

Vergaderjaar 2018–2019

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 oktober 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Algemeen	2
2.	Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet	7
3.	Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan	15
4.	Verhouding Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet	16
	<i>Er zijn geen vragen en/of opmerkingen over dit hoofdstuk</i>	
5.	Hoofdpijnen van het overgangsrecht	16
6.	Invoering Omgevingswet	18
	<i>Er zijn geen vragen en/of opmerkingen over dit hoofdstuk</i>	
7.	Gevolgen van het wetsvoorstel	18
8.	Advisering en consultatie	19
II.	DE ARTIKELEN	19

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

1.1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. Het is een goede zaak dat de vele wetten en onderliggende regels met betrekking tot het omgevingsrecht worden gebundeld. Met de Invoeringswet wordt een belangrijke stap gezet op weg naar de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Inherent aan deze vereenvoudiging is de extra vrijheid voor vooral gemeenten en daarmee de extra verantwoordelijkheid. De leden van de VVD-fractie hebben er vertrouwen in dat gemeenten deze stap op zorgvuldige wijze zullen implementeren. Er wordt wel verwacht dat de regering de gemeenten begeleidt waar nodig. Zij vragen de regering daarop in te gaan.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. De leden van de VVD-fractie vragen wat daar nog meer voor nodig is dan de wijzigingen van de regelgeving waaraan wordt gewerkt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet). Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering voorbij gaat aan de motie waarin werd verzocht om de Invoeringswet als sluitstuk van het wetgevingstraject aan de Tweede Kamer voor te leggen. Graag zien zij bevestigd dat aanvullingen en correcties op de wet ook na deze invoeringswet nog mogelijk zijn zodat sprake kan zijn van een «veegwet», die tevens het licht voor invoering definitief op groen kan zetten.

De leden van de CDA-fractie menen dat de praktijk zal uitwijzen of het doel van de stelselherziening uiteindelijk wordt gehaald. Graag vernemen zij hoe tijdens het proces dat gemonitord en bijgestuurd zal worden. Zij vragen daarbij extra aandacht te besteden aan de vraag of het stelsel voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming (milieu, rechtsposities) zal bieden en of de lasten van de invoering niet te hoog zijn, vooral voor gemeenten.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de keus voor flexibiliteit in de regels, in de verhoudingen tussen overheden en ook bij de uitvoering. Graag vernemen zij hoe de regering de balans denkt te bewaken aangezien daardoor zaken ook onzeker kunnen worden. Zij menen dat burger, overheid en rechter voldoende houvast moeten hebben en dat de balans tussen «benutten» en «beschermen» niet mag doorslaan naar benutten.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel.

D66 is een voorstander van de nieuwe omgevingswet, omdat hiermee regels worden vereenvoudigd en samengevoegd en ruimtelijke ordening-, milieu en natuurregels beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien geeft de wet meer ruimte aan lokale en regionale overheden om ambitieuzere doelen met betrekking tot milieu en gezondheid te stellen. Dit is zeer wenselijk. Deze leden vinden het ook belangrijk dat door de omgevingswet duurzame projecten worden gestimuleerd. Zij hechten er aan te benadrukken dat de invoering van de Omgevingswet een enorme operatie is, die moeilijk te vergelijken is met andere wetgevingsoperaties. De omvang van het wetgevingspakket dat voorligt is nog beperkt in vergelijking met de enorme inspanning die zal moeten worden verricht door (mede-) overheden.

Over de (omvangrijke) invoeringswet hebben de leden van de D66-fractie nog een (groot) aantal vragen. Hoewel zij in de inbreng vooral aandacht zullen vragen voor eventuele risico's en verbeteringen, staan deze leden dus positief tegenover de Omgevingswet.

De leden van de D66-fractie waarderen de helderheid en structuur die wordt meegegeven met de invoeringswet. De invoering van de omgevingswet zal een grote klus zijn, niet alleen voor de rijksoverheid maar ook voor provincies, gemeenten en waterschappen. Deze leden vragen de regering in te gaan op de vragen van de Raad van State over de invoeringslasten. In hoeverre kunnen de mede-overheden zich hierop voldoende voorbereiden? Heeft de regering er zicht op of er voldoende middelen (financieel en personeel) zijn om de invoering ter hand te nemen? Zijn kleine gemeenten voldoende geëquipeerd om de invoering tot een succes te maken? In hoeverre kunnen zij in samenwerkingsverbanden de invoering op zich nemen? En in hoeverre wordt er, bijvoorbeeld via de VNG, gewerkt aan het delen van best practices? Kan de regering nader ingaan op de best practices en andere praktijkvoorbeelden, bijvoorbeeld praktijkvoorbeelden die minder geslaagd zijn? Kan de regering bijvoorbeeld ingaan op de Binckhorst en het gevolgde proces uitgebreid beschrijven, inclusief de waarborgen van democratische controle?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot de rolverdeling van de verantwoordelijkheden voor de fysieke leefomgeving. Het is belangrijk dat duidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is, aangezien anders het risico gelopen wordt dat zaken niet worden opgepakt. Kan de regering dit nader uiteenzetten, als het kan met behulp van een verduidelijkende figuur?

De leden van de D66-fractie hebben nog een aantal vragen met betrekking tot het digitaal stelsel omgevingsrecht (DSO). Zij lezen dat in Amersfoort al de nodige ervaring is opgedaan met het integreren van de gemeentelijke systemen met het DSO. Daar was het beeld, zo lezen de leden in vakliteratuur, dat de integratie goed verliep. In hoeverre zijn de ervaringen die in Amersfoort zijn opgedaan gedeeld met andere gemeenten? Welke lessen zijn door de rijksoverheid getrokken uit de ervaring in Amersfoort?

Graag ontvangend de leden van de D66-fractie een geconsolideerde wetstekst van de Omgevingswet.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Bij deze leden leven echter nog wel een behoorlijk aantal vragen die zij graag via deze inbreng aan de regering willen stellen.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat nu duidelijker wordt hoe het Omgevingsplan vorm zal krijgen, en op welke manier de omgevingsvergunningen zullen worden verleend, blijkt dat de Invoeringswet principiële keuzes maakt met grote gevolgen voor de (borging van) omgevingskwaliteit. Deze keuzes betekenen een aantasting van de integrale benadering die met de Omgevingswet werd beoogd, en zijn daarmee een bedreiging voor het hoofddoel van de wet: het bereiken van een «goede omgevingskwaliteit». Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering op deze observatie.

De leden van de fractie van GroenLinks missen in de voorliggende wet een verwijzing naar de Europese landschapsverordening. Zij vinden het zorgwekkend dat een verwijzing naar het Europese landschapsverdrag, dat Nederland in 2005 heeft ondertekend en geratificeerd, op wetsniveau ontbreekt. Hiermee heeft Nederland zich verplicht landschap in relevante wetgeving op te nemen en de staat ervan in relatie tot beleid te volgen. Het stelsel van de Omgevingswet is naar de visie van de aan het woord zijnde leden veruit het meest relevante wettelijk kader, waarin een verwijzing naar het Europese Landschapsverdrag opgenomen zou moeten worden. Zij vragen de regering om een reactie op dit punt. Voorts hebben de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over hoe een integrale beoordeling uitgevoerd moet worden en op welke wijze een bestuursorgaan de verschillende belangen moet afwegen. Dit lijkt naar de indruk van deze leden nergens bepaald of uitgelegd. Met alle afwijkingsmogelijkheden vragen deze leden zich af hoe het zit met de rechtszekerheid.

De leden van de fractie van GroenLinks onderschrijven de oproep van de Raad van State voor een omvattende en onafhankelijke evaluatie zodat er voldoende aandacht is voor een gelijkwaardig beschermingsniveau. Deze leden zijn benieuwd naar een nadere reactie van de regering op deze oproep.

Verder zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd naar de visie van de regering op het vraagstuk wanneer onduidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. Wat moet er volgens de regering op zo'n moment gebeuren? Zowel de Raad van State als natuur- en milieuorganisaties delen deze zorg. Wanneer wordt op basis van wat door wie ingegrepen als er verslechtering optreedt als het gaat om milieu, natuur, landschap, rechtsbescherming en rechtszekerheid?

De motie Veldman/de Vries (33 962 nr. 120) verzoekt de regering om gemeenten te stimuleren hun gemeentelijke adviescommissie (o.g.v. art 17.9 Ow) in te zetten om zo vroeg mogelijk in het proces de ruimtelijke kwaliteit van initiatieven te bevorderen en in verband te brengen met de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden. Een goed ingericht, op kwaliteit gericht proces tijdens het vooroverleg, zou de toets aan redelijke eisen van welstand aan het eind van het vergunningproces overbodig maken, aldus de motie. Kan de regering aangeven hoe deze motie tot nu toe is uitgevoerd?

De leden van de fractie van GroenLinks vinden participatie van omwonenden bij planvorming bijzonder belangrijk. In deze invoeringswet missen zij concrete invulling van het begrip participatie. Een initiatiefnemer is op grond van de wet verplicht om bij zijn vergunningsaanvraag aan te geven hoe hij de omgeving bij zijn plan betrokken heeft en wat daarvan het resultaat was. Het betrekken van de omgeving bij een initiatief is een groot goed en in het publieke belang van een goede omgevingskwaliteit. Maar ook hier geldt dat het proces wel professioneel en transparant vorm moet krijgen, omdat een initiatiefnemer er alle belang bij heeft bezwaren van omwonenden te mitigeren. Dat kan door in

het ontwerp alsnog rekening te houden met die bezwaren, maar het kan ook door met douceurtjes of andere drukmiddelen. Een helder publiek vormgegeven proces is nodig om te voorkomen dat een initiatiefnemer omwonenden onder druk zet, en om juist te bevorderen dat omwonenden met initiatiefnemers in co-creatie tot een betere omgevingskwaliteit komen. Kan de regering nader aangeven hoe zij tegen het vraagstuk van participatie van omwonenden aankijkt en op welke wijze de Tweede Kamer bij een regeling hiervoor betrokken wordt?

De leden van de GroenLinks fractie hechten veel waarde aan een schone lucht. In dit kader hebben zij daarom de volgende vragen op dit punt aan de regering n.a.v. het voorliggende wetsvoorstel. Met inwerkingtreding van de Omgevingswet houdt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op te bestaan. Gemeenten geven aan dat zij deze mogelijkheid graag willen behouden. Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend fenomeen en de kracht van de programmatische aanpak zit in de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen om luchtverontreiniging aan te pakken, blijkt uit de positieve ervaringen met het NSL. Het Schone Lucht Akkoord (SLA) waaraan Staatssecretaris Van Veldhoven samen met gemeenten en provincies momenteel werkt, biedt de (deels juridische) mogelijkheden van het NSL niet. Onderschrijft de regering dat de aanpak van luchtverontreiniging een gedeelde verantwoordelijkheid is van de verschillende overheidslagen, mede door het gemeentegrens-overschrijdend karakter? Is de Minister bekend de knelpuntenanalyse NO₂ en PM10? Kan de regering toelichten waarom – gezien de knelpuntenanalyse van 15 februari 2018- deze gedeelde verantwoordelijkheid die zo van belang is, niet in een wettelijke regeling wordt opgenomen? In de Invoeringswet is de wettelijke programmaplicht voor de implementatie van de NEC-richtlijn bij het Rijk gelegd. Kan de Minister aangegeven dat daarmee de bestaande knelpunten van luchtkwaliteit worden opgelost en zo nee wat gaat de regering dan doen richting gemeenten en provincies die met dergelijke knelpunten te maken hebben?

De leden van de SP-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

Ondanks de uiteenzetting van de stelselwijziging die de regering geeft in het eerste hoofdstuk van de memorie van toelichting zijn de leden van de SP-fractie verbaasd over de mate van informatievoorziening over de Omgevingswet als geheel. Zij merken op dat de stelselherziening een van de meest ingrijpende is in de moderne geschiedenis, maar dat de scheiding van de stelselherziening in enkele invoerings- en aanvullingswetten, algemene maatregelen van bestuur (Amvb's) en andere gedelegeerde regelgeving zoals een invoeringsbesluit tot zekere onhelderheid leidt in het wetgevingstraject. De leden van de SP-fractie beschouwen dit als haaks staande op het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht, een van de voornaamste doelen van de Omgevingswet. Zij vragen de regering daarom dan ook meer inzicht te geven in de voortgang van de stelselherziening, de implementatie van de praktische kant van de decentralisaties en de te verwachten gedelegeerde regelgeving. Tevens vragen de leden van de SP-fractie welke gevolgen het eventueel niet aannemen van de invoeringswet of regelgeving in een later stadium zou hebben, gezien de reeds in werking getreden Amvb's en buiten werking gestelde gedelegeerde regelgeving.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de Invoeringswet Omgevingswet. Zij stellen vragen over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat burgers en bedrijven rechtszekerheid ontleen aan het omgevingsplan. Dit omgevingsplan is, anders dan landelijke wetgeving, meer onderhevig aan wijzigingen. Daarnaast gelden ook nog de regels in de omgevingsverordening en de Amvb's. De Raad van State wijst ook op het risico van een onduidelijke rolverdeling voor de fysieke leefomgeving. Kan de regering toelichten hoe de rechtszekerheid van burgers en bedrijven in vergelijking met de huidige situatie op peil blijft? De Raad van State pleit voor een omvattende en onafhankelijke evaluatie. Zou deze evaluatie niet vóór inwerkingtreding moeten plaatsvinden?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende Invoeringswet. Zij hebben nog verschillende vragen.

1.2 Algemene opzet stelselherziening

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met de invoeringswet het stelsel van het omgevingsrecht grondig wordt herzien en dat gestreefd wordt naar een geleidelijke paradigmawisseling waarbij de overheid steeds minder bepalend is, dat hierbij een bestuurscultuur past die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld en dat er een beweging moet komen waarin ontwikkelingen voorop worden gesteld in plaats van centraal beoordeelde projecten. Deze leden lezen tevens dat een van de doelen van de wet is dat de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot moet worden door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen. Ondanks dat deze leden een actieve en flexibele aanpak een nastrevenswaardig doel vinden vragen zij de regering toch toe te lichten waarom het creëren van grotere bestuurlijke afwegingsruimte niet tot grote onduidelijkheden voor centrale en decentrale overheden zal leiden en, als deze er al niet uit komen, of de grote bestuurlijke afwegingsruimte het nieuwe stelsel voor burgers en ondernemers daadwerkelijk inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker in het gebruik kan maken, zoals een van de andere doelen van de stelselwijziging luidt. De leden van de SP-fractie wijzen hierbij tevens op de commentaren die zijn binnengekomen bij de Invoeringswet waarbij onder andere wordt gesteld dat open normen en buitenplanse vergunningen tot een verlies aan rechtszekerheid leiden, dat de wens tot het versnellen van procedures kan leiden tot verminderde rechtsbescherming bij de grotere afwegingsruimte en dat gemeenten in de Invoeringswet nog steeds geen zelfstandige bevoegdheid hebben om een uitgebreide voorbereidingsprocedure te starten. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom in dit laatste geval ervoor is gekozen om gemeenten afhankelijk te laten zijn van de aanvrager om een uitgebreide procedure te starten en dit niet op eigen initiatief te kunnen doen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier het evenwicht tussen beschermen en benutten wordt gevonden in dit wetsvoorstel, ook in vergelijking met de huidige wetgeving. Het criterium voor dit evenwicht is niet nader ingevuld, waardoor bij de integrale beoordeling van belangen en effecten veel flexibiliteit is. In de praktijk kan dit er toe leiden dat economische belangen op korte termijn kunnen prevaleren boven effecten op milieu, biodiversiteit en gezondheid op de lange termijn, omdat niet is gekozen voor een eenduidige ondergrens in de wetgeving. Dreigt de focus bij de belangenafweging zich niet teveel op de kortetermijnbelangen te richten als er geen sprake is van een heldere ondergrens voor milieu, natuur en volksgezondheid?

1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet

De leden van de CDA-fractie menen dat de Omgevingswet zó flexibel moet zijn dat ook nieuwe technologische ontwikkelingen toegepast kunnen worden zonder dat deze direct leiden tot aanpassing van de wet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de Raad van State «wezenlijke risico's» ziet voor de feitelijke realisering van de doelstellingen, onder meer door de verregaande mate van flexibiliteit in het stelsel. De Raad van State heeft het over mogelijke onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers, bedrijven, overheid en rechtspraak. De regering meldt dat bedoeld wordt op een beschermingsniveau dat net zo goed is als het beschermingsniveau van de huidige regelgeving en niet op een beschermingsniveau dat daar in alle gevallen identiek aan is. Leidt dit niet per definitie tot meer onduidelijkheid voor burgers en bedrijven? Is het denkbaar dat in lokale situaties het beschermingsniveau wél afneemt ten opzichte van de huidige situatie, gezien de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt om lokaal af te wijken van de standaardwaarden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de wetgeving vanwege de flexibiliteit voldoende garantie biedt op het waarborgen van de volksgezondheid. Bijvoorbeeld op het vlak van luchtverontreiniging en geluidsbelasting bestaan in het huidige stelsel al grote zorgen, bijvoorbeeld bij de Gezondheidsraad. Tegelijkertijd kan met dit wetsvoorstel lokaal worden gekozen voor andere waarden voor geluid, geur en uitstoot. Hoe wil de regering een basisbeschermingsniveau handhaven, in het belang van de volksgezondheid?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom een verwijzing naar het Europese Landschapsverdrag in het wetsvoorstel ontbreekt.

1.4.2 Aanvullingswetgeving op thema's

De leden van de CDA-fractie zien dat de Huisvestingswet niet is meegenomen in de eerste module van de Omgevingswet. Graag vernemen zij waarom daarvoor gekozen is aangezien activiteiten zoals woningonttrekking, woningsamenvoeging, woningvorming en het splitsen in appartementsrechten. Als de Huisvestingswet een onderdeel wordt van de Omgevingswet, dan zou dat leiden tot een integrale afweging over de samenstelling van de woningvoorraad in het omgevingsplan en dat past binnen de huidige omvangrijke gemeentelijke opgaven. Graag vernemen zij of hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet spoedig geïntegreerd kan worden in de Omgevingswet bijvoorbeeld via een nota van wijziging.

1.4.4 Het traject voor de uitvoeringsregelingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de keuze om de materiële inhoud in Amvb's vast te leggen.

2. Aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet

De leden van de CDA-fractie vragen of het voornemen om bij de Omgevingswet te komen tot één samenhangend en afgewogen omgevingsbesluit, in plaats van een veelheid aan versnipperde besluiten nog leeft nu de bouwtechniek niet in samenhang met de ruimtelijke aspecten beoordeeld zal gaan worden. Het voornemen is nu dat de vergunning voor het voldoen aan bouwtechnische eisen geheel los van de ruimtelijke aspecten kan worden aangevraagd en verleend. Het lijkt de leden van deze fractie nagenoeg onmogelijk worden om dan alsnog een goede omgevingskwaliteit te realiseren aangezien de wensen die samenhangen met vormgeving, materiaalgebruik, duurzaamheid, wensen

van omwonenden niet meer relevant zijn indien de bouwtechnische vergunning al is verleend. Graag ontvangen zij een visie op dit probleem.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State om, omwille van de rechtszekerheid, «op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen, indien dat gelet op de plansystematiek (...) verantwoord is». Deze leden vernemen graag hoe zonder een vergunningplicht toch gegarandeerd kan worden dat er zorg besteed wordt aan een goede leefomgeving.

De leden van de D66-fractie hechten zeer aan de ruimtelijke kwaliteit. Of het nou gaat om onze prachtige duinen of de moderne binnenstad van Rotterdam, de ruimtelijke kwaliteit is één van de belangrijke voorwaarden om je thuis te voelen in Nederland. Zij vragen de regering nader toe te lichten hoe, ondanks dat er een «knip» gemaakt wordt tussen verschillende aspecten van een project (bijvoorbeeld ruimtelijke aspecten en bouwtechniek), de samenhang van een project kan worden beoordeeld door de gemeente. De leden van de D66-fractie lezen namelijk dat de vergunning voor het voldoen aan bouwtechnische eisen los kan worden verleend (en aangevraagd) van de ruimtelijke aspecten. Kan de regering daarbij ingaan op de bezwaren van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit?

De leden van de D66-fractie lezen dat de Raad van State het advies geeft om omwille van rechtszekerheid op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor ruimtelijke aspecten, die dan lokaal in het omgevingsplan uit te schakelen zou zijn. Kan de regering nader toelichten waarom hier niet voor gekozen wordt, en in hoeverre gemeenten zonder dat de suggestie van de afdeling wordt overgenomen aanvullende eisen kunnen stellen aan de ruimtelijke kwaliteit?

De leden van de D66-fractie hebben ook vragen over (het ontbreken van) een planhorizon en actualiseringsplicht. Kan de regering toelichten op welke manier gemeenten toch kunnen voorzien in het actueel houden van plannen? Welke gevolgen heeft het ontbreken van een planhorizon voor eventueel schadevergoedingen voor ontwikkelaars wanneer de bestemming van een gebied wordt gewijzigd? Kan de regering verder ingaan op de wijzigingen omtrent de hoogte van de planschade?

2.1.1 Schade

Afdeling 15.1 en afdeling 15.2 gaan over nadeelcompensatie c.q. een schaderegeling. Planschade als gevolg van planologische besluitvorming wordt thans nog geregeld in afdeling 6.1 Wro. Kan in hoofdlijnen worden weergegeven wat nu het verschil is tussen de oude en de nieuwe regeling (wellicht schematisch), zo vragen de leden van de VVD-fractie. Voorts vragen deze leden hoe nadeelcompensatie zich verhoudt tot schaduw-schade? Is schaduw-schade een onderdeel van nadeelcompensatie? De regering verwacht per saldo geen toename van het aantal schadeverzoeken dat door omwonenden wordt ingediend. De leden van de VVD-fractie vragen waar de regering dat op baseert. De regering acht een generieke regeling voor het oplossen van schaduw-schadeproblematiek niet nodig en niet gewenst. In de praktijk, zo wordt gesteld, wordt voor schrijnende gevallen geregeld een oplossing gevonden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar nader op in te gaan. Op basis waarvan wordt tot een oplossing gekomen? Is daar dan een wettelijke grondslag voor? Zo ja, welke?

Als het gaat om schaduw schade wordt er een onderscheid gemaakt tussen bedrijven en consumenten, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Zij krijgen op dat punt graag een nadere toelichting en uitleg.

Op dit moment worden schadevergoedingen bij gedoogplichten op grond van de Waterwet afgewikkeld via het bestuursrecht. Via de Omgevingswet (artikel 15.15) wordt de afhandeling van deze gedoogplichten nu bij de civiele rechter belegd. De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de regering het helemaal via het civiele recht wil laten lopen en niet via het bestuursrecht. Zij willen erop wijzen dat de route via het bestuursrecht laagdrempeliger is en minder kosten met zich meebrengt.

De Raad van State is kritisch over de wijze waarop de regering omgaat met het vergoeden van schaduw schade. Volgens het voorliggende voorstel wordt de schade vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak direct voor en direct na de verlening van de omgevingsvergunning. De Raad van State wijst erop dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de indirecte schade in de vorm van waardevermindering geleidelijk ontstaat en toeneemt. Dat kan al beginnen bij de publicatie van een omgevingsvisie. Als alleen de waarde van de onroerende zaak direct voor en direct na de verlening van de omgevingsvergunning vergeleken wordt, blijft de waardedaling als gevolg van bijvoorbeeld de omgevingsvisie en/of het omgevingsplan buiten beeld. De Raad van State noemt dat «niet redelijk», zeker in het licht van de voorgestelde verhoging van het forfaitaire bedrag voor het normaal maatschappelijk risico. De regering merkt op dat het effect van het omgevingsplan op tussentijdse waardeschommelingen beperkt zal zijn. De leden van de SGP-fractie horen graag waarop de regering dit baseert. Verder merken zij op dat in verschillende gevallen de waardedaling nog steeds substantieel kan zijn. In bijzondere gevallen kan zelfs sprake zijn van onverkooptbare woningen, zoals woningeigenaren in de «schaduw» van de plannen om de A15 door te trekken, hebben moeten ervaren. Daarbij komt dat omgevingsvisies en -plannen een bredere reikwijdte hebben dan de huidige visies en plannen, met een minder gedetailleerde invulling en derhalve meer onzekerheid. Daarnaast is het risico groot dat eigenaren zich in eerdere stadia van de planontwikkeling nadrukkelijker zullen mengen in de planontwikkeling, met bijbehorende procedures en vertraging. Last but not least, merken deze leden op dat in de rechtsgeleerde literatuur steeds meer stemmen opgaan om met oplossingen te komen voor het probleem schaduw schade. Is de regering bereid de genoemde bepalingen te heroverwegen, bijvoorbeeld middels advisering door een commissie van wijzen?

In artikel 15.7 van de Omgevingswet kiest de regering voor een ondergrens van vijf procent waardedaling voor het vergoeden van planschade. De leden van de SGP-fractie vragen zich waarom de regering niet heeft gekozen voor twee procent, zoals nu in de Wet ruimtelijke ordening is opgenomen. Jurisprudentie leert dat waardevermindering van vijf procent «substantieel» is (ECLI:NL:RVS:RVS:2016:2582). Een dergelijke waardevermindering kan normaal maatschappelijk risico zijn in het geval de planontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft en in de lijn der verwachtingen lag. Wanneer dat niet het geval is, ligt een lager percentage in de rede.

2.1.2 Nadeelcompensatie

De leden van de CDA-fractie hebben ten aanzien van de nieuwe regeling voor nadeelcompensatie nog enkele vragen. Zo vernemen zij graag waarop de beoogde forfait van, in ieder geval, vijf procent is gebaseerd. Is

er een beeld van de gevolgen en plaatst deze maatregel veel mensen die feitelijk schade leiden niet buiten spel, zo vragen zij.

2.1.2.5 Een vast forfait voor indirecte schade

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat het forfait voor waardevermindering van onroerende zaken bij indirecte schade wordt verhoogd van 2% naar 5%. Zij vragen in hoeverre normaal maatschappelijk risico voor woningbezitters en het voordeel van een projectontwikkelaar bij een planologische ingreep nog in balans is. De projectontwikkelaar heeft immers de voordelen, terwijl van de woningbezitter wordt verwacht om een forse indirecte schade voor zijn of haar rekening te nemen. Bij een woningwaarde van 300.000 euro gaat het bijvoorbeeld om 15.000 euro schade.

2.1.2.8 Het voorkomen en beperken van schaduw schade onder de Omgevingswet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom indirecte planschade (schaduw schade) niet wordt vergoed. De regering wijst onder meer op de problemen om een causaal verband te bepalen tussen een besluit en de waardevermindering van een onroerende zaak. Tegelijkertijd kan een woning wel degelijk in waarde dalen of onverkoopbaar worden door een voorgenomen besluit. Deze waardedaling kan bovendien jaren voortduren, terwijl de bewoner mogelijk in deze periode wil verhuizen. Dit kan tot schrijnende situaties leiden. Zou niet toch een regeling moeten worden opgesteld om gedupeerden te beschermen tegen schaduw schade?

2.1.3.1 Invulling punitieve handhaving onder de Omgevingswet

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er een evaluatie van de Wet OM-afdoening is uitgevoerd, waarvan de onderzoeksresultaten in de zomer van 2018 bekend worden. Dit zal worden betrokken bij de verdere ontwikkelingen rond de bestuurlijke boete in de Omgevingswet. Ook het overleg over het boete-instrument zal worden gecontinueerd, zo valt te lezen. Wat zijn de gevolgen van een en ander voor het punitieve stelsel in de Omgevingswet? De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie missen een kabinetsreactie op het advies van de Raad van State over de sanctiestelsels. Zij zien graag dat gemeenten net zoals de rijksinspecties de beschikking krijgen over zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking. Ook achten zij het redelijk dat de opbrengsten uit boetes evenredig worden verdeeld over de overheden, ter vergoeding van de daarvoor gemaakte kosten. Dat voorkomt blijvende discussie tussen partijen over de verdeling van opbrengsten en gemaakte kosten, en dat gemeenten de mogelijkheid krijgen invloed uit te oefenen op de tenlastelegging en hoogte van boetebedragen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de wettelijke eis kan worden geschrapt dat pas een bestuurlijke boete vanwege bouwkundige gebreken kan worden opgelegd wanneer sprake is van herhaaldelijke overtreding binnen twee jaar omdat deze eis voor de gemeentelijke praktijk onredelijk bezwarend is en er toe leidt dat een goed «lik-op-stuk-beleid» niet altijd mogelijk is.

2.1.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt afdeling 20.5 uit de Omgevingswet verder uitgewerkt en worden de doelen van het digitaal stelsel wettelijk verankerd. In hoeverre zou het mogelijk zijn om bij wijze van proef het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor een nader aantal te bepalen gemeenten beschikbaar te stellen? Zo ja, is de regering daartoe bereid? Wat is overigens de stand van zaken als het gaat om de ontwikkeling van het DSO, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie menen dat digitalisering dé cruciale succesfactor voor het functioneren van de Omgevingswet en het bereiken van de doelen van de stelselherziening is.

Deze leden constateren dat met de Invoeringswet uitvoering is gegeven aan de constatering van de Raad van State en het advies van het bureau ICT-toetsing, dat het DSO bestuurlijk complex is en het verstandig is het stelsel bij inwerkingtreding te beperken tot het strikt noodzakelijke.

De leden van de CDA-fractie zien dat in de Invoeringswet ten opzichte van de consultatieversie, wijzigingen zijn aangebracht om het realiseren van het basisniveau en het verder uitbouwen van het DSO – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – mogelijk te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen of gewaarborgd is dat gemeenten tijdig de kwaliteitsstandaarden van de aan te leveren digitale informatie verkrijgen om taken en verantwoordelijkheden in uitvoeringsregelingen tijdig in te kunnen regelen.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er bij medeoverheden nog vragen leven over het DSO die deze leden delen. Daarom stellen zij de volgende vragen aan de regering op dit punt. Kan de regering toelichten waarom de besluiten en andere rechtsfiguren onderdeel vormen van de hier bedoelde informatie en welke status dit heeft in relatie tot het bekendmaken en beschikbaar stellen op grond van de Bekendmakingswet en Gemeentewet? Is het niet voldoende om besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Bekendmakingswet bekend te maken en op grond van de Gemeentewet – voor zover het algemeen verbindende voorschriften betreft – in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen? Is het denkbaar dat onderdelen van afdeling 20.5 van de Omgevingswet nu of op termijn overgaan naar meer generieke regelgeving, zoals de Bekendmakingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Gemeentewet? Zo ja, welke onderdelen komen dan in het bijzonder daarvoor in aanmerking en op welke termijn?

2.1.4.5 Loketfunctie DSO

De aanvraag van een vergunning zal straks verlopen via de loketfunctie van het DSO. Het bevoegd gezag behandelt vervolgens de aanvraag via het eigen digitale systeem in zijn backoffice. De archivering van de stukken vindt plaats in het eigen digitale systeem van het bevoegde gezag, omdat het DSO daarvoor geen archieffunctie heeft. In hoeverre zijn decentrale overheden technisch en financieel voorbereid op deze functie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

2.1.4.7 Beheer Digitaal Stelsel Omgevingsrecht

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de Raad van State zorgen heeft over de risico's die samenhangen met de invoering van het nieuwe stelsel op het gebied van complexiteit en de ontwikkeling van ICT. Dit zal een aanzienlijke bestuurskracht van gemeenten vergen. Is het DSO

tijdig klaar en kunnen belanghebbenden, zoals bedrijven, tijdig gebruikmaken van informatieverstrekking en digitale vergunningaanvragen?

2.2 Aanpassingen van de Omgevingswet

2.2.1 Aanpassingen die het omgevingsplan betreffen

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. In hoeverre is het mogelijk om een omgevingsplan gemeentegrensoverschrijdend te laten functioneren, bijvoorbeeld als in het betreffende gebied een natuurgebied ligt? Of is een gemeente dan aangewezen op de Wet gemeenschappelijke regelingen? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het Omgevingsplan een complex document is dat fundamenteel verschilt van het bestemmingsplan, dat slechts «ruimtelijk relevante regels» mag bevatten. De initiatiefgroep Mooiwaarts van de Federatie ruimtelijke kwaliteit publiceerde vorig jaar een *Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit*, waarin is onderzocht hoe een omgevingsplan ingericht kan worden dat zowel recht doet aan de wens tot deregulering als aan het doel van de wet: het bevorderen van een veilige, gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het blijkt goed mogelijk om in een plan een combinatie te maken van gesloten regels en open regels. Wanneer de gemeente een initiatief niet ongezien kan honoreren, omdat er belangen moeten worden afgewogen, dan worden er open regels geformuleerd, en is een vergunningplicht op zijn plaats. Het gaat om het afwegen van belangen van burens, of van erfgoed, of van beeldkwaliteit, of planologische aspecten als licht, lucht, ruimte, of specifiek gebruik van een plek, om er een aantal te noemen. De gemeente krijgt dus meer afwegingsruimte bij een beperkt aantal landelijke (milieu)normen, ruimte om, om moverende redenen, af te wijken van instructieregels, zeer veel beleidsvrijheid om in het lokale beleid (omgevingsplan) afwegingsruimte op te nemen, in de vorm van open normen, al dan niet gecombineerd met beleidsregels en de plicht om een initiatief dat niet aan het omgevingsplan voldoet maar desondanks leidt tot een «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» te honoreren – de zogenaamde «buitenplanse vergunning voor een omgevingsplanactiviteit».

De grote kans die de Omgevingswet biedt is dat een gemeente zijn processen zo inricht dat een investering in de fysieke leefomgeving niet alleen een privaat doel dient, maar ten goede komt aan het algemeen belang van de gemeenschap. Die processen moeten worden vastgelegd in het omgevingsplan. In het *Schetsboek* is in kaart gebracht op welke manier het bevoegd gezag een verantwoorde afweging kan maken, in het geval van open normen en bij een buitenplanse vergunning. Kan de regering een reactie geven op de in dit schetsboek in kaart gebrachte manieren waarop een verantwoorde afweging gemaakt kan worden?

De leden van de fractie van GroenLinks zien echter ook een keerzijde van open normen en buitenplanse vergunningen en dat is een verlies aan rechtszekerheid, zowel voor de initiatiefnemer als voor de omwonenden en andere belanghebbenden. Dat verlies dient naar de mening van de aan het woord zijnde leden gecompenseerd te worden met transparante procedures, die garanderen dat inderdaad alle relevante belangen worden afgewogen en alle reële kansen om de omgevingskwaliteit te verbeteren worden gegrepen. Graag een nadere reactie van de regering op deze analyse.

De leden van de GroenLinks fractie constateren dat een fundamentele keuze in de Invoeringswet is om de planologische vergunningplicht te schrappen. Er is niet voorzien in een vergunningplicht voor ruimtelijke aspecten van het bouwen (zoals het voorzien in licht, lucht en ruimte, voldoende parkeervoorzieningen, voldoende groen, gebruik van het bouwwerk etc.). Wel krijgen de gemeenten de bevoegdheid om deze

aspecten zelf in het omgevingsplan op te nemen en desgewenst een vergunningstelsel in het leven te roepen. De leden van de GroenLinks fractie ontvangen hierop graag een nadere toelichting van de regering. Voorts hebben deze leden in het advies van de afdeling advisering van de Raad van State gelezen dat omwille van de rechtszekerheid, «op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen, indien dat gelet op de plansystematiek (...) verantwoord is». De leden van de GroenLinks fractie begrijpen deze opmerking goed en ontvangen graag een nadere toelichting van de regering op deze zienswijze van de Raad van State.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in het gemeentelijke omgevingsplan regels worden gesteld over een aantal onderwerpen waarover het Rijk onder de Omgevingswet geen regels meer stelt, waaronder een aantal zaken die in het Activiteitenbesluit milieubeheer worden gereguleerd. Deze leden vragen de regering toe te lichten of zij verwacht dat onder de Omgevingswet de eisen in het kader van milieubescherming eerder toe dan af zullen nemen, hoe burgers bezwaar kunnen maken tegen keuzes in het gemeentelijke omgevingsplan, op welke wijze volksgezondheid en milieubescherming als criteria moet worden betrokken bij het opstellen van omgevingsplannen en hoe op andere wijze kan worden voorkomen dat economisch gewin ten koste zal gaan van de volksgezondheid en milieubescherming. Tevens vragen deze leden in hoeverre de beperkte inspraakmogelijkheden voor burgers en omwonenden in de Crisis- en herstelwet gangbare praktijk zullen worden in de Omgevingswet.

Gemeenten krijgen geen ruimte om in een omgevingsplan delegatiebepalingen voor het stellen van nadere regels door het college van B&W. De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de regering hiervoor heeft gekozen.

2.2.1.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Naast het omgevingsplan zullen ook regels van het Rijk, provincies en waterschappen bijdragen aan een evenwichtige regulering van activiteiten, waar bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening mee moet worden gehouden. Voorts wordt gesteld dat regels over de afbakening op grond van artikel 2.7 van de Omgevingswet bij Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden gesteld. De regels zullen afbakenen welke onderwerpen in ieder geval in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd en welke onderwerpen daarin juist niet mogen worden gereguleerd. Aan welke onderwerpen moet in beide situaties worden gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Voorts krijgen de leden van de VVD-fractie graag een nadere verduidelijking van de voorgestelde wijziging van artikel 4.2, mede in relatie tot het gegeven voorbeeld. Welke verantwoordelijkheid ligt er bij het bestuursorgaan en welke bij de doelgroep van de regel?

2.2.1.3 Voorbereidingsbesluit voor het omgevingsplan en de omgevingsverordening

Er wordt gesteld dat het kan voorkomen dat er op een locatie gelijktijdig twee of meer voorbereidingsbesluiten van toepassing zijn met een verschillende werkingsduur. Voorts wordt gesteld dat het herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten gericht op het met hetzelfde doel te wijzigen omgevingsplan, niet mogelijk moet worden geacht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er met het van toepassing zijn van twee of

meer voorbereidingsbesluiten, met een verschillende werkingsduur, op een locatie krijgen geen verwarring zal ontstaan. Zij krijgen graag een nadere verduidelijking van deze passage.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de Raad van State adviseert om op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen. De regering heeft echter gekozen voor het schrappen van de planologische vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen. Waarom neemt de regering de suggestie van de Raad van State niet over? Is het niet beter om ruimtelijke aspecten van het bouwen wel als standaard in te bouwen, met de mogelijkheid om af te wijken als dat verantwoord is?

2.2.1.4 Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit

De leden van de fractie van GroenLinks waarderen dat de ruimtelijke vergunningplicht nu in de bruidsschat is opgenomen. Wat er echter precies in de zogenoemde «bruidsschat» komt en hoelang deze regels blijven gelden is niet helemaal duidelijk. De vraag is welke regels niet in het tijdelijk deel zitten. Betekent dit dat deze regels ook na 2029 gelden, tenzij de gemeenteraad besluit ze te wijzigen en betekent dat dan ook dat alleen bij een eventuele wijziging, derden beroep en bezwaar tegen deze regels kunnen indienen?

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de vergunningsplicht voor bouwwerken wordt opgeknipt waarbij de technische aspecten van het bouwwerk worden getoetst aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de inpassing in de ruimtelijke ordening wordt getoetst aan het gemeentelijke omgevingsplan. Deze leden vragen de regering in hoeverre volgens haar bij dit splitsen van de toetsing sprake is van het «bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving», zoals dat als verbeterdoel is aangemerkt in de Omgevingswet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre een integrale beoordeling van bouwactiviteiten mogelijk is, nu gekozen is voor een knip in de omgevingsvergunning van bouwactiviteiten tussen de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning. Treedt de ruimtelijke vergunning pas in werking als de technische vergunning is toegekend?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er meer duidelijkheid kan worden gegeven over de zogenaamde «bruidsschat». In hoeverre zijn de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan opgenomen? Welke regels zitten niet in het tijdelijk deel? Hoe lang blijven deze regels gelden?

2.2.5 Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de keus dat bij de verlening van omgevingsvergunningen het uitgangspunt is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Desalniettemin menen zij dat het bevoegd gezag voor een klein deel van de aanvragen omgevingsvergunning de (geclausuleerde) vrijheid zou moeten hebben om te kunnen kiezen voor de meeste geschikte voorbereidingsprocedure zodat het bestuursorgaan zo nodig zelf kan borgen dat omwonenden hun zienswijze kunnen geven over aanvragen voor omgevingsvergunningen die over complexe of lokaal gevoelige aangelegenheden gaan. Zij wijzen op een

alternatieve oplossing voor de reguliere procedure door het bestuursorgaan de mogelijkheid te geven aanvragen 4 weken ter inzage te leggen, gedurende welke termijn zienswijzen kunnen worden ingediend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de keuze om de reguliere voorbereidingsprocedure als uitgangspunt te nemen en voor de uitgebreide procedure het initiatief bij de initiatiefnemer te laten. In de memorie van toelichting staat dat er activiteiten zijn waarin de uitgebreide procedure voordelen heeft. De Raad van State wijst bijvoorbeeld op grootschalige projecten met veel betrokken belanghebbenden. Afgeweken wordt van de hoofdregel van de Awb dat het bestuursorgaan bepaalt welke procedure van toepassing is. Waarom worden door de primaire keuze voor de reguliere procedure de keuzevrijheid van lokale overheden en de participatiemogelijkheden in beginsel ingeperkt?

2.2.6 Aanpassing bevoegdheidsverdeling na kabinetswisseling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te verduidelijken wat nu precies de taakverdeling is tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Water, als het gaat om de Omgevingswet.

3. Het intrekken van wetten of vervallen van onderdelen daarvan

De leden van de D66-fractie hechten zeer aan de bestaande bescherming van belangen, bijvoorbeeld als het gaat om burgerparticipatie, natuurbescherming, ecologie en gezondheid. In dat kader willen deze leden de regering graag vragen nader in te gaan op de vragen van Natuur & Milieu. Natuur & Milieu vraagt bijvoorbeeld aandacht voor het beschermingsniveau gezien de flexibiliteit van regelgeving en de lokale ruimte voor eigen beleid. Kan de regering hierop reflecteren? De Raad van State waarschuwt voor de complexiteit van de rolverdeling met betrekking tot het basisbeschermingsniveau milieu en gezondheid. Kan de regering toelichten hoe geborgd wordt dat het basisbeschermingsniveau bereikt wordt? Wie is hiervoor eindverantwoordelijk?

3.1 De wetten die worden ingetrokken

Economische voordelen van een activiteit zijn voor een gemeente naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks vaak sneller en duidelijker zichtbaar dan milieu en gezondheidseffecten op de langere termijn. Dit kan ertoe leiden dat zogenaamde «zachte» waarden het onderspit delven door het ontbreken van duidelijke kaders vanuit de rijksoverheid voor het afwegen van verschillende belangen. Hoe moeten de lange en korte termijn belangen tegenover elkaar worden afgewogen, vooral omdat de lasten en lusten van deze beslissingen bij verschillen partijen terecht komen?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de huidige wetgeving een absoluut verbod kent op het in stand houden van een bouwwerk dat «in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand.» Dit verbod wordt met succes gehanteerd bij het bestrijden van verwaarlozing en verpaupering van bouwwerken: het is de grondslag voor aanschrijving en bestuursdwang. In de Omgevingswet wordt ook dit verbod gedecentraliseerd: gemeenten kunnen, in de gebieden waar zij eisen stellen aan het uiterlijk van bouwwerken, ook repressief optreden tegen ernstige ontsiering van de omgeving door het uiterlijk van bouwwerken, tenminste als zij daarvoor beleidsregels opstellen. Gemeenten kunnen echter niet optreden tegen verpaupering en verwaarlozing in gebieden waar zij (uit een oogpunt van deregulering) géén open regels hebben opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken. Kan de

regering aangeven hoe zij aankijkt tegen het voorstel om een uniform wettelijk verbod op ernstige ontsiering van de leefomgeving op te nemen in de Invoeringswet?

4. Verhouding Algemene wet bestuursrecht en Omgevingswet

Er zijn geen vragen en/of opmerkingen over dit hoofdstuk

5. Hoofdpijnen van het overgangsrecht

5.1 Uitgangspunten overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of het overgangsrecht zo aangepast kan worden dat gemeenten niet alleen kunnen kiezen voor een locatiegerichte aanpak, maar ook een thematische opbouw van het omgevingsplan. Ook vernemen zij graag waarom de wet de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels alleen voor rijk en provincies heeft mogelijk gemaakt en niet voor gemeenten.

5.2.1 Omgevingsvisie

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vastgesteld. Wanneer kan de Kamer het ontwerp daarvan tegemoet zien? Wat is de status van het Kabinetsperspectief NOVI d.d. 5 oktober 2018 (Kamerstuk 34 682, nr. 6)? De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reactie.

5.2.2 Programma

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wordt niet gecontinueerd onder de Omgevingswet. Voor luchtkwaliteit stellen gemeenten programma's vast, omdat nog alleen lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit worden verwacht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de lokale overschrijdingen van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen worden gemeten.

De leden van de CDA-fractie zijn positief over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Graag zien zij dat die manier van werken, waarbij met een programmatische aanpak, de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen, de luchtverontreiniging werd aangepakt, wordt voortgezet. Graag vernemen zij of dat mogelijk is als het NSL wordt opgevolgd door het Schone Lucht Akkoord (SLA).

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de programmaplicht voor PM10 en stikstofdioxide (NO₂) geheel bij gemeenten wordt gelegd en of het behalen van de omgevingswaarden als (enkel) een lokale verantwoordelijkheid wordt gezien. Deze leden menen dat dat amper van gemeenten gevraagd kan worden aangezien die problematiek het schaalniveau en de bestuurlijke mogelijkheden van gemeenten te boven gaat. Deze leden wijzen erop dat de Raad van State stelt dat het niet geheel in de macht van de gemeenten ligt om met een lokaal programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan.

De leden van de CDA-fractie menen dat voor alle stoffen met een sterk gemeentegrens-overschrijdend karakter de programmaplicht zou moeten liggen bij het Rijk of de provincie.

De leden van de CDA-fractie menen dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor luchtkwaliteit expliciet in de Omgevingswet vastgelegd zou moeten worden en niet in bestuurlijke afspraken die een tijdelijk karakter hebben.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) te behouden. Dit is een wens van gemeenten, aangezien luchtverontreiniging grensoverschrijdend werkt en de gedeelde verantwoordelijkheid goed geborgd is in het NSL.

5.2.3 Omgevingsplan

Ten tijde van de overgangsfase gelden er verschillende regimes. Hoe wordt gegarandeerd dat voor inwoners duidelijk is welke regels dan wel welke verordeningen er geldend zijn in een bepaald gebied, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat wordt verstaan onder het «huidige minimale niveau van toegankelijkheid van de regels»?

5.2.4 Omgevingsverordening

Gesteld wordt dat met de provincies is bezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden. Wat was de uitkomst daarvan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

5.2.6 Vergunningen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of gemeenten lokaal maatwerk mogen toepassen bij de vergunningplicht en bijvoorbeeld ook kunnen kiezen om juist minder bouwwerken vergunningvrij te maken, afhankelijk van locatiespecifieke omstandigheden.

5.2.7 Projectbesluit

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uit te leggen wat wordt voorgesteld als het gaat om het projectbesluit in relatie tot het overgangsrecht.

Met name gemeenten staan bij de invoering van het nieuwe stelsel voor een grote opgave. Gedurende de overgangstermijn zullen verschillende juridische regimes naast elkaar bestaan. Hoe kijkt de regering aan tegen de wens van de Vereniging Nederlandse Gemeenten om gemeenten niet alleen de ruimte te geven voor een locatiegerichte aanpak, maar ook voor een thematische opbouw van het omgevingsplan, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Heeft de regering het voornemen het overgangsrecht aan te passen als dat op grond van ervaringen in de praktijk wenselijk mocht blijken te zijn?

Decentrale overheden geven aan dat nog onvoldoende duidelijk is hoe in de praktijk omgegaan moet worden met de overgang van inrichting naar activiteit. Bij handhaving moet bij een van rechtswege ontstane omgevingsvergunning duidelijk zijn wat de milieubelastende activiteit omvat en op basis van welke voorschriften (vergunningvoorschrift, maatwerkvoorschrift Besluit Activiteiten Leefomgeving of het maatwerkvoorschrift op grond van het omgevingsplan). Dat is nu onvoldoende duidelijk. Ook is nog onduidelijk hoe met de rest van de vergunning omgegaan moet worden, zodra een vergunninghouder een van de activiteiten wijzigt. Verder is onduidelijk of de omgevingsvergunning op

basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in zijn geheel een omgevingsvergunning op basis van de Omgevingswet wordt indien sprake is van meerdere milieubelastende activiteiten dan wel uiteenvalt in meerdere omgevingsvergunningen. Kan de regering op deze punten meer duidelijkheid scheppen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

6. Invoering Omgevingswet

Er zijn geen vragen en/of opmerkingen over dit hoofdstuk

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Algemeen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nader in te gaan op de kritiek van de Raad voor de Rechtspraak dat de rechtspraak niet goed in staat is om de zaken als gevolg van de Omgevingswet op adequate wijze af te doen. Zo wijst de Raad voor de Rechtspraak op de kosten bij de invoering en de structurele extra kosten.

7.2 Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden

In het wetsvoorstel wordt de basis gelegd voor het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht. De leden van de VVD-fractie vragen wat de financiële effecten van dat stelsel zullen zijn voor de diverse overheden.

De leden van de CDA-fractie wijzen er (nogmaals) op dat gemeenten met veel lasten worden geconfronteerd en dat goede invoering afhankelijk is van een ambitieus Digitaal Stelsel Omgevingswet. De ICT-component maakt de gehele wetswijziging kwetsbaar. Zij vernemen graag hoe de risico's worden geëlimineerd en hoe de gemeenten substantiële ondersteuning bij de invoering van het stelsel krijgen.

De leden van de CDA-fractie missen het kader waarin het kostenverhaal gaat plaatsvinden. Wordt de kostensoortenlijst beleidsneutraal overgezet en, zo ja, wat is de strekking van de nu voorgestane tekst dienaangaande, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat gemeenten eenmalige kosten maken om de Invoeringswet in te voeren en dat dit wordt afgezet tegen een forse structurele kostenreductie. Deze leden lezen in het advies van de Raad van State echter dat deze vreest voor fors hogere invoeringslasten, onder andere doordat de Omgevingswet in zijn geheel steunt op de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), een ICT-systeem dat door het Bureau ICT Toetsing als te ambitieus werd beschouwd. Ondanks dat deze leden hebben geconstateerd dat dit advies door de regering ter harte is genomen zien deze leden nog steeds een wezenlijk risico op ICT-gebied, onder andere vanwege de integratie van het DSO in de infrastructuur van de decentrale overheden. Bovendien constateren de leden van de SP-fractie dat decentralisaties van bevoegdheden van de centrale overheid in het recente verleden tot fors hogere uitvoeringslasten hebben geleid. Daarom vragen deze leden de regering om een overzicht van de totale kosten die de invoering van de Omgevingswet in haar geheel, dus inclusief gedelegeerde regelgeving, met zich mee zal brengen bij alle overheden ter beoordeling van de voortgang van de stelselwijziging. Tevens vragen deze leden naar een overzicht van de mate van ingebruikname van het DSO door decentrale overheden, in welke mate de decentrale overheden die hier momenteel nog geen gebruik van maken

reëel gezien op tijd klaar zijn met ingebruikname van het DSO en welke hersteloperaties noodzakelijk zijn indien hen dit niet lukt, alsmede de daarmee gepaard gaande kosten.

De leden van de SP-fractie concluderen uit de informatievoorziening rondom de omgevingsdiensten dat gemeenten voor een groot deel afhankelijk zijn van specialisten die buiten de eigen organisatie zijn geplaatst. Deze leden vragen de regering toe te lichten in welke mate deze specialisten bij omgevingsdiensten in staat zijn in de behoeften van gemeenten op het terrein van de ruimtelijke ordening te voorzien, welke lastenverhoging zij op dit vlak ziet en in welke mate de regering hen hierin tegemoet zal komen.

7.4 Gevolgen voor de rechtspraak

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te reageren op de brief van de Raad voor de Rechtspraak d.d. 5 oktober 2018 over de consequenties van de Invoeringswet Omgevingswet voor de Rechtspraak, gericht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Raad voor de Rechtspraak en constateren dat tussen de regering en de Raad een verschil van opvatting bestaat over de uitvoeringslasten die zowel de in- als uitvoering van de Omgevingswet met zich mee brengen. Deze leden vragen de regering in te gaan op de door de Raad verwachte toename van de zaakzwaarte en behandeltijd als gevolg van het diffuser worden van regelgeving en daardoor complexer worden van zaken. Deze leden vragen de regering tevens hoe de extra uitvoeringslasten bij de in toenemende mate zwaarder belaste rechtspraak zullen worden opgevangen indien de inschatting van de Raad voor de Rechtspraak juist blijken te zijn.

8. Advisering en consultatie

In de memorie van toelichting is vastgelegd dat er een overgangstermijn van 10 jaar zal zijn. De leden van de VVD-fractie vragen waar die termijn op is gebaseerd. Kan de regering onderbouwen waarom een kortere overgangstermijn niet mogelijk is?

II. DE ARTIKELEN

Artikel 13.3a (nieuw) Omgevingswet

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de mogelijkheid voor kostenverhaal via artikel 13.3a. De regeling lijkt een veel breder toepassingsbereik te hebben dan artikel 75 van de Wet bodembescherming en de Waterwet. Is deze veronderstelling juist? Deze leden ontvangen graag een nadere duiding van de afbakening die de regering via de algemene maatregel van bestuur voor ogen heeft. Deze leden vinden een onbeperkt kostenverhaal onwenselijk.

Artikel 15.15 (nieuw) Omgevingswet

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over het voorgestelde artikel 15.16 (onderzoek en vergoeding schade bij grondwateronttrekkingen of infiltratie van water) van de Omgevingswet, met terzijde de opmerking dat de nummering in de memorie van toelichting niet correspondeert met de artikelnummering in het wetsvoorstel. Is de veronderstelling juist dat het bij toepassing van artikel 15.16 gaat om volledige vergoeding van de schade, zoals dat ook in artikel 15.14 het geval is? Is de regering bereid het artikel hierop aan te passen, zodat

duidelijk is dat het niet om gedeeltelijke vergoeding kan gaan, maar om volledige

Artikelen 16.15, vierde lid, en 16.15a (nieuw) Omgevingswet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier de gemeentelijke adviescommissie wordt vastgelegd per Amvb. Welke regels gaan voor de gemeentelijke adviescommissie gelden? Worden eisen gesteld aan de deskundigheid van de leden? Welke rol krijgen kwaliteits-teams? Wordt de adviescommissie ook ingezet voor aangewezen gebieden, naast door de gemeenteraad aangewezen gevallen?

Onderdeel GV (artikel 16.79 Omgevingswet)

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom besluiten al in werking kunnen treden, terwijl de bezwaarfase nog gaande is en waarom de procedure voor onomkeerbare activiteiten met twee weken wordt ingekort.

Artikel 2.6 (Drinkwaterwet)

De leden van de CDA-fractie menen dat activiteiten die effect kunnen hebben op de waterkwaliteit direct getoetst worden aan de milieukwaliteitseisen die gelden op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en niet alleen indirect, via globalere doelstellingen in plannen en programma's. Zij vragen daarom waarom niet voorzien is in een dwingende toetsing zoals ook de Raad van State heeft geadviseerd.

De leden van de CDA-fractie menen dat watergebieden die een drinkwaterfunctie hebben expliciet benoemd zouden moeten worden vanwege de bovenregionale consequenties. Deze leden suggereren om in het BKL op te nemen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wenselijk is dat Rijkswaterstaat (RWS) over een bindend adviesrecht moet beschikken bij indirecte lozingen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van voldoende drinkwater van goede kwaliteit. Omdat water in Nederland ruim voorhanden is (soms zelfs overvloedig), wordt het belang hiervan wel eens vergeten. De leden begrijpen dat activiteiten die invloed kunnen hebben op de waterkwaliteit onder de invoeringswet niet direct getoetst worden aan de Kaderrichtlijn Water, maar alleen indirect. Kan de regering toelichten waarom activiteiten niet direct worden getoetst aan de Kaderrichtlijn Water? Kan de regering daarbij ook nader ingaan op het advies van de Raad van State hierover? Waarom zijn transportleidingen voor drinkwater niet opgenomen als verplichte categorie in het omgevingsplan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom niet is gekozen voor dwingende toetsing aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) in het belang van bescherming van de waterkwaliteit. Betekent het niet opnemen van deze dwingende toetsing in het wetsvoorstel dat een vergunning voor een activiteit kan worden toegekend, ook als deze in strijd is met de KRW?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is om in het BKL vast te leggen welke oppervlaktewateren een drinkwaterfunctie hebben.

Onderdelen Q en R

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat in eerdere fasen rond de Omgevingswet is ons voorgehouden dat we van een groot versnipperd veld van regels voor tal van toestemmingen toegaan naar een situatie waarin één samenhangend en afgewogen besluit plaatsvindt over een voorgenomen ingreep in de fysieke leefomgeving. Voor het bereiken van omgevingskwaliteit is die ambitie van eminent belang. Een goede omgevingskwaliteit is het gevolg van het in samenhang beschouwen van een initiatief met relevante omgevingsbelangen en met de aspiraties ten aanzien van omgevingskwaliteit die een gemeente heeft vastgelegd in Omgevingsplan en Omgevingsvisie.

In de loop van de tijd is die ambitie stilzwijgend verlaten. Voortaan wordt de bouwtechniek niet in samenhang met de ruimtelijke aspecten beoordeeld, zoals het ontwerp en het gebruik van het bouwwerk, maar separaat. De vergunning voor het voldoen aan bouwtechnische eisen kan geheel los van de ruimtelijke aspecten worden aangevraagd en verleend. Het is voor gemeenten nagenoeg onmogelijk, en het vergt veel kunst- en vliegwerk, om op deze manier te werken aan een goede omgevingskwaliteit. Wensen die samenhangen met vormgeving en materiaalgebruik, wensen wegens duurzaamheid, wensen van omwonenden die door aanpassing van het ontwerp simpelweg een plek kunnen krijgen: ze worden irrelevant indien de bouwtechnische vergunning al is verleend. En die vergunning kan niet geweigerd worden indien aan de bouwtechnische eisen van het BBL wordt voldaan.

Bekend is dat de kwaliteit van een bouwwerk altijd een synthese is van techniek, bruikbaarheid en esthetiek. Het is voor de leden van de fractie van GroenLinks moeilijk een voorstelling te maken van een situatie waarin lokaal beleid op het gebied van erfgoed, de grootte en vorm van bouwwerken of het uiterlijk en de duurzaamheid ervan mogelijk is, terwijl er geen eisen gesteld mogen worden aan de materialen en technieken waarmee gebouwd wordt. Wat altijd «onlosmakelijk verbonden» was, wordt nu gescheiden. Hiermee is de Invoeringswet in tegenspraak met het principe «decentraal, tenzij» en met de beloofde integrale afweging. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een reactie op dit punt.

In de memorie van toelichting op de Invoeringswet staat: «De meeste partijen reageren positief op de voorgestelde «knip» omdat het aantal vergunningen hierdoor afneemt. De adviescommissie Omgevingswet is positief over de knip, maar vindt dat er geen nadere rijksregels moeten volgen voor een vergunningvrije categorie omdat dit het «decentraal, tenzij» principe van de wet doorkruist.» (p. 117). Vanuit onder andere de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit zijn er bezwaren tegen de «knip». De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie van de regering op deze bezwaren. Tot slot vragen deze leden aan de regering hoe een aparte rijkscategorie voor «vergunningvrij bouwwerken» zich verhoudt tot het principe «decentraal, tenzij».

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Roovers