omgevingswet.

9. Omzetting EU-richtlijnen en verdragen

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering niet van plan is om de facultatieve aard van «kan»-bepalingen betreffende uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen weg te laten uit het wetsvoorstel en/of te veranderen in verplichte bepalingen. Deze leden willen weten welke nadelen de regering ziet in het niet verplicht stellen van uitvoeringsregelingen van Europese richtlijnen.

Deze leden wijzen er op dat het generiek toestaan van activiteiten in algemene regels strijdig kan zijn met de vergunningplicht voor m.e.r.-plichtige activiteiten op basis van Europese vereisten. Deze leden vragen of de regering van plan is om activiteiten waarvoor een m.e.r.-plicht bestaat, expliciet uit te zonderen van algemene regels, zodat geen strijd met de Europese m.e.r.-richtlijn ontstaat. Indien de regering dit niet gaat

¹² Kamerstuk 27 625, nr. 321.

¹³ Kamerstuk 27 625, nr. 319.

¹⁴ prof. mr. J. Struiksma, «Het wetsvoorstel Omgevingswet: de beperkingen van een wetenschappelijke beoordeling», *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2014, pp. 806–810.

doen, willen deze leden weten hoe ze ervoor gaat zorgen dat alle overheden in lijn met de Europese regels blijven handelen.

10. Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze en op welk moment de beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken bij de invoeringswet Omgevingsrecht? Wat zijn de aanvullingen op de huidige paragraaf 5.2 van de Wabo?¹⁵ De leden van de SP-fractie ontvangen hierover graag een transponeringstabel. Ook vernemen zij graag of het aanhangig wetsvoorstel voor wijziging van de Wabo¹⁶ één op één opgaat in de Omgevingswet en zo ja, op welk moment.

In het wetsvoorstel zit nu geen verplichte adviestaak voor de Veiligheidsregio's, en dus indirect ook niet voor de brandweer. Is dit voldoende geregeld op basis van andere wetgeving? (bijvoorbeeld via de Wet op de veiligheidsregio's). Is het niet beter naar aanleiding van een advies van deskundigen, gemeenten hun besluiten te laten nemen? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Deze leden vernemen graag waarom de Richtlijn milieustrafrecht – op het onderdeel strafrechtelijke sanctionering – een uitzondering is op de implementatie van de verplichtingen op basis van EU-richtlijnen? Blijft sanctionering van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving geregeld onder het Wetboek van Strafrecht en in de wet op de Economische delicten? Waarom is strafrechtelijke sanctionering verboden in de Omgevingswet?

Wordt de handhavingscapaciteit evenredig vergroot? Zo nee, waarom niet?

Waarom wordt er op projectniveau een andere invulling gegeven aan de Europese richtlijnen dan op het niveau van plannen en programma's? Voor het opnemen van de verplichte toetsing door de Commissie bij plan-m.e.r. wordt verwezen naar de Europese richtlijn voor Strategische milieubeoordeling, die een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging vereist. Deze verwijzing naar Europese vereisten bij plannen en projecten geldt echter ook voor de in april van dit jaar gewijzigde M.e.r.-richtlijn voor projecten. De wet is hier dus niet consistent in haar implementatie van Europese regelgeving.

De richtlijn voor project-m.e.r. voorziet namelijk in een verdergaande kwaliteitsborging op projectniveau. Het MER moet door bekwame deskundigen worden opgesteld en de bevoegde instantie moet beschikken over «voldoende expertise om het MER te onderzoeken». Bovendien dient in de situatie waar de bevoegde instantie tevens opdrachtgever is – ter voorkoming van een belangenconflict – minimaal een passende scheiding aangebracht te worden binnen de organisatie van administratieve taken. Bij initiatieven van de overheid is op dit moment geen sprake van een dergelijke functiescheiding. Een verplichte advisering door de Commissie m.e.r. op projectniveau is dan de voor de hand liggende wijze om dit onderdeel van de nieuwe m.e.r.-richtlijn te implementeren.

Deze leden zien het belang van een gedegen digitalisering. Toegankelijkheid, eenduidigheid en transparantie zijn van groot belang om de overgang naar een Omgevingswet goed te laten verlopen. Data en informatie lijken nu te versnipperen. Kan de Kamer een tijdsplan ontvangen van de Laan voor de leefomgeving? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of het zinvol is om te komen tot een landelijke gegevensautoriteit? Zij kunnen hun licht laten schijnen over (kern) bepalingen en

¹⁵ Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

¹⁶ Kamerstuk 33 872

definities. Eventueel onder te brengen bij het RIVM? Kan dit vastgelegd worden in de wet, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de uitvoering van de wet op lokaal en regionaal niveau van groot belang zal zijn voor de uiteindelijke uitwerking van de wet. Hoe gaat het Rijk de uitvoering van de Omgevingswet begeleiden en ondersteunen, zo vragen deze leden. Op welke manier blijft het Rijk betrokken om deze grote omslag in de fysieke leefomgeving goed te laten landen? Ook willen deze leden weten door welke partij de kosten voor de uitvoering en implementatie worden betaald.

Deze leden willen weten welke lessen worden geleerd naar aanleiding van de uitvoering van delen van de Omgevingswet bij pilotgemeenten die bijvoorbeeld al aan het experimenteren zijn met het omgevingsplan. Ook willen deze leden weten hoe de begeleiding van die pilotgemeenten nu georganiseerd is. Krijgen zij intensieve ondersteuning en advies van het ministerie, zo vragen zij.

Deze leden lezen met instemming dat er wordt gewerkt aan de verdere digitalisering van de informatie over de fysieke leefomgeving. Deze leden vragen welke omgevings- en milieuinformatie voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt en op welke manier de toegang daartoe wordt ontsloten. Kunnen mensen voor hun eigen perceel en hun eigen stad straks alle kenbare informatie, inclusief vergunningen, regels en staat van het milieu, via de Laan van de leefomgeving vinden, zo vragen deze leden. Zij vragen ook of de Laan van de leefomgeving volledig functioneel zal zijn tegen de tijd dat de Omgevingswet in werking treedt. Indien dit niet lukt, kunnen de lagere overheden dan wel de termijnen voor de vergunningverlening halen, zo vragen deze leden. Ook willen deze leden weten of er een verbinding komt tussen het juridisch-stelsel van de Omgevingswet en het onderliggend digitaal-stelsel dat de werking van de beleids- en uitvoeringsketen ondersteunt.

Deze leden vragen of de regering van plan is om één gegevensautoriteit aan te wijzen voor een geharmoniseerd systeem van gegevensvoorziening en welke instantie zij hiervoor voor ogen heeft.

Deze leden merken op dat integratie van wetten niet per definitie leidt tot meer begrijpelijke regels. Integratie kan ook leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid. Deze leden vragen de regering daarom om haar veronderstelling dat integratie tot minder regeldruk zal leiden verder te onderbouwen.

Deze leden lezen dat de regering van een vergunningenstelsel naar steeds meer een stelsel van algemene regels wil gaan. Deze leden merken op dat regels veel sneller gaan dan vergunningen, maar dat dit niet per definitie minder werk voor bedrijven betekent, aangezien het ook onzekerheid en onduidelijkheid kan veroorzaken of het betreffende bedrijf wel aan alle voorschriften voldoet. Vooral voor het midden en klein bedrijf kan het veel extra inspanningen kosten om dit te toetsen. Daarom willen de leden van de D66-fractie weten op welke manier bedrijven worden ondersteund en zekerheid krijgen over de vraag of ze wel aan alle regels voldoen.

Deze leden vragen of er een onafhankelijk orgaan komt die de kwaliteit van de leefomgeving zal bijhouden. Ook vragen zij of de regering in de AMvB kwaliteitseisen ten aanzien van de monitoring, kwaliteit en toegankelijkheid van gegevens in het kader van de Omgevingswet gaat opnemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nieuwe regels voor de kwaliteitsborging in de bouw, waarvan thans een consultatieversie voorligt integraal onderdeel worden van de Omgevingswet. Ook vragen deze leden wat de extra eisen aan de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving betekenen voor de kosten en de financiering hiervan. Genoemde leden vinden het positief dat door het stellen van

algemene regels de lasten voor burgers en bedrijven voor leges vermindern. Volgens de MvT mag het ontvangen van minder leges door het waar mogelijk invoeren van algemene regels niet van invloed zijn op de toezichtsinspanning. Tegelijkertijd hebben gemeenten echter te maken met krimpende budgetten. Genoemde leden vragen daarom om een nadere financiële onderbouwing voor het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Worden vanuit het principe van kosten-dekkende leges, de leges voor resterende vergunningen hiermee hoger? Genoemde leden constateren dat de Omgevingswet uitgaat van een toename van algemene regels. Hierdoor zal er minder hoeven te worden getoetst bij vergunningverlening, maar meer achteraf bij de handhaving. Genoemde leden vragen of de handhaving capaciteit evenredig wordt vergroot nu er meer algemene regels komen? Klopt het, zo vragen deze leden, dat dit in het verleden bij de invoering van algemene regels voor tal van activiteiten niet het geval is geweest?

Algemene regels moeten begrijpelijk geformuleerd zijn zodat burgers en ondernemers snel kunnen achterhalen wat hun rechten en plichten zijn. Toch kunnen ook algemene regels complex zijn en is er het risico dat activiteiten worden gestart die niet passen binnen deze algemene regels. Deelt de regering de mening dat bij handhaving achteraf de kans op onherstelbare schade groter is? In de MvT wordt in dit verband regelmatig gesproken over vertrouwen, maar zou dit vertrouwen, zo vragen deze leden niet vooral gelegen moeten zijn in het vertrouwen dat je het vooraf samen goed kunt regelen om zo juridische procedures achteraf achterwege te kunnen laten? Genoemde leden vragen hoe dit wordt ondersteund met informatie, advisering en begeleiding rond algemene regels, voordat een activiteit start.

Genoemde leden vragen ook een reactie op het voorstel van Actal om initiatiefnemers de mogelijkheid te geven vrijwillig een plan te laten beoordelen waarbij de gemeente verplicht is om een beoordeling te geven of een activiteit toegestaan is of niet. Deelt de regering de mening dat dit in het belang is van de rechtszekerheid van burgers en ondernemers? Blijkens het antwoord in paragraaf 11.2.4 van de MvT is dit niet opgenomen omdat het de vraag is in hoeverre vrijwillige toetsing tot voldoende rechtszekerheid leidt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze stelling te onderbouwen. Ook wordt in deze paragraaf geconstateerd dat een dergelijke toetsing niet meer dan een momentopname kan zijn zodat de waarde ervan voor de initiatiefnemer betrekkelijk zou zijn. Deze leden vragen ook dit te onderbouwen aangezien dit toch net zozeer zou gelden als het wel om een vergunningplichtige activiteit zou gaan en dergelijke disclaimers ook zouden kunnen worden opgenomen in de vrijwillige beoordeling?

Deze leden constateren dat momenteel de regionale uitvoeringsdiensten nog per bedrijf waarop toezicht gehouden moet worden geld krijgen van de gemeenten. Genoemde leden vragen of dit een adequate vorm van financiering is voor onafhankelijk toezicht aangezien de kosten hoger kunnen worden wanneer er gehandhaafd moet worden.

In de MvT wordt gesproken over autonome informatiehuizen aan de Laan van de leefomgeving. Genoemde leden vragen wie deze informatiehuizen beheert en of het gegevensbeheer volledig op rijksniveau ligt of ook op decentraal niveau. Ook vragen deze leden wat hier bedoeld wordt met de stelling dat de informatiehuizen autonoom zijn. Verschillende partijen wijzen op het belang van een gegevensautoriteit die beschikt over gevalideerde gegevens over de fysieke leefomgeving.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de instelling van de gegevensautoriteit, omdat er nog onderzoek loopt. Genoemde leden vragen wanneer dit onderzoek wordt afgerond. Zij wijzen er op dat de ambitie is uitgesproken dat de overheid in 2017 (waar mogelijk) digitaal toegankelijk is. Zij vragen of de regering er op koerst dat met de start van de Omgevingswet, beoogd op 1 januari 2018, ook de gegevensautoriteit beschikbaar is. Zij

pleiten er in dat geval voor de gegevensautoriteit alsnog in dit wetsvoorstel te regelen. Zij vragen waar de regering deze autoriteit wil onderbrengen. Wordt hierbij gedacht aan het RIVM gezien de daar beschikbare expertise of is het de bedoeling dat er een nieuw instituut hiervoor wordt opgericht? Genoemde leden hebben de indruk dat de inrichting van de Omgevingswet nu vooraf gaat aan de inrichting van de Laan van de leefomgeving. Is hier niet een risico dat dit tot extra complexiteit voor de inrichting van de ict-omgeving leidt? Genoemde leden trekken hierbij een vergelijking met de complexe relatie tussen regelgeving en ict bij de belastingdienst en vragen hoe wordt gewaarborgd dat in de wet en onderliggende regelgeving rekening wordt gehouden met beperkingen en randvoorwaarden van de ict-omgeving. Deze leden constateren dat infrastructuurprojecten momenteel worden onderbouwd met ingewikkelde verkeersmodellen, waarbij burgers vaak grote moeite moeten doen om alle gebruikte gegevens en de gebruikte modellen boven tafel te krijgen. Bovendien wordt er vaak met verschillende modellen gewerkt. Hierdoor zijn burgers afhankelijk van deskundige bureaus om eigen varianten door te rekenen. Op welke manieren is de regering voornemens om burgers hierbij meer te ondersteunen zodat het makkelijker wordt eigen alternatieve plannen in te brengen en te onderbouwen? Is het de bedoeling niet alleen alle data, maar ook de onderliggende modellen digitaal te ontsluiten waarbij burgers ook eigen varianten kunnen doorrekenen, zo vragen deze leden. Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of in de Laan van de leefomgeving niet alleen de uiteindelijke besluiten maar ook de ontwerpbesluiten digitaal beschikbaar zullen worden.

11. Effecten van het wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een schematisch overzicht van de te verwachten financiële effecten van het wetsvoorstel. Eerder is gesteld dat het Rijk met de Omgevingswet een bezuiniging wil realiseren van € 650 miljoen per jaar. Genoemde leden vragen of dit nog steeds het doel is en vragen te onderbouwen hoe dit bedrag wordt bereikt. Zij vragen verder waar deze bezuiniging zal neerslaan (Rijk, provincie of gemeente). Ook vragen zij of hiermee al rekening is gehouden in de rijksbudgetten voor decentrale overheden of dat dit pas gebeurt nadat de effecten van de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's duidelijk zijn geworden. Genoemde leden hebben de indruk dat pas met de inhoud van de AMvB's duidelijk wordt of de wet daadwerkelijk een lastenverlichting betekent. Zij vragen of de regering bereid is de wet en de voorgestelde AMvB's integraal door te rekenen op de financiële gevolgen.

12. Consultatie toetsversie Omgevingswet

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor het opnemen van de watertoets in het voorliggende wetsvoorstel. De OESO concludeert in haar rapport naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse waterbeheer dat bij ruimtelijke ordeningsprojecten in Nederland te weinig rekening met water wordt gehouden. Niet voor niets werd in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de watertoets niet alleen bij bestemmingsplan en inpassingsplan uitgevoerd moest worden, maar ook bij alle overige ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Op advies van de deltacommissaris is inmiddels in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie opgenomen dat de watertoets zijn wettelijke verankering als procesinstrument behoudt en de toepassing vroeg in het ruimtelijk proces plaatsvindt (Deltaprogramma 2015). Deze leden zijn van mening dat het doorschuiven van de verankering van

(elementen van) de watertoets naar uitvoeringsregelgeving en een verwijzing naar artikel 2.2 (afstemmingsbepaling) van het wetsvoorstel geen recht doet aan het grote belang van een breed toepassingsbereik en een goede wettelijke verankering van de watertoets, zoals geschetst in onder meer de Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie. Is de regering bereid het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen? Wordt de watertoets ook verplicht gesteld voor omgevingsvisies en omgevingsverordeningen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

13. Inwerkingtreding

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wanneer de Omgevingswet rond 2018 wordt ingevoerd veel wind op land projecten midden in de procedures zitten. Genoemde leden vragen hoe de overgang wordt geregeld van nog niet vergunde projecten? Wordt het mogelijk dat de opdrachtgevers/initiatiefnemers van projecten kunnen kiezen of zij onder het oude regime blijven op lopende projecten? Wat gebeurt er met oude RCR-meldingen¹⁷ na het vervallen van de RCR? De provincies hebben gebieden aangewezen, als gevolg van de Structuurvisie Wind op land. Wordt deze aanwijzing in het overgangsrecht gelijkgesteld met een voorkeursbeslissing als bedoeld in de Omgevingswet, zo vragen deze leden.

14. Artikelsgewijs

De leden van de SP-fractie stellen de volgende wijzigingen voor met betrekking tot een aantal artikelen in het voorliggende wetsvoorstel.

- Afdeling 1.2.2 (de fysieke leefomgeving omvat in ieder geval):

Toevoegen onder a: *en bebouwingsstructuren*

- Afdeling 1.3 onder artikel 1.6

Toevoegen: Een ieder draagt voldoende zorg voor *een veilige en gezonde leefomgeving, en een goede omgevingskwaliteit.*

- Afdeling 2.1 artikel 2.1

Toevoegen onder 2: Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de (relevante schrappen) *gezondheid en veiligheid* onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving, *en van de omgevingskwaliteit*, en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

Toevoegen onder 3, onder h: de *fysieke en architectonische* kwaliteit van bouwwerken.

- Afdeling 2.2 omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Artikel 2.4

Toevoegen onder 1: De gemeenteraad stelt (schrappen: één) *omgevingsplannen* vast etc.

Onder 2 schrappen: «In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen». Rest ongewijzigd

- Afdeling 2.3 Omgevingswaarden, artikel 2.9 (omgevingswaarden)

Toevoegen Onder 2: een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving (of een onderdeel daarvan) *en de omgevingskwaliteit*

Onder a schrappen: of kwaliteit

- Paragraaf 2.3.2 Artikel 2.11

Wijzigen onder 1: Bij omgevingsplan (schrappen: kunnen) *worden* omgevingswaarden vastgesteld.

- Artikel 17.5,

Nieuw 2^e lid toevoegen: *De taak, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend uitgeoefend door leden van de Commissie die niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of bij de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, of bij een plan of besluit waarvoor*

¹⁷ RCR: Rijkscoördinatieregeling

Artikel 1.2

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de lijst in artikel 1.2 lid 2 over de definiëring van de fysieke leefomgeving uiteraard niet uitputtend is. Genoemde leden missen in deze opsomming hernieuwbare energiebronnen zoals bedoeld in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998. Ziet de regering meerwaarde in het toevoegen van dit begrip, bijvoorbeeld om het zo mogelijk te maken om een gebied formeel mede als opwek-gebied te zien voor bijvoorbeeld wind of zon en dat bij de uitvoering van taken en bevoegdheden duurzame energie meegenomen kan worden? Ook vragen deze leden of de regering meerwaarde ziet om in de opsomming de samenhangende structuur van steden en dorpen op te nemen. Deze wordt gevormd door stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, openbare ruimten en goed daarin passende bouwwerken. Deelt de regering de mening dat dit het private initiatief te boven gaat en bij uitstek tot het zorggebied van de overheid behoort, en dus ook expliciet als zodanig in dit artikel een plaats zou kunnen krijgen. Genoemde leden vragen hoe kan worden voorkomen dat in alle teksten van de wet «duurzaam» in de betekenis van «langdurig» wordt gebruik in plaats van als «hernieuwbaar»? Kan de regering heldere definities geven van duurzaam en van hernieuwbaar? Kan de regering deze begrippen steeds op dezelfde wijze in de wet hanteren zodat er geen interpretatieverschil kan plaatsvinden?

Artikel 1.3

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het begrip «goede omgevingskwaliteit» niet beter moet worden geoperationaliseerd met een definitie. Zij vragen hoe dit begrip zich verhoudt tot kwantitatieve normen. Deze leden constateren dat de verschillende sectoren (zoals milieu, water, infrastructuur, bouwen) nog niet over een gezamenlijk vocabulaire beschikken. Enerzijds wordt «kwaliteit» gebruikt als een norm of maatstaf (die soms weer omgevingswaarde wordt genoemd), anderzijds wordt «kwaliteit» gebruikt voor de menselijke beleving en de intrinsieke waarde die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden én aan dier- en plantensoorten (MvT, toelichting op art 1.3). Soms wordt het in het midden gelaten, zoals «de kwaliteit van bouwwerken» (artikel 2.1). Genoemde leden vragen daarom of de interpretatie van het begrip kwaliteit niet tot verwarring kan leiden. Zij vragen een reactie op het voorstel van Mooiwaarts om «goede omgevingskwaliteit» te definiëren analoog aan de wijze waarop dat de afgelopen jaren voor «ruimtelijke kwaliteit» gebeurde (gebaseerd op het begrippenkader van de Romeinse bouwmeester Vitruvius): «Goede omgevingskwaliteit is de evenwichtige integratie van belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving». Ook vragen zij een reactie op het voorstel om in het verlengde daarvan de «kwaliteit van bouwwerken» te definiëren als «de evenwichtige integratie van de belevingswaarde (van zowel plek als gebouw), de bouwkundige en omgevingsveiligheid en de (huidige en toekomstige) bruikbaarheid».

Artikel 1.4

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting op de verhouding van de Omgevingswet tot het wetsvoorstel Wind op Zee. Wind op zee projecten bestaan uit een fysiek werk op zee en een fysiek

¹⁸ Dit voorstel is gebaseerd op het bestaande artikel 2.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

werk op land waardoor het bevoegd gezag kan verschillen per onderdeel van een project. Idealiter zou deze verbrokkelde situatie voorkomen moeten worden met de nieuwe Omgevingswet, maar genoemde leden hebben de indruk dat de Wet Wind op Zee niet op gaat in de Omgevingswet. Als dit klopt zal een optimale afstemming tussen de Wet Wind op Zee en de Omgevingswet ertoe moeten bijdragen dat een verbrokkeling op projectniveau wordt voorkomen. Deze leden vragen hoe deze afstemming in het kader van de Omgevingswet wordt vormgegeven? Krijgt het land-deel (de netaansluiting) bijvoorbeeld een omgevingsvergunning met een ander bevoegd gezag dan het zee-deel? Wordt dit anticiperend in de Wet Wind op Zee geregeld? Is de Wet Wind op Zee een uitputtende wet in de zin van artikel 1.4 van het wetsvoorstel of geldt voor een deel van wind op zee toch de Omgevingswet?

Artikel 1.6

Artikel 1.6 regelt de algemene zorgplicht van een ieder voor de fysieke leefomgeving. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het begrip «goede kwaliteit» niet in dit artikel is opgenomen.

Artikel 2.1

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.1 de bevoegdheden beschrijft die kunnen worden uitgeoefend op grond van het voorliggende wetsvoorstel. In het derde lid wordt bepaald op welke doelen de uitwerking of begrenzing van de bevoegdheden van de wet in ieder geval betrekking kan hebben. Het valt deze leden op dat in de opsomming in artikel 2.1 lid 3 de totstandkoming van een «duurzame energievoorziening» als taak ontbreekt. Immers, de geldende publieke ambitie voor hernieuwbare energie in het algemeen en de specifieke ambities voor Wind op Land en op Zee hebben ingrijpende gevolgen voor het ruimtelijk beslag; niet alleen tot 2023 maar ook daarna. Deze leden vragen waarom dit doel niet is opgenomen in dit lid.

Ook vragen deze leden een reactie op het voorstel van de Erfgoedvereniging om in lid 3 onder e niet te spreken over het behoud van cultureel erfgoed maar over «behoud door ontwikkeling van cultureel erfgoed» aangezien herbestemming van gebouwen een belangrijke overheidszorg is. Hetzelfde vragen genoemde leden met betrekking tot artikel 2.28 en 2.27 onder a.

Voorts constateren deze leden dat wel wordt gesproken over de zorg voor infrastructuur maar niet over de zorg voor de inrichting en beheer van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen waarom deze taak niet is genoemd terwijl deze taak steeds belangrijker wordt en gebouwen qua architectuur en stedenbouwkundige inpassing ook steeds vaker worden gerelateerd aan de inrichting van de openbare ruimte. Genoemde leden vragen daarom aan artikel 2.1 de zorg voor de openbare ruimte toe te voegen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer per motie heeft gevraagd om een (betere) juridische verankering van de bescherming van drinkwaterbronnen met als primair doel de drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen. Deze gewenste juridische verankering zou uitstekend passen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden willen er in dit verband op wijzen dat de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als dwingende reden van openbaar belang is aangewezen in de Drinkwaterwet. Wil de regering de bescherming van drinkwaterbronnen opnemen in artikel 2.1, het derde lid, zo vragen zij.

Artikel 2.3

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat een instructie op grond van artikel 2.33 en verder alleen kan worden gegeven als voldaan wordt aan artikel 2.3 tweede lid, namelijk dat het belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen kan worden behartigd. Deze leden vragen of deze formulering ook voldoende is voor de situatie dat deze besturen deze taken wel kunnen behartigen maar niet willen behartigen.

Artikel 2.4

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het eerste lid het eindbeeld wordt vastgelegd van één omgevingsplan per gemeente. Uit de toelichting blijkt dat dit plan over het hele grondgebied van de gemeente moet gaan. Dit staat zo echter niet in de voorgestelde wetstekst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hiervoor gekozen is aangezien in artikel 3.1 van de huidige Wro, dit wel expliciet is verwoord. Lid 2 regelt dat in afwijking van het eerste lid de gemeenteraad meer omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grotere gemeenten die voor geografisch onderscheiden delen van het grondgebied zelfstandige omgevingsplannen vaststellen. Genoemde leden vragen de noodzaak van deze bepaling te onderbouwen gezien het feit dat omgevingsplannen continu, als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, ook voor geografisch onderscheiden deelgebieden kunnen worden aangepast. Blijkens de toelichting is lid 2 nadrukkelijk niet bedoeld om de huidige praktijk van «postzegelplannen» te blijven faciliteren. Deze leden vragen hoe dit met dit lid wordt uitgesloten. De eis om het bestemmingsplan elke tien jaar te herzien vervalt door de omzetting naar het omgevingsplan. Volgens de genoemde leden maakt dit een meer dynamische benadering mogelijk waarbij plannen worden aangepast zodra daar behoefte aan is. Voorwaarde daarvoor is wel dat deze flexibiliteit de rechtszekerheid niet mag aantasten. Oneigenlijk gebruik dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Volgens genoemde leden is het niet wenselijk dat de vroegere situatie onder de oude WRO¹⁹ waarin veelvuldig gebruik werd gemaakt van de artikel 19 procedure bij verouderde bestemmingsplannen. Zij vragen daarom of een verplicht evaluatiemoment hieraan kan bijdragen. Bij de invoeringswet wordt geregeld dat alle huidige bestemmingsplannen en inpassingsplannen tezamen het omgevingsplan vormen. Dit is volgens genoemde leden een verstandige aanpak om tot een soepele overgang te komen. Genoemde leden vragen wel wat dit betekent voor de inrichting van de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl. Ook vragen deze leden of het niet wenselijk is om eenmalig wel een termijn te stellen waarop gemeenten uiteindelijk moeten hebben voorzien in een integraal omgevingsplan zodat er voor burgers en ondernemers in de praktijk binnen een redelijke termijn ook sprake is van een integraal omgevingsplan in plaats van een nietje door tientallen, zo niet honderden, bestemmingsplannen. Ook vragen deze leden hoe in dit verband wordt omgegaan met noodzakelijke wijzigingen van bestemmingsplannen die nog niet zijn opgegaan in het integrale omgevingsplan van de gemeente. Genoemde leden vragen voorts welke inhoudelijke criteria aan bestemmingsplannen zoals die nu geformuleerd zijn in de Wro en het besluit ruimtelijke ordening in de Omgevingswet niet terugkeren. Welke voorwaarden worden er straks bijvoorbeeld gesteld aan de toelichting van het Omgevingsplan en waar zal dit worden geregeld?

¹⁹ Wet op de Ruimtelijke Ordening, vervallen per 1 juli 2008.

Artikel 2.8

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen delegeren. Deze leden vragen of deze bevoegdheid niet te ruim is. Kan in alle gevallen vooraf worden voorzien wat de consequenties zijn van een dergelijk delegatiebesluit? Is het daarom niet beter deze bevoegdheid te clausuleren en/of te verzekeren dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur of provinciale staten wel tijdig een kennisgeving ontvangen zodat het delegatiebesluit zo nodig voor de vaststelling kan worden aangepast of ingetrokken? Deze leden wijzen er op dat het Omgevingsplan en de genoemde verordeningen bij uitstek kaderstellend zijn en dat een wijziging achteraf moeilijk is terug te draaien gezien de verkregen rechten. Momenteel bestaat er de zogenaamde uitwerkingsbevoegdheid maar deze is strikt ingekaderd voor een specifiek gebied. De nieuwe delegatiebevoegdheid kan echter ook betrekken hebben op de (exploitatie)regels en voorschriften.

Artikel 2.17

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel de taken beschrijft van waterschappen. Deze leden constateren dat steeds meer waterschappen energie opwekken uit afvalwater. Genoemde leden vragen of hiervoor geen juridische grondslag nodig is in dit artikel.

Artikel 2.23 en 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat aan instructieregels een termijn kan worden gesteld (artikel 2.23 en 2.25 vierde lid). Zolang de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Deze leden vragen wat er gebeurt als de instructieregel niet binnen de gestelde termijn wordt opgevolgd. Geldt er dan wel bindende werking, zo vragen zij.

Artikel 2.25

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.25 de inhoud bepaalt van instructieregels van het Rijk. Op grond van het derde lid onderdeel b kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening op eigen initiatief vaststelt. Deze regels kunnen er echter niet toe strekken dat deze regels alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Genoemde leden vragen of deze regels er wel toe kunnen strekken dat deze regels worden geschrapt. Op grond van het vijfde lid kunnen de regels over een omgevingsverordening inhouden dat bij die verordening afwijkende regels kunnen worden gesteld. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling niet is ingekaderd, bijvoorbeeld door te stellen dat afwijkende regels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Artikel 2.32

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 2.32 ontheffing van een instructieregel mogelijk is. Ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding

tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Deze leden vragen wat onevenredig belemmerend is, als onderdeel van een integrale afweging. Moet dit uit jurisprudentie gaan blijken? Deze leden vragen of in dit artikel niet expliciet moet worden gemaakt dat een ontheffing alleen kan worden verleend als dit ten dienste is van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Artikel 2.39

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 2.39 de leggerplicht voor waterstaatswerken regelt. Op grond van het tweede lid geldt een uitzondering voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij een ander openbaar lichaam dan een waterschap of het Rijk. Het vierde lid biedt de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de leggerplicht omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, ligging en constructie in een legger op te nemen. Deze leden vragen waarom voor de situaties genoemd in het tweede lid niet ook gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het vierde lid zodat er altijd op inhoudelijke gronden een afweging wordt gemaakt of een legger nodig is.

Artikel 3.2

Blijkens artikel 3.2 constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat een omgevingsvisie de hoofdlijnen bevat van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Artikel 16.86 biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten. Maar blijkens de MvT is de inzet om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken. Genoemde leden wijzen er op dat artikel 3.2 niet verplicht tot het beschrijven van de aanwezige kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij vragen waarom dit niet is opgenomen, aangezien dit een belangrijke voorwaarde is om te zorgen dat alle te beschermen elementen van de omgeving in beeld zijn.

Artikel 3.9

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is, een programma vast gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie. In een eerdere toetsversie van het wetsvoorstel stond hier in plaats van het college van burgemeester en wethouders «het verantwoordelijke bestuursorgaan». Voor de gemeente is blijkens de MvT gekozen met het oog op het subsidiariteitsbeginsel en het feit dat uit monitoring kan blijken dat landelijk vastgestelde omgevingswaarden voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan.

Genoemde leden vragen hoe gemeenten aan deze verplichting kunnen voldoen als zij voor effectieve maatregelen afhankelijk zijn van Rijk en/of provincie maar deze bestuursorganen van mening zijn dat de overschrijding puur een lokaal probleem is. Hoe wordt hier voorkomen dat deze bestuursorganen het probleem kunnen afschuiven op de gemeenten, zo vragen deze leden? Zo lijkt het luchtkwaliteitsprobleem momenteel vooral een lokaal probleem als wordt gekeken naar de overschrijdingen maar is dit te verklaren door de cumulatie op drukke verkeersknooppunten in combinatie met bebouwing. Gemeenten hebben maar zeer beperkte mogelijkheden om deze overschrijdingen aan te pakken. Deze leden vragen daarom in hoeverre gemeenten zich kunnen

verzekeren van medewerking van andere overheden bij het vaststellen van maatregelen voor het programma in geval er sprake is van (dreigende) overschrijding van landelijk of provinciaal vastgestelde omgevingswaarden.

Artikel 3.16

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op een verschrijving in sub f onder 2° waar aan het begin van de zin het woord «op» moet worden toegevoegd.

Artikel 4.5 en 4.6

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij maatwerkvoorschriften- en regels van rijksregels kan worden afgeweken als dat bij die regels is bepaald. Klopt het, zo vragen deze leden, dat hierbij ook mag worden afgeweken van de doelstellingen van de wet? Genoemde leden vragen waarom deze optie niet is ingekaderd bijvoorbeeld door de voorwaarde dat afwijkende voorschriften alleen kunnen als deze ten dienste zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Artikel 4.7

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de RvS zorgen heeft uitgesproken omdat er rond het principe van gelijkwaardigheid een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties kan ontstaan of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan. In antwoord daarop is het vereiste van een instemmende beschikking als uitgangspunt genomen. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan echter worden bepaald dat van daarbij aangegeven regels van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. Deze leden vragen welke procedurele waarborgen er zijn voor toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Op grond van de huidige wetstekst is volgens hen nog onvoldoende de rol van het bevoegd gezag bij de beoordeling van gelijkwaardigheid duidelijk. Zij vragen waarom er, in het licht van het advies van de RvS niet voor gekozen is altijd een positieve beschikking door het bevoegd gezag te eisen, waartegen rechtsbescherming open staat. Ook constateren deze leden dat belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen niet hoeven te worden meegewogen maar dat de alternatieve maatregel wel moet voldoen aan de voor andere belangen gestelde regels. Klopt het dat door de «kan-bepaling» andere belangen bij het beoordelen van de gelijkwaardige maatregel wel mogen worden meegewogen, zo vragen deze leden.

Artikel 4.14

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de voorgestelde voorbescherming voor gemeentelijke monumenten. Momenteel is het college van burgemeester en wethouders nog bevoegd om het voornemen te uiten om cultuurhistorisch waardevolle objecten aan te wijzen als gemeentelijk monument op basis van de gemeentelijke monumentenverordening. Zo kunnen waardevolle panden tijdig voorbeschermd worden – soms al binnen een week – als sloop dreigt. In het wetsvoorstel is een voorbereidingsbesluit nodig om een waardevol object voorbescherming te kunnen geven als gemeentelijk monument in het omgevingsplan. Deze leden constateren echter dat dit besluit alleen genomen kan worden door de gemeenteraad. Zij vragen of dit, gezien de lengte van deze procedure, een afdoende bescherming is tegen sloop van

toekomstige monumenten. Volgens lid 5 kan de gemeenteraad de bevoegdheid voor voorbereidingsbesluiten delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Is het mogelijk dat de gemeenteraad hierbij specificereert dat dit alleen geldt voor voorbereidingsbesluiten gericht op voorbescherming van waardevolle panden? Ziet de regering andere mogelijkheden voor snelle voorbescherming van gemeentelijke monumenten, zo vragen zij.

Artikel 4.21

Op grond van artikel 4.21 worden rijksregels gesteld voor bouwwerken met het oog op veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook het doel toegankelijkheid is opgenomen.

Artikel 4.24 en 5.26

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Omgevingswet mijnbouwactiviteiten worden getoetst op het waarborgen van veiligheid en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze leden vragen waarom hier niet ook de milieueffecten worden beoordeeld. Volgens genoemde leden is dit wel van belang gezien de potentiële effecten op de grondwaterkwaliteit en daarmee de veiligstelling van een duurzame drinkwatervoorziening. Dit is volgens genoemde leden minstens zo belangrijk als het waarborgen van het belang van de veiligheid in relatie tot de scheepvaart die wel wordt genoemd. Deze leden vragen voorts waarom bij de beoordelingsregels in artikel 5.26 (beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit) niet de specifieke toevoegingen staan ten aanzien van de scheepvaart en de landsverdediging die wel zijn opgenomen in artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten).

Artikel 5.1

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het wetsvoorstel de aanwijzing van gemeentelijke monumenten alleen nog kan via het omgevingsplan. Wijzigingen aan gemeentelijke monumenten zijn dan een zogenaamde afwijkactiviteit, die op basis van artikel 5.1 eerste lid van de Omgevingswet naast een aantal andere activiteiten vergunningplichtig zijn gesteld. Deze leden constateren echter dat blijkens ditzelfde lid de Minister in de AMvB vergunningsvrije activiteiten mag opnemen. Zij vragen aan welke situaties wordt gedacht. Zij pleiten ervoor dat gemeenten voor gemeentelijke monumenten zelf kunnen blijven bepalen wat vergunningsvrij of vergunningplichtig is. Genoemde leden vragen voorts naar de waarborgen die er zijn bij (verbouw) activiteiten aan Rijksmonumenten in geval deze vergunningsvrij zijn. Door de wijziging van het Besluit omgevingsrecht in 2011 zijn bepaalde activiteiten aan Rijksmonumenten onder voorwaarden vergunningsvrij. Dit betreft het verwijderen of veranderen van niet monumentale onderdelen aan de binnenkant van een Rijksmonument en normaal onderhoud mits detaillering en materiaal ongewijzigd blijven. De aanname was dat monumenteigenaren voldoende kennis over de monumentale waarden van hun pand hebben. Genoemde leden vragen of deze aanname gezien de ervaringen in de praktijk niet te optimistisch was. Klopt het dat inmiddels met name aan de binnenkant van deze monumenten vaak onnodig veel waardevol erfgoed is verdwenen door een gebrek aan kennis bij de eigenaren over de monumentale waarde? Deze leden pleiten er niet voor om deze activiteiten weer vergunningplichtig te maken maar vragen wel naar mogelijkheden om voldoende waarborg te bieden tegen ongewenst verlies van cultureel erfgoed. Zij wijzen er op dat de zogenaamde «redengevende beschrijvingen» van

Rijksmonumenten niet zijn toegerust op het loslaten van de vergunningplicht en vaak zo summier zijn dan ze alleen de waarde van de voorgevel kort beschrijven waardoor eigenaren de indruk hebben dat de binnenkant van het monument geen specifieke monumentale waarde heeft. Genoemde leden vragen welke inspanningen de regering doet om deze redengevende beschrijvingen toe te rusten op het huidige wettelijke stelsel zodat misverstanden worden voorkomen? Ook vragen zij of de regering bereid is, in ieder geval zolang deze redengevende beschrijvingen niet zijn aangepast ten aanzien van hetgeen vergunningsvrij is een laagdrempelig servicemoment te creëren. Zo zouden eigenaar/architect/bouwer conform de MoMo-doelstellingen²⁰ in een vroeg stadium voorafgaand aan de uitvoering van werkzaamheden met de gemeente in contact kunnen worden gebracht om te voorkomen dat waardevol erfgoed verdwijnt en de gemeente moet handhaven.

Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering voornemens is in de voorgestelde «Laan voor de leefomgeving» ook de kennis over de monumentale waarden van monumenten te ontsluiten.

Artikel 5.1 bevat geen grondslag voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij algemene maatregel van bestuur. Voor nieuwe vergunningplichten op rijksniveau voor activiteiten is daarom een wetwijziging nodig. Genoemde leden vragen of een onverwachtse ontwikkeling hiermee wel tegen gehouden kan worden als deze niet is benoemd als vergunningplichtig.

Artikel 5.17

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het tweede lid van artikel 5.17 vermeld is dat de beoordelingsregels over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning ook kunnen bepalen dat de motivering van het besluit aan bepaalde eisen moet voldoen. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een «kan-bepaling».

Artikel 5.8

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.8 het bevoegd gezag bij aanvraag van één activiteit regelt. Dit is in principe de gemeente tenzij in de wet of AMvB anders is bepaald. Beoogd is hiermee een flexibel systeem te maken waarbij niet voor elke verschuiving van bevoegdheden tussen overheidslagen een wetwijziging vereist is. Genoemde leden vragen hoe vaak in het verleden een dergelijke bevoegdheidswijziging is opgetreden. Waarop is de verwachting gebaseerd dat het systeem op dit punt flexibel moet zijn, zo vragen zij.

Artikel 5.12

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.12 het bevoegd gezag bij aanvraag van meer activiteiten regelt. Genoemde leden vragen wat de procedure is indien overheden onderling van mening verschillen wie bij dergelijke aanvragen het bevoegd gezag is.

Artikel 5.20

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 5.20 beoordelingsregels bevat voor het aanvragen van een afwijkactiviteit. Deze kunnen betrekking hebben op gebieden die gereserveerd zijn voor toekomstige ontwikkelingen door het Rijk. Afwijkactiviteiten kunnen worden toegestaan als deze van beperkte omvang zijn. Genoemde leden vragen of dit niet te veel ruimte laat voor interpretatie. Waarom is er niet

²⁰ MoMo: Modernisering van de Monumentenzorg

voor gekozen aangezien er sprake is van een Rijksbelang deze beoordeling door het Rijk te laten plaatsvinden, zo vragen zij.

Artikel 5.34

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat van de termijnstelling aan de omgevingsvergunning in artikel 5.34 mijnbouwactiviteiten zijn uitgezonderd. Hiervoor zijn aparte bepalingen in de mijnbouwwet opgenomen. Genoemde leden vragen waarom deze bepalingen niet worden opgenomen in de Omgevingswet.

Artikel 5.37 en 5.38

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.37 en 5.38 een uniforme procedure regelt voor het wijzigen van voorschriften van de omgevingsvergunning en intrekken van de omgevingsvergunning. Dit is onder meer mogelijk indien de vergunning langere tijd niet wordt gebruikt. Hierbij is gekozen voor een uniforme termijn van één jaar of een in de omgevingsvergunning vast te stellen langere termijn. Deze leden vragen voor welke vergunningen deze termijn een verkorting is, hoe vaak onder de huidige wet gebruik wordt gemaakt van dit instrument en wat de verwachting is van het gebruik van dit instrument onder het nieuwe regime.

Artikel 5.41

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat artikel 5.41 de revisievergunning regelt. Het is een goed instrument om ambtelijk een groot aantal gerelateerde vergunningen voor hetzelfde bedrijf samen te voegen. Deze leden trekken hierbij wel een parallel met het omgevingsplan waar er straks per gemeente nog maar één omgevingsplan is. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is standaard bij de aanvraag van een nieuwe vergunning deze te integreren in een reeds bestaande gerelateerde vergunning.

Artikel 5.42

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat, voor zover het energieprojecten betreft, ook in de energiewetten (zoals de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet) kan worden opgenomen dat voor bepaalde projecten de projectprocedure moet worden gevolgd. Dit komt overeen met de huidige regelingen van de energiewetten waarin de RCR van toepassing wordt verklaard. Genoemde leden vragen of in de Invoeringswet zal worden voorzien in deze regeling zodat de RCR op deze wijze wordt voortgezet.

Artikel 5.44

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 5.44 de bevoegdheid van de Minister regelt om een projectbesluit vast te stellen voor werken met een nationaal belang. Genoemde leden vragen waarom in het eerste lid onder b sub 2 is gekozen voor «de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt». De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom hier niet ook uitbreidingen onder vallen die weliswaar geen aansluitingen met elkaar verbinden maar wel een relatief groot wegvak beslaan (enkele kilometers). Dezelfde vraag hebben deze leden over lid c sub 1 over spoorwegen. Ook vragen zij of onder aansluitingen in dit geval ook stations worden verstaan, ook als er geen sprake is van een aansluiting op een andere spoorlijn.

Artikel 5.48 en 5.52

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor een wijziging of een latere uitwerking van het projectbesluit dezelfde procedure kan worden gevolgd als het projectbesluit blijkt de toelichting bij artikel 5.52. Zij vinden dit echter niet terug in de betreffende wetstekst en vragen om dit toe te lichten.

Voorts constateren deze leden dat blijkt artikel 5.48 in deze gevallen de procedure van voornemen, verkennen en voorkeursbeslissing niet van toepassing is. Genoemde leden vragen of hiermee niet cruciale besluiten buiten het participatieproces van de sneller en beter aanpak worden gehouden. Zijn er geen situaties denkbaar zo vragen deze leden, waarbij gezien de omvang van het uit te werken deel wel een voorkeursbesluit wenselijk is. Genoemde leden noemen als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het traject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem in het voorkeursbesluit als «uit te werken» worden aangewezen en zo zonder voorkeursbeslissing verder wordt uitgewerkt terwijl er op zo'n deeltracé veel varianten mogelijk zijn, zo vragen zij.

Artikel 5.49

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in dit artikel een typefout staat. «betrokkenen» moet zijn «betrokken en».

Artikel 5.51

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het Rijk bij projectbesluit kan afwijken van decentrale regels als regelgeving onevenredig belemmerend is en het zorgvuldig is gemotiveerd. Genoemde leden vragen welke voorwaarden er hiervoor verder gelden. Is het Rijk verplicht tijdig in overleg te gaan met het betreffende bestuursorgaan? Zo nee, waarom is dit niet in dit artikel geregeld, zo vragen zij.

Artikel 5.53

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in artikel 5.53 (over de gemeentelijke projectprocedure) een koppeling wordt gelegd met de rechterlijke beslistermijn bij projectprocedures (artikel 16.85). Klopt het, zo vragen deze leden, dat de gemeente er voor kan kiezen om niet alle in artikel 5.53 genoemde artikelen toe te passen maar dat in dat geval wel de consequentie is dat artikel 16.85 niet van overeenkomstige toepassing is? Deelt de regering de mening dat bij het toepassen van de projectprocedure door gemeenten dat deze ook volledig dient te zijn, inclusief in genoemde artikelen genoemde voorwaarden ten aanzien van burgerparticipatie (artikel 5.45. lid 3 en artikel 5.49), zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de gemeenteraad kan besluiten tot het volgen van de gemeentelijke projectprocedure van artikel 5.53. Hoe kan de gemeenteraad hierop sturen aangezien meestal het college projecten initieert, eventueel op verzoek van een andere initiatiefnemer? Is het dan vaak niet te laat om alsnog zonder vertraging de gemeentelijke projectprocedure conform artikel 5.53 toe te passen? Genoemde leden geven om deze reden in overweging in de Omgevingswet expliciet vast te leggen dat de gemeenteraad in het Omgevingsplan vooraf locaties/gebieden kan aanwijzen waarvoor de gemeentelijke projectprocedure in ieder geval zal worden gevolgd, tenzij de gemeenteraad hiervan af ziet.

Artikel 12.1

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er in het hoofdstuk over grondexploitatie een knip wordt gemaakt tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten, zoals bijvoorbeeld ambtelijke kosten. Deze leden vragen op welke wijze deze bijkomende kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer in het geval hierover geen overeenkomst met de initiatiefnemer kan worden gesloten.

Artikel 13.6

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Kamer een motie heeft aangenomen waarin de regering gevraagd wordt zorg te dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage, waarbij ook de tarieven voor relatief kleine projecten evenredig zijn aan de grootte van het project. Deze leden vragen of dit verzoek voldoende terugkomt in artikel 13.6. Betekent het tweede lid dat zowel de commissie bij de vaststelling als Onze Minister bij de toetsing zorg moeten dragen voor een voldoende fijnmazige tariefstelling, zo vragen zij.

Artikel 13.16

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat sinds kort ook voor vrijwillige adviezen van de commissie MER moet worden betaald. Zij vragen wat op het ogenblik de gemiddelde kosten zijn die hiervoor in rekening worden gebracht per project waarvoor vrijwillig advies wordt gevraagd en in totaal per jaar voor alle vrijwillige adviezen en welk percentage dit is van de totale inkomsten van de commissie MER. Zij vragen of deze wijze van bekostiging mede gezien de krimpende budgetten van gemeenten er niet toe kan leiden dat er minder adviesaanvragen worden gedaan. Zij vragen of het met de gekozen opzet van artikel 13.16 mogelijk is de tarieven te differentiëren zodat voor verplichte adviezen meer moet worden betaald waardoor voor niet-verplichte adviezen een lager (niet-kostendekkend) tarief kan worden vastgesteld.

Artikel 16.5

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij het nemen van een besluit op grond van deze wet in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. Ten opzichte van de huidige houdbaarheidsbepalingen is hierbij de verwijzing naar «rapporten met inventarisaties» nieuw. Dit zou een verduidelijking zijn. Genoemde leden vragen naar de reden van deze toevoeging en waarom dit een verduidelijking is. Wordt hiermee bedoeld op metastudies? Zo ja, deelt de regering de mening dat hiermee een achterdeur wordt gecreëerd waarmee onderzoeksgegevens die ouder zijn dan twee jaar alsnog kunnen worden gebruikt als ze worden aangehaald in een inventarisatie die jonger is dan twee jaar?

De houdbaarheidsbepaling is niet zonder meer van toepassing op besluiten die betrekking hebben op een Natura 2000-activiteit of flora en fauna activiteit. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving volgens de MvT. Genoemde leden vragen dit toe te lichten gezien de tekst zoals opgenomen in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht artikel 3.1a waarin deze bepaling niet is terug te vinden.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij het uitsluiten van besluiten die betrekking hebben op Natura 2000 of flora en fauna activiteiten van de bepaling over de gewenste houdbaarheid van onderzoeksgegevens (tweede lig). Deze leden krijgen signalen dat ook op het gebied van natuurbescherming in de praktijk onvrede is over het regelmatig moeten actualiseren van onderzoeksgegevens. Zij nemen geen genoegen met de enkelvoudige redenering dat deze uitzondering aansluit bij de bestaande regelgeving. Heeft de regering inhoudelijke bezwaren tegen het van toepassing verklaren van de bepaling in het eerste lid op besluiten die betrekking hebben op Natura 2000- of flora- en fauna-activiteiten? Zo ja, welke? Heeft de regering juridische bezwaren? Zo ja, welke, zo vragen deze leden.

Artikel 16.6

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 16.6 de grondslag biedt om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van het besluit. Genoemde leden vragen op welk niveau deze regels momenteel worden gesteld. Gezien het technische karakter lijkt een regeling op het niveau van ministeriële regeling vanzelfsprekend, maar genoemde leden constateren dat juist over de uitgangspunten zoals meten versus rekenen en de te gebruiken modellen in het recente verleden politieke discussies zijn geweest. Is het daarom niet verstandiger hier te kiezen voor regeling bij of krachtens AMvB zodat de kernbepalingen ten aanzien van meet- en rekenmethoden met betrokkenheid van de Kamer kunnen worden vastgesteld en de gedetailleerde technische uitwerking op het niveau van ministeriële regeling kan plaatsvinden, zo vragen zij.

Artikel 16.14

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit artikel regelt dat bij AMvB of bij omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening ook andere instanties dan bestuursorganen in de gelegenheid worden respectievelijk kunnen worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een omgevingsvergunning, besluit, omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Deze leden vragen of de regering van plan is drinkwaterbedrijven als adviseurs aan te (laten) wijzen.

Artikel 16.34

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 16.34 lid 4 regelt dat voor een plan of programma dat het kader vormt voor andere projecten dan bedoeld in het eerste lid het bevoegd gezag alleen een milieueffectrapport maakt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Deze leden vragen waarom hier het woord «alleen» wordt gebruikt aangezien het bevoegd gezag altijd kan kiezen om een MER te doen als dat niet verplicht is.

Artikel 16.35

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het detailniveau van de MER wordt afgestemd op het niveau van het plan of programma. Genoemde leden vragen hoe wordt voorkomen dat redelijke alternatieven in deze fase afvallen als gevolg van te globale inschatting van effecten terwijl deze alternatieven in de project-MER fase mogelijk wel een reëel alternatief zouden kunnen blijken te zijn.

Voor een plan-MER mag gebruik gemaakt worden van andere plan-MER'en. Genoemde leden vragen in dit verband hoe dit zich verhoudt tot de bepalingen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens.

Artikel 16.36

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat voordat het MER wordt gemaakt, adviseurs worden geraadpleegd over reikwijdte en detailniveau. De te raadplegen adviseurs verschillen met de adviseurs volgens de huidige Wm. Genoemde leden vragen welke adviseurs hier niet meer worden genoemd.

Artikel 16.39

De leden van ChristenUnie-fractie constateren dat als een plan of programma zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het definitief vastgestelde plan of programma ten grondslag kunnen worden gelegd, de gegevens uit het eerder ter inzage gelegde MER worden aangevuld. Deze leden vragen hoe op dat moment de procedures voor zienswijzen, bezwaar en beroep zijn geregeld en de advisering van de commissie MER. Wordt de aanvulling van de MER behandeld als ware het een nieuwe MER (dus nieuwe ter inzagelegging en nieuwe mogelijkheid voor advies door commissie MER)? Zo ja, waarom is dit niet specifiek geregeld in artikel 16.39? Zo nee, waarom is hier niet voor gekozen, zo vragen zij.

Artikel 16.40

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij AMvB regels worden gesteld over de inhoud van de plan-MER. Genoemde leden vragen aan wat voor regels wordt gedacht. Zij constateren dat bij de project-MER wordt gevraagd relevante alternatieven te schetsen (artikel 16.50). Zij vragen waarom dit niet wordt gedaan voor de plan-MER in de gevallen dat duidelijk is dat er uiteindelijk ook een project-MER zal komen. Deze leden zien hier een spanningsveld omdat met het wetsvoorstel er alleen nog een verplicht advies is van de commissie MER over het plan-MER en niet meer over het project-MER. Is het mede daarom niet wenselijk dat buiten twijfel wordt gesteld dat ook op het niveau van plan-MER redelijke alternatieven worden geschetst in het geval er een project-MER volgt waarin overgebleven alternatieven verder worden uitgewerkt, zo vragen zij.

Artikel 16.49

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat niet elk gebrek in een MER er meteen toe leidt dat de MER niet meer bij de besluitvorming gebruikt kan worden (lid 1). Artikel 16.49 lid 2 verklaart daar bovenop dat artikel 16.5 niet van toepassing is. In artikel 16.5 gaat het om de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. In de MER kunnen immers oudere onderzoeksgegevens staan dan 2 jaar. Genoemde leden vragen in dit verband of in lid 2 niet specifiek moet worden gesteld dat artikel 16.5 niet van toepassing is «op de MER als bedoeld in het eerste lid» aangezien de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wel van toepassing hoort te zijn op de andere onderzoeksgegevens die ten grondslag liggen aan een besluit.

Artikel 16.50

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat op grond van artikel 16.50 derde lid het alternatievenonderzoek geen betrekking heeft op de locatie, waaronder het tracé, als dat al in de plan-MER al is aangewezen. Genoemde leden vragen in hoeverre dit een wijziging is ten opzichte van de huidige wetgeving. Ook vragen zij of deze bepaling niet te ruim is. Deze leden noemen net als bij artikel 5.48 als voorbeeld de verbreding van de A27 tussen Houten en Hooipolder. Is het met de voorgestelde wetstekst mogelijk dat bij een dergelijk project het volledige traject wordt aangewezen in de plan-MER fase maar dat er pas in de project-MER een keuze valt over het aantal rijstroken bijvoorbeeld op het deeltraject van de rivierkruising bij Gorinchem en het knooppunt Gorinchem. Deelt de regering op basis van dit voorbeeld de mening dat ook als een traject al in de plan-MER fase is aangewezen nog steeds relevante verschillende alternatieven kunnen zijn voor de project-MER fase, zo vragen zij.

Artikel 17.5

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat het van belang is dat de commissie voor de milieueffectrapportage onafhankelijk kan opereren. Deze onafhankelijke positie maakt dat haar adviezen voor zowel bevoegd gezag en initiatiefnemer als belangengroepen en burgers meerwaarde hebben. De Wm biedt hiervoor nu op wettelijk niveau een concrete waarborg (artikel 2.21). Genoemde leden vragen waarom deze onafhankelijkheid niet is verankerd in de Omgevingswet mede omdat Europese vereisten vragen om het zeker stellen van een deskundige en onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van milieueffectrapportages.

Artikel 17.8

De leden van de ChristenUnie-fractie zien in artikel 17.8 dat onverenigbare functies worden genoemd voor adviesorganen op gemeentelijk niveau. Genoemde leden vragen waarom de functie van gemeenteraadslid, griffie en gemeentesecretaris niet zijn benoemd als onverenigbaar.

Artikel 17.10

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat op grond van artikel 17.10 de taak van de stichting advisering bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening worden uitgebreid naar de fysieke leefomgeving. Genoemde leden vragen waarom dit een optie is en waarom in de Omgevingswet niet gelijk is gekozen voor een integrale benadering voor de fysieke leefomgeving. Ook vragen genoemde leden waarom de bepalingen uit artikel 20.14 t/m 20.17 uit de Wm niet in zijn geheel zijn overgezet naar de Omgevingswet zodat er één plaats in de wetgeving is waar de taken van genoemde stichting worden geregeld, mede met het oog op het feit dat het de bedoeling is dat de Wm op zal gaan in de Omgevingswet.

Artikel 18.3

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bestuursorganen die krachtens artikel 16.15 instemming moeten verlenen met een voorgenomen besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning, volgens artikel 18.3 in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen een zelfstandige bevoegdheid kunnen toegekend krijgen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Deze leden vragen waarom hier gekozen is voor het aanwijzen van gevallen bij AMvB. Waarom is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15

bevoegd is instemming te verlenen niet sowieso bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, zo vragen deze leden.

Artikel 19.3

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om de bevoegdheid ten aanzien van ingrijpen bij archeologische toevalsvondsten grotendeels door te schuiven naar gemeenten. Deze leden hebben enkele vragen over bijbehorende lastenverschuiving in verband met het betalen van schadevergoedingen. De leden zetten vraagtekens bij het voornemen van de regering om pas bij Invoeringswet de bepalingen met betrekking tot schadevergoedingen in de wetgeving op te nemen met bijbehorende berekening van de financiële gevolgen voor gemeenten. Deze bepalingen zijn nauw verbonden aan de keuze om de bevoegdheid naar gemeenten door te schuiven. Waarom kiest de regering er, in lijn met het advies van de RvS, niet voor om in het licht van artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen de schadeloosstelling in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, met de berekening van de financiële gevolgen in de toelichting? Kan de regering een indicatie geven van de financiële gevolgen voor gemeenten? Deze leden kunnen zich voorstellen dat zich bijzondere situaties voordoen waarbij schadevergoedingen voor de betreffende gemeenten onevenredig hoog uitpakken. Wordt in de bepalingen met betrekking tot de schadeloosstelling ook een bepaling opgenomen dat het Rijk in bijzondere gevallen bijspringt, zo vragen zij.

Artikel 20.2 en 20.3

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met methode van monitoring (artikel 20.2) en regels voor de uitvoering (artikel 20.3) gelijksoortige regels worden bedoeld.

De voorgestelde regeling voor regels over de uitvoering van monitoring in artikel 20.3 ziet niet op de niet-verplichte provinciale of gemeentelijke omgevingswaarden. Genoemde leden begrijpen dit vanuit het principe van subsidiariteit en lokale autonomie, maar hebben wel vragen of dit niet tot onnodige discussie kan leiden over de kwaliteit van monitoring van deze omgevingswaarden als die in verschillende gemeenten en provincies uiteenloopt. Is het voor de rechtszekerheid van burgers niet wenselijk deze methoden waar mogelijk te uniformeren?

Bovendien vragen zij of alle gemeenten voldoende deskundigheid hebben om zelf voor technische omgevingswaarden de juiste methode vast te stellen. Dit is volgens genoemde leden wel van belang omdat in de Omgevingswet monitoring een essentieel onderdeel is van de beleids-cyclus. Zij geven daarom in overweging het bij AMvB wel mogelijk te maken om voor frequent voorkomende omgevingswaarden waarvoor dit wenselijk is uniforme landelijke methoden vast te leggen. Zij trekken hierbij een vergelijking met bestaande normen, richtlijnen, certificeringen en keurmerken in de bouw.

Artikel 20.12

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 20.12 derde lid regelt dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten kan worden beperkt tot daarbij aangewezen elementen van die documenten. Achtergrond hiervan is dat de landelijke voorziening in de toekomst mogelijk uitgebreid zou kunnen worden met omgevingsvergunningen en andere beschikkingen. Genoemde leden vragen waarom de beperking van het derde lid daarom niet beperkt is tot deze mogelijke uitbreidingen. Ook vragen zij waarom het nog niet zeker is dat ook omgevingsvergunningen worden toegevoegd aan het loket van ruimtelijkeplannen.nl. Volgens

genoemde leden zouden omgevingsvergunningen makkelijk toegankelijk moeten zijn voor burgers en zou openbaarmaking via het digitale loket uitgangspunt moeten zijn.

Artikel 20.14

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op grond van artikel 20.14 vijfde lid regels kunnen worden gesteld over de toezending van verslagen aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. Genoemde leden vragen waarom hier is gekozen voor een kan-bepaling.

Artikel 20.18

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat dit artikel regelt dat het Planbureau voor de Leefomgeving ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschreven. Voorts regelt het artikel dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed wordt beschreven. Genoemde leden vragen waarom er niet gekozen is voor een kortere termijn (bijvoorbeeld twee jaar) om er zo voor te zorgen dat de geconstateerde ontwikkelingen tijdig kunnen leiden tot bijstelling van beleid of de ontwikkeling van nieuw beleid.

De reikwijdte van de rapportage door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt bij ministeriële regeling bepaald, omdat deze niet alle onderdelen van de fysieke leefomgeving zal betreffen, maar het milieu in brede zin. Genoemde leden vragen waarom de Omgevingswet niet is aangegrepen om deze balans voor de leefomgeving te verbreden zodat hierin ook andere aspecten van de leefomgeving aan de orde komen zoals bijvoorbeeld ontwikkelingen in het ruimtegebruik.

Artikel 23.3

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat flexibiliteit creatieve oplossingen kan bevorderen en een experimenten bepaling kan daaraan bijdragen. Dit vraagt volgens genoemde leden echter wel inkadering om te voorkomen dat een te grote mate van flexibiliteit het beschermingsniveau en de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven ondermijnt. Genoemde leden constateren in dit verband dat een experiment alleen wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. In artikel 1.3 wordt echter niet gesproken over de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Genoemde leden vragen naar de redenen van deze toevoeging.

Genoemde leden vragen ook een nadere toelichting op de tijdsduur van een experiment. In lid 3 wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen de tijdsduur van een experiment (lid 3 sub c) en de termijn dat mag worden afgeweken van omgevingswaarden en de termijn dat mag worden afgeweken van andere zaken (lid 3 sub g). Als het gaat om andere afwijkingen dan afwijkingen van omgevingswaarden, kan die termijn langer dan 10 jaar zijn of zelfs permanent. Genoemde leden vragen aan wat voor soort afwijkingen moet worden gedacht. Volgens lid 4 kan de tijdsduur van het experiment met ten hoogste vijf jaar worden verlengd. Genoemde leden vragen of deze bepaling ook van toepassing is op de termijn genoemd in lid 3 sub g zodat dus 15 jaar mag worden afgeweken van omgevingswaarden. Als dit het geval is vragen genoemde leden wat de toegevoegde waarde van lid 3 sub c is. Kan dan niet beter worden volstaan met sub g en in lid 4 ook daar bij aan te sluiten?

Genoemde leden constateren dat in artikel 23.3 niet is voorzien in het treffen van maatregelen indien uit monitoring blijkt dat het experiment niet de beoogde of zelfs averechtse effecten heeft gehad op de kwaliteit van de leefomgeving. Zij vragen waarom dat niet is opgenomen. Genoemde leden constateren dat tegen aanwijzing bij AMvB geen beroep mogelijk is terwijl de aanwijzing wel langdurig gevolgen voor de leefomgeving van burgers kan hebben. Zij vragen daarom welke mogelijkheden tot rechtsbescherming burgers hebben bij dergelijke experimenten.

Artikel 23.6

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige artikel 122 Woningwet gemeenten verbiedt contractueel hogere eisen te stellen dan in het bouwbesluit vastgelegd. Het voorgestelde artikel 23.6 Omgevingswet is daarvoor in de plaats gekomen. Uit artikel 23.6 volgt niet dat gemeenten (of andere overheden) over andere onderwerpen dan waar dit artikel betrekking op heeft zonder meer andere rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten. Dit zal moeten worden getoetst aan de door de Hoge Raad in het Windmill-arrest geformuleerde criteria (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Bevat de publiekrechtelijke regeling zelf geen antwoord op de vraag of toepassing van privaatrechtelijke bevoegdheden rechtmatig is, dan beoordeelt de rechter die rechtmatigheid in zulke gevallen aan de hand van de vraag of dat gebruik een onaanvaardbare doorkruising van de betreffende publiekrechtelijke regeling betekent. Genoemde leden vragen waarom in het wetsvoorstel hier niet meer duidelijkheid over wordt gegeven. Is de regering voornemens in lagere regelgeving de werking van artikel 23.6 te verbreden en zo ja, welke voor- en nadelen ziet de regering bij het regelen op wetsniveau, zo vragen zij.

15. Overige

De leden van de D66-fractie constateren dat veel begrippen, waaronder «de fysieke leefomgeving», maar ook bijvoorbeeld «omgevingskwaliteit», «activiteit» en «maatschappelijke functies» niet worden gedefinieerd. Dit zorgt ervoor dat de reikwijdte van regels op basis van die begrippen vrijwel onbegrensd is. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de rechtsbescherming en of dit niet gaat betekenen dat uiteindelijk de rechter degene gaat worden die via jurisprudentie deze begrippen gaat inkaderen. Deze leden zien dat het begrip «goede omgevingskwaliteit» geen eenduidige definiëring omvat en dat het woord soms vervangen lijkt te worden in de MvT door andere begrippen, zoals kwaliteit van de fysieke leefomgeving en soms ook omgevingswaarde. Deze leden vragen de regering of dit geen verwarring kan veroorzaken in de jurisprudentie en of zij heeft overwogen om «goede omgevingskwaliteit» nader te omschrijven.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om aan te geven hoe het voor burgers en bedrijven kenbaar wordt welke verantwoordelijkheden zij hebben met betrekking tot de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en op welke manier het bevoegd gezag hierop kan handhaven. Daarbij willen deze leden weten hoe die algemene zorgplicht in combinatie met ongedefinieerde begrippen zich verhoudt tot het «lex certa»-beginsel, waarbij voor iedereen zoveel mogelijk duidelijk moet zijn welk handelen of nalaten kan leiden tot aansprakelijkheid.

De leden van de D66-fractie vragen welke andere onderdelen van de fysieke leefomgeving de regering ook heeft overwogen om ze ook op te nemen in artikel 1.2, maar uiteindelijk heeft gekozen om dat niet te doen

en wat daarbij de overwegingen waren. Kan de regering bijvoorbeeld aangeven of ze ook heeft overwogen om de samenhang van steden en dorpen daarin op te nemen?

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat het begrip «inrichting» vervangen wordt door het begrip «milieubelastende activiteit». Het begrip «inrichting» heeft echter door de jaren heen handen en voeten gekregen in de jurisprudentie. De leden van de D66-fractie vragen of er rondom het nieuwe begrip een geheel nieuw getailleerd systeem in de jurisprudentie moet worden gecreëerd en welke consequenties dat heeft, onder andere ten aanzien van de handhaving. Ook merken deze leden op dat een bedrijf uitgaat van een samenhangend geheel, in plaats van allerlei losse activiteiten. Deze leden vragen dan ook hoe deze wijziging van het begrip zich verhoudt tot de doelstelling van de wet om het gebruik te versimpelen.

De leden van de D66-fractie vragen of het begrip duurzaam in de Omgevingswet hernieuwbaar betekent wanneer het over energie gaat, of alleen langdurig.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat het Rijk een forse bezuiniging koppelt aan de Omgevingswet. Deze nieuwe wet zou dus geld kunnen besparen. De leden vragen zich af: Waar komt dat geld vandaan? Wie gaat dat betalen? Een financiële onderbouwing van deze cijfers ontbreekt, evenals een beeld waar deze bezuiniging neer zal slaan.

Het duurt enkele jaren voordat men vertrouwd is met nieuwe terminologie en (juridische) instrumenten. Deze stelselwijziging zal een enorme belasting vormen voor de mensen die ermee moeten werken, dus grondige en doordachte voorbereiding, duidelijkheid en korte periode van omschakeling is essentieel. Enerzijds kan dit door de omslag in de tijd kort te houden, anderzijds door een goede overgangsregeling voor projecten die onder huidige regelgeving en procedures gestart zijn. Hoe wordt dit precies vorm gegeven, zo vragen zij.

De leden van de PvdD constateren dat het advies van de RvS maar mondjesmaat is opgevolgd. Een aantal wijzigingen die naar aanleiding van het advies zijn aangebracht stelde de leden van de PvdD-fractie gerust, zoals het schrappen van de *lex silencio*, waardoor vergunningen van rechtswege afgegeven zouden worden indien het bevoegd gezag de wettelijke termijnen voor een besluit zou passeren. Het baart deze leden echter grote zorgen dat de *lex silencio* wel in het conceptwetsvoorstel stond dat de regering naar de RvS heeft gestuurd. Dit illustreert naar mening van de Partij voor de Dieren het dedain van de regering voor de bescherming van de leefomgeving en de ruimtelijke kwaliteit. Kan de regering onderbouwen waarom de *lex silencio* in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen?

Tevens constateren deze leden dat het pas na het advies van de RvS is geweest dat de regering een voorhang-bepaling heeft ingevoerd voor de AMvB's die zij wil opstellen onder deze wet, en die de gehele uitwerking en wettelijke bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving regelen. Als het aan de regering had gelegen, had zij graag het parlement geheel buiten spel gezet in het bepalen van de uiteindelijke regels en bescherming. Dat vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op zijn minst opmerkelijk, kennelijk stelt de regering de betrokkenheid van het parlement in deze niet op prijs. Welke redenen had de regering voor het niet opnemen van een voor- of nahangbepaling bij deze AMvB's? Concluderend merken deze leden op dat zij geen enkele noodzaak zien om reeds over de Omgevingswet te stemmen voordat de AMvB's en de Invoeringswet aan de Kamer zijn aangeboden. Zij willen graag het gehele stelsel in samenhang bezien en bespreken, om dan tot een integraal oordeel te komen. Bij deze beoordeling zou een degelijke *ex-ante*

evaluatie voor onafhankelijke experts wat deze leden betreft van grote waarde zijn. Het wetsvoorstel is dermate complex en veelomvattend, dat een dergelijke evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel zeer in de rede ligt, zo menen deze leden. Is de regering bereid om een ex-ante evaluatie uit te laten voeren? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma