

Totstandkoming besluit en consultatie

1. Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van het Besluit kwaliteit leefomgeving is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het parlement voor het Besluit kwaliteit leefomgeving via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie beschreven. In de tweede paragraaf worden een aantal centrale onderwerpen uit de consultatie uitgelicht. De wijze waarop de consultatie per hoofdstuk zijn verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van het Besluit kwaliteit leefomgeving is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit werden kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van de algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder de Omgevingswet. Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, erfgoed, landbouw, recreatie en water, en met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In zogenoemde 'botsproeven' werden de belangrijkste onderdelen van de AMvB's nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie is het Besluit kwaliteit leefomgeving samen met de drie andere AMvB's doorgelicht door de bestuurlijke koepels, de stichting Natuur&Milieu, VNO-NCW en het OIM. Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. De AMvB's werden tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Formele consultatie

In de periode 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de internetconsultatie op de ontwerp-AMvB's plaatsgevonden en de formele toetsing was van 1 juli tot en met 1 oktober 2016. In totaal hebben circa 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL, het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), Vereniging van Waterbedrijven (VEWIN), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), ProRail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). Ook zijn de ontwerp-AMvB's vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de nota van toelichting wordt hieronder toegelicht. Tijdens de consultatie zijn ook reacties ingediend over de invoeringsregelgeving, de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze reacties worden betrokken bij de trajecten voor die onderdelen van het stelsel.

Gelijktijdig met de consultatie werden de ontwerp-AMvB's onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op milieueffecten

door het RIVM en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. Centrale thema's in consultatiereacties

De toetsversies van de AMvB's zijn overwegend positief ontvangen. In de consultatiereacties is veel waardering en steun uitgesproken voor de ingeslagen richting met meer samenhang en flexibiliteit in de regelgeving, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en belanghebbenden. Veel partijen hebben aangegeven dat het werken met aanvullingswetten voor grote beleidswijzigingen het lastig maakt in de consultatiefase al een overkoepelend oordeel te geven. De regering begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Hoewel de meeste punten uit de toetsing en de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, was er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dit zijn de thema's afwegingsruimte voor gemeenten, sturen op gebruikruimte, gezondheid, complexe bedrijven, participatie, energietransitie en Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Voor zover deze centrale thema's ook voor het Besluit kwaliteit leefomgeving relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht. Voor het onderwerp participatie is een toelichting opgenomen in de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Afwegingsruimte voor gemeenten

Veel organisaties hebben bij de consultatie gereageerd op de bestuurlijke afwegingsruimte. Het bedrijfsleven was enerzijds zeer positief over de grotere flexibiliteit vanwege de mogelijkheden voor nieuwe bedrijven en bedrijfsactiviteiten. Anderzijds pleitten bedrijven voor terughoudend gebruik van dit instrumentarium door gemeenten voor een gelijk speelveld. Gemeenten hebben positief gereageerd op de extra bestuurlijke afwegingsruimte, maar hadden vragen over de wijze waarop dit kan worden ingezet. Ook waren er zorgen over mogelijke lastenverzwaringen en beroepsprocedures. De Stichting Natuur&Milieu, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Brabantse Milieufederatie waren bezorgd over de waarborgen voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Actal wees op de mogelijke gevolgen voor regeldruk en lastenvermindering.

De consultatiereacties waren samen met de in het kader van de voorhang aangenomen moties aanleiding om de mogelijkheden en de grenzen van bestuurlijke afwegingsruimte in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving op een aantal punten verder te verduidelijken, en op een enkel punt aan te scherpen. Zo is nu bepaald dat voor de geluidbelasting van tijdelijke geluid gevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties de gemeente moet bezien of de geluidbelasting veroorzaakt door activiteiten aanvaardbaar is¹. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren als woningen. Ook is in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving verduidelijkt wat, gelet op de Algemene wet bestuursrecht, verwacht wordt bij de motivering van een besluit om af te wijken van de grenswaarden en dat de afwijking niet langer duurt dan noodzakelijk is². Voor decentrale omgevingswaarden is duidelijker toegelicht dat decentrale overheden een besluit tot het stellen van omgevingswaarden en regels ter realisatie daarvan weloverwogen moeten nemen. In de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarbij expliciet gemaakt dat hier ook de economische effecten bij moeten worden betrokken³. In algemene zin is verder naar aanleiding van de consultatie in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving veel aandacht besteed aan de toepassing van de afwegingsruimte bij de regels voor

¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 74.

² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 73.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57.

geluid. Ook is de provinciale afwegingsruimte voor zwemwater en het natuurnetwerk Nederland verhelderd.

De bestuurlijke afwegingsruimte bij het Besluit activiteiten leefomgeving bestaat uit de mogelijkheden voor maatwerk. Volgens de regering is de inzet van maatwerk essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van regeldruk en het bereiken van een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties is een beperking op het stellen van maatwerkvoorschriften over meet- en rekenmethoden geschrapt voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op het oppervlaktewater of een zuiveringstechnisch werk. Verder zal het kabinet, ook naar aanleiding van de consultatie en ter uitvoering van de motie van de leden Çegerek en Veldman het effect van decentrale afweegruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor⁴. Daarnaast is de bevoegdheid om gegevens op te vragen ter voorbereiding van een besluit over ambtshalve maatwerk ingeperkt (op dezelfde wijze als voor het actualiseren van vergunningplichtige gevallen is geregeld in de Omgevingswet).

Naar aanleiding de behandeling in de Tweede Kamer en een motie⁵ is er gemeentelijke afwegingsruimte in het Besluit bouwwerken leefomgeving geïntroduceerd om ontheffing van de bruikbaarheidseisen voor woningen mogelijk te maken. Het oorspronkelijke voornemen om deze regels te schrappen en de markt in dit verband meer ruimte te bieden, is voor woningen teruggedraaid. Hier hebben diverse organisaties in de consultatie om gevraagd. In de uitwerking wordt gemeenten de mogelijkheid geboden in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen waarmee deze landelijk uniforme regels kunnen worden versoepeld.

Sturen op gebruiksruimte

Over de sturing op gebruiksruimte werden in de consultatiereacties twee centrale vragen gesteld. Medeoverheden, met name VNG, G4, G32 en IPO, vroegen hoe zij het nieuwe instrumentarium kunnen toepassen om de gebruiksruimte te verdelen en hoe gemeenten kunnen voldoen aan de opdracht om te komen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Raad voor de rechtspraak verzocht om nadere toelichting over verdeling van gebruiksruimte en schaarse vergunningen. Daarnaast vroeg een aantal partijen of de medeoverheden voldoende zijn geëquipeerd of dat instructieregels moeten worden gesteld die de belangenafweging tussen aspecten of activiteiten sturen.

In het nieuwe stelsel wordt het omgevingsplan het belangrijkste instrument om te sturen op gebruiksruimte. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten voldoende inzicht krijgen in en ervaring opdoen met de mogelijkheden van het omgevingsplan om te sturen op gebruiksruimte. Daarom zijn in de nota's van toelichting van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving deze mogelijkheden van het omgevingsplan uitgebreider toegelicht. Naar aanleiding van de gestelde vragen is verduidelijkt dat in veel gevallen de algemene regels voor activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en voor geur en geluid de standaardnormen in het Besluit kwaliteit leefomgeving volstaan en dat een planmatige verdeling van de gebruiksruimte in veel gevallen niet nodig is. Ook zal in het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet extra aandacht aan het onderwerp gebruiksruimte worden besteed. Voor de vraag over instructieregels ziet de regering geen reden om verdere instructieregels te stellen hoe gemeenten en provincies de verschillende aspecten in de fysieke leefomgeving moeten afwegen. Het nieuwe stelsel voegt weliswaar enkele elementen toe aan de belangenafweging en neemt een aantal belemmeringen weg, maar de bestuursorganen zijn al vertrouwd met het maken van dit soort bredere belangenafwegingen.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 55.

Gezondheid

In hun consultatiereacties besteedden veel partijen aandacht aan het aspect gezondheid in de ontwerp-AMvB's. De GGD-GHOR noemde het positief dat het gezondheidsbelang expliciet moet worden betrokken bij de besluitvorming over omgevingsplannen en –vergunningen. Wel heeft zij, evenals de G4, individuele gemeenten en omgevingsdiensten, de Fietsersbond en de Brabantse Milieufederatie vragen gesteld over de borging van gezondheid in de AMvB's en mogelijke lasten als gevolg daarvan. Ook zijn veel vragen gesteld over de wijze waarop gemeenten gezondheid gaan betrekken bij het maken van hun omgevingsvisies en -plannen en in hoeverre gemeenten eigen ambities hebben op dit gebied. Verder vroegen GGD GHOR, de Fietsersbond en de regio Zuid-Holland Zuid nadrukkelijk aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor gezondheidsbevordering bij het opstellen van omgevingsplannen.

De regering onderschrijft dat het belang van gezondheid in de fysieke leefomgeving goed geborgd moet zijn. Dit is verduidelijkt in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarnaast wordt in het implementatietraject samen met de medeoverheden een interactieve handreiking ontwikkeld om de uitwerking hiervan te ondersteunen.

De regering heeft naar aanleiding van consultatiereacties in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving nadere duiding gegeven hoe gezondheidsbevordering meegenomen kan worden in omgevingsplannen. Ook bij de interactieve handreiking in het implementatietraject zal dit onderwerp worden opgenomen.

De Gezondheidsraad heeft in haar advies gevraagd om een nadere beleidsmatige afweging in overleg met andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het kabinet komt in 2017 met een reactie op het advies.

Complexe bedrijven

In de consultatie hebben IPO en de chemische industrie hun waardering uitgesproken voor de voorgestelde regeling in de AMvB's voor complexe bedrijven. Wel hadden zij en andere partijen diverse vragen bij dit onderwerp. Ook uitten verschillende partijen hun zorgen over enkele aspecten van de regeling. De koepels van bedrijven hadden zorgen over de verhouding tussen de algemene regels en voorschriften in de vergunning en over de toepassing van het begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Ook wezen zij op onduidelijkheden die kunnen ontstaan over het samenstel van de algemene regels en de omgevingsvergunning. Het IPO vond dat provincies voor complexe bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken. Daarom wilde hij dat gemeenten alleen een adviesrol krijgen bij afwijking van het omgevingsplan. De VNG wilde niet slechts een adviesrol voor gemeenten, maar vond juist dat het omgevingsplan een belangrijkere rol moet krijgen als beoordelingskader voor een vergunning van milieubelastende activiteiten.

Complexe bedrijven hebben een bijzondere positie binnen het stelsel. Het gaat om bedrijven die bovenlokale milieurisico's veroorzaken en die grote invloed kunnen hebben op ruimtelijke keuzes in de omgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties heeft de regering een aantal zaken gewijzigd om de bijzondere positie van complexe bedrijven in het stelsel verder te verduidelijken en versterken. In het Omgevingsbesluit vanwege de nauwe relatie tussen regels in de omgevingsvergunning en de regels in het omgevingsplan een bijzondere regeling voor de betrokkenheid van de gemeente bij het verlenen van een afwijkvergunning opgenomen. Bij complexe bedrijven heeft het college van burgemeester en wethouders geen instemmingsrecht op omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan als de afwijking nodig is voor een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn en de Richtlijn industriële emissies. Wel heeft het college van burgemeester en wethouders in dat geval adviesrecht.

Bij het Besluit kwaliteit leefomgeving waren de consultatiereacties aanleiding om in het besluit en de artikelsgewijze toelichting de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de

omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te verduidelijken. Hiervoor is aangegeven dat het omgevingsplan een informatiebron is om invulling te geven aan het (Europeesrechtelijke) begrip 'significante milieuverontreiniging'. Daardoor moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.

Bij het Besluit activiteiten leefomgeving heeft de regering vanwege de consultatiereacties over de verhouding tussen algemene rijksregels en de vergunning gekeken naar de balans tussen de vergunning en algemene regels en de vindbaarheid van de regels voor deze bedrijven. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de structuur van het besluit, zodat regels voor complexe bedrijven bij elkaar zijn gebracht in afdeling 3.3. Ook worden de richtingaanwijzers in deze afdeling beperkt tot regels die specifiek op deze bedrijven zijn gericht en vooral, maar niet alleen, vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen zijn gesteld. De richtingaanwijzers van afdeling 3.4 en verder zijn niet meer van toepassing bij een complex bedrijf. Daardoor zijn algemene rijksregels die bij complexe bedrijven onduidelijkheden zouden kunnen opleveren, niet van toepassing voor complexe bedrijven. Dit betekent niet dat de regels voor complexe bedrijven soepeler worden. Via de vergunningvoorschriften worden regels op maat vastgesteld. Het overgangsrecht voorziet er in dat de algemene rijksregels die nu wel gelden voor complexe bedrijven maar in het Besluit activiteiten leefomgeving niet meer, zullen blijven gelden totdat de vergunning is aangepast. Op die manier blijft het beschermingsniveau gewaarborgd. Deze wijziging is de nota van toelichting van dat besluit nader toegelicht.

Energietransitie en doelmatig gebruik van energie

Diverse organisaties zoals de NVDE, Eneco, de Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en Tennet gaven aan dat de Omgevingswet essentieel is voor een goede uitwerking van de energietransitie. Zij vonden dat de AMvB's er in samenhang voor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. Ook zouden de AMvB's veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied had vragen over energiebesparende maatregelen na 2020 en het niet regelen van de onderzoeksplicht voor grote energieverbruikers (EED) in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De regering onderschrijft het belang van de energietransitie, zoals ook blijkt uit de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda, en de rol van de Omgevingswet met de bijbehorende AMvB's voor die transitie. In de nota's van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt nu duidelijker uitgelegd dat een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor respectievelijk milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen zal worden opgenomen. Verder wordt verduidelijkt dat de internationale en nationale afspraken over energiebesparing ook na 2020 worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD), het Energieakkoord en de Energieagenda. De regels die voortkomen uit deze ontwikkelingen zullen worden opgenomen in het nieuwe stelsel en het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. Voor de richtlijn energie-efficiëntie (EED), inclusief de onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers wordt onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Digitaal stelsel Omgevingswet

Uit de consultatiereacties bleek dat veel partijen belang hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de uitvoering van de Omgevingswet. Verschillende partijen benadrukten het belang van het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) voor de realisatie van de verbeterdoelen inzichtelijkheid en bruikbaarheid bij de Omgevingswet. Ook wezen diverse partijen in hun

consultatiereactie op een reeks aandachtspunten en gebruikerswensen voor het DSO. Onder meer VNO-NCW, de G4 en de G32 gaven aan dat zij willen meedenken over de ontwikkeling van het DSO.

De wettelijke borging van het DSO is niet uitgewerkt in de ontwerpversie van de AMvB's, maar wordt vormgegeven in het voorstel voor de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitale stelsel. Het kabinet zal de aandachtspunten die zijn ingebracht bij de consultatie zoveel mogelijk in die trajecten meenemen en betreft partijen zoals VNO-NCW, de G4 en G32 graag bij de ontwikkeling van het DSO. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt over omgevingsdocumenten zijn uiteraard wel betrokken bij de vormgeving van hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit en de bijbehorende toelichting.

3. Reacties per hoofdstuk

3.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

De consultatiereacties van tal van partijen over begrippen hebben geleid tot aanscherpingen van de tekst van of de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. In sommige gevallen blijft het echter aan het bevoegd gezag om een begrip in concrete situaties nader invulling te geven. Dit is niet anders dan in het huidige recht, zoals 'een goede ruimtelijke ordening'.

3.2 Hoofdstuk 2: Omgevingswaarden

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

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

Voor CO₂ is eerder ook al in de motie-Van Tongeren c.s.⁶ opgeroepen tot het stellen van een omgevingswaarde. Of dit het meest geëigende instrument is om tot reductie te komen, is ook afhankelijk van de langetermijndoelstellingen voor energietransitie, waarover het kabinet eind 2016 in de energieagenda met voorstellen is gekomen. Hierbij is ook van belang op welke wijze de afspraken van Parijs worden doorvertaald naar het niveau van de EU-lidstaten. Vooruitlopend hierop wil de regering nu geen omgevingswaarde voor CO₂ voorstellen.

Opkomende stoffen moeten gemonitord worden. Daarover zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving regels opgenomen. Op basis van de monitoring kunnen de juiste maatregelen getroffen worden.

De Stichting Natuur&Milieu, GGD GHOR en de Fietsersbond gaven aan dat ook onder de rijksomgevingswaarden gezondheidseffecten kunnen optreden en pleitten voor een hogere ambitie in de normstelling. GGD GHOR pleitte voor het opnemen van gezondheidskundige advieswaarden. Hiermee kan dan gewerkt worden aan een continue verbetering van de fysieke leefomgeving.

Bij het vaststellen van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewater, grondwater, zwemwater en lucht zijn de Europese normen leidend geweest (lastenluwe implementatie). De regering wil vasthouden aan deze Europees afgesproken niveaus. Deze bieden een gelijkwaardig

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 142.

beschermingsniveau ten opzichte van de huidige regelgeving. Wel geven de Omgevingswet en de AMvB's verschillende instrumenten aan decentrale overheden om de fysieke leefomgeving gericht verder te verbeteren op locaties waar dat nodig is. Het Besluit kwaliteit leefomgeving maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor gemeenten of provincies (als er sprake is van een provinciaal belang dat gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen) om locatiegericht of gebiedsgericht een decentrale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit te stellen en daarmee gericht te sturen op dit aspect van gezondheid.

Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen bescherming van de gezondheid en het benutten van de fysieke leefomgeving. Dit is een gezamenlijke opgave van alle bestuurslagen. Naar aanleiding van de motie-Veldman⁷ is ook bepaald dat de economische effecten worden betrokken bij de vaststelling van decentrale omgevingswaarden.

IPO, waterschap en verschillende gemeentes vroegen om verduidelijking over de omgevingswaarden voor (zwem)waterkwaliteit en de rol van het bevoegd gezag bij de omgevingswaarden, vooral bij grondwater.

In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de rol van het bevoegd gezag en de mogelijkheid van aanvullende omgevingswaarden nader beschreven. Ook is de formuleringen van een aantal artikelen aangepast en is de toelichting daarop verduidelijkt.

3.3 Hoofdstuk 3: Specifieke taken

Water

Het IPO en de RUD Utrecht vroegen om een modernisering van de regels over het zwemmen in oppervlaktewater.

Voor zwemwater is de rol van het bevoegd gezag verduidelijkt. Alleen de provincie heeft de mogelijkheid een zwemverbod op te leggen of negatief zwemwateradvies te geven. Ook zijn de formuleringen van de taken en omgevingswaarden zo aangepast dat duidelijk wordt dat het bestuursorgaan en de waterbeheerder verantwoordelijk zijn. Dat betekent dat zij zorg moeten dragen voor zwemwatertaken, waarbij zij die taken wel kunnen laten uitvoeren door andere partijen, bijvoorbeeld bij het veiligheidsonderzoek.

Er is een overeenstemmingbepaling opgenomen bij het aanwijzen van de zwemlocatie om zo het beheer van het zwemwater mogelijk te houden. Hierdoor is niet meer nodig het aanwijzen van de maatschappelijke functie zwemwater in de waterprogramma's te verplichten en wordt nog beter aangesloten op de zwemwaterrichtlijn.

De Universiteiten van Utrecht en Tilburg hebben in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschapsbond onderzoek gedaan naar de positie van provincie en waterschap bij de realisatie van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water.⁸ Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat een effectieve en efficiënte aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende gewaarborgd wordt door de maatwerkbevoegdheden van decentrale overheden. De Stichting Natuur&Milieu, de Unie van Waterschappen en de Brabantse milieufederatie gaan in hun reactie in op dit rapport. Zij pleiten daarbij voor een sterkere centrale regie voor het behalen van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water.

De regering benadrukt dat Rijk en regionale partijen gezamenlijk aan zet zijn om deze problematiek aan te pakken. Op 16 november 2016 ondertekenden de gezamenlijke waterbestuurders en de betrokken maatschappelijke organisaties hiertoe een intentieverklaring voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. Hierin is onder meer de afspraak opgenomen

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57.

⁸ Zover het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg, 13 juni 2016.

om de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verder aan te pakken en is aandacht voor problemen met de waterkwaliteit door nieuwe stoffen als restanten van geneesmiddelen.

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

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

Vewin, Vereniging voor Afvalbedrijven en de Brabantse milieufederatie hebben vragen gesteld over de rangorde voor waterschaarste en de daarin aangewezen volgorde.

De rangorde voor waterschaarste is beleidsneutraal overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hierover is bij de totstandkoming van het Waterbesluit uitgebreid overleg gevoerd.

De Raad voor de rechtspraak en de gemeenten Amsterdam en Noordoostpolder hebben vragen gesteld over de artikelen over de taken voor vuilwaterriool en het verdwijnen van de verplichting tot een gemeentelijk rioleringsplan.

De artikelen over de taken voor het vuilwaterriool zijn een lastenluwe implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is verduidelijkt dat een onverplicht rioleringsprogramma kan worden opgesteld, of dat de beleidsdoelen ten aanzien van het vuilwaterriool in de omgevingsvisie kunnen worden opgenomen.

De Unie van Waterschappen heeft gevraagd om een instructieregel met toelichting over hemelwater en overstort, ter beperking van het aantal overstorten bij het riool.

Het opnemen van een instructieregel is voor dit aspect niet noodzakelijk. Voor hemelwater en overstort geldt al de zorgplicht van artikel 2.16 van de Omgevingswet. Voorheen was dit geregeld in de zorgplicht van artikel 3.5 van de Waterwet. Dit is nader toegelicht.

3.4 Hoofdstuk 4: Programma's

Instructieregels voor programma's

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat instructieregels voor programma's. Dat zijn de voorgeschreven inhoudelijke elementen van de actieplannen geluid, waterprogramma's en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. De Omgevingswet verplicht verder tot het opstellen van een programma als uit de monitoring blijkt dat (dreigt) dat niet meer aan omgevingswaarden voldaan wordt. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat alsnog aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

Voor luchtkwaliteit heeft de regering ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij (dreigende) overschrijding van een aantal rijksomgevingswaarden neer te leggen bij het college van burgemeester en wethouders. VNG en G4 pleitten voor het in stand houden van een nationale programmatische aanpak, vergelijkbaar met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Zij wezen hierbij op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om overschrijdingen op te lossen.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet resteert nog een beperkt aantal (dreigende) overschrijdingen van een rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Het gaat dan concreet om enkele straten in een handvol gemeenten. De regering is van mening dat daar geen nationale programmatische aanpak bij past. Dit betekent natuurlijk niet dat deze gemeenten er alleen voor staan. De lokale maatregelen uit het NSL zijn eenvoudig om te vormen tot een eigen plan, dat als basis dient voor het verder verbeteren van de luchtkwaliteit.

Het Rijk blijft wel actief betrokken bij de verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook als aan de omgevingswaarden is voldaan. Op grond van de herziene nec-richtlijn moet het Rijk een luchtkwaliteitsplan opstellen. Dit luchtkwaliteitsplan (voorzien voor 2018) wordt de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties. Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid. Ook een programma zoals Slimme en Gezonde Stad kan een rol spelen. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is deze blijvende verantwoordelijkheid benadrukt. Hierover zullen nadere bestuurlijke afspraken gemaakt worden.

Vanuit verschillende decentrale overheden is aangegeven dat de regeling voor de plandrempel bij het Actieplan geluid te rigide is. Er was sprake van een onbewuste aanscherping. De regeling is nu weer in overeenstemming met die onder het voormalige Besluit geluid milieubeheer.

3.5 Hoofdstuk 5: Omgevingsplannen

Eerbiedigende werking

Onder meer het IPO heeft gevraagd om de regeling van de eerbiedigende werking te verduidelijken. Opgemerkt werd dat er geen actieve saneringsplicht is, maar dat er kennelijk toch een moment kan komen waarop een instructieregel moet worden toegepast. Gevraagd werd wat onder 'rechtmatig' moet worden verstaan. Verder werd verduidelijking gevraagd voor onderwerpen waar de regeling niet voorziet in eerbiedigende werking, zoals bij externe veiligheid en luchtkwaliteit. Gevraagd werd hoe voor die onderwerpen wordt verzekerd dat gemeenten de omgevingsplannen in overeenstemming brengen met de instructieregels. De Gasunie meende dat uitzonderingen op eerbiedigende werking voor de onderwerpen externe veiligheid zou leiden tot saneringssituaties. TenneT concludeerde dat voor geluid door transformatiestations geen eerbiedigende werking geldt en zag dat als een risico.

Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn relevante artikelen aangepast en is de nota van toelichting verduidelijkt.

De eerbiedigende werking geldt alleen voor activiteiten die rechtmatig aanwezig zijn. Activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan en waarvoor geen omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend – en die dus illegaal aanwezig zijn – zijn uitgesloten van de eerbiedigende werking. Een illegaal aanwezige activiteit kan daarom niet alsnog met een wijziging van het omgevingsplan worden toegelaten als een instructieregel de activiteit op die locatie niet toelaat. Hierbij gaat het erom, zoals in het artikel is aangegeven, of een activiteit op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, rechtmatig aanwezig is. Niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid in het kader van dit artikel is dus bijvoorbeeld of een vergunning voor het bouwen is verleend, of dat voldaan is aan de algemene regels over milieubelastende activiteiten. Vanzelfsprekend moet daaraan ook voldaan worden, maar voor de toepassing van de eerbiedigende werking uit dit artikel is het niet relevant.

Het omgevingsplan en de hier bedoelde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit omvatten op grond van het in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen overgangsrecht die besluiten die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn geworden en die in het overgangsrecht worden aangemerkt als (onderdeel van) het omgevingsplan of die

worden aangemerkt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, de nieuwe naam die het genoemde wetsvoorstel beoogt te geven aan de afwijkactiviteit.

De instructieregels waarop eerbiedigende werking van toepassing is, moeten wel worden toegepast als in een omgevingsplan de regel(s) als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet, gewijzigd worden en daarmee de functie of de bouw- of gebruiksmogelijkheden op een locatie gewijzigd wordt ten opzichte van de juridische situatie op het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende instructieregel. Een dergelijke (partiële) herziening van het omgevingsplan vindt dan plaats binnen de grenzen die de toepasselijke instructieregels daaraan stellen.

In de artikelsgewijze toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is nader verduidelijkt voor welke onderwerpen de eerbiedigende werking wel of niet geldt en waarom daarvoor is gekozen. Voor bijvoorbeeld externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur is er in beginsel geen sprake van eerbiedigende werking. Dat betekent echter niet zonder meer dat de instructieregels over die onderwerpen direct een aanpassing van het omgevingsplan vereisen. De verhouding tussen die instructieregels en de bestaande rechtssituatie zal in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld worden. Daarmee kan in een meer genuanceerd overgangsrechtelijk regime worden voorzien. Uit het overgangsrecht zal dan blijken hoe voor die onderwerpen in samenhang wordt omgegaan met – op het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit leefomgeving – bestaande situaties.

De Raad voor de Rechtspraak vraagt zich af of voldoende rekening is gehouden met de behoefte om rechtmatige ongewenste situaties weg te bestemmen en verzoekt hier in de nota van toelichting op in te gaan. De Brabantse Milieufederatie wijst erop dat eerbiedigende werking het bereiken van een goede omgevingskwaliteit kan belemmeren.

De nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is naar aanleiding van deze opmerkingen verduidelijkt. Gemeenten behouden de vrijheid om – binnen de kaders van de instructieregels – het omgevingsplan te wijzigen. Eerbiedigende werking heeft dus niet tot gevolg dat bestaande rechtmatige activiteiten altijd geëerbiedigd moeten worden en voortgezet mogen worden.

Rampenbestrijding

Het Besluit kwaliteit leefomgeving verlangt van gemeenten om in brede zin rekening te houden met het voorkomen van rampen, branden en crises. Dit is een bredere opdracht dan die onder het voormalige recht gold. Hiervoor bestaat bij medeoverheden en bij de veiligheidsregio's veel steun. Bij Brandweer Nederland en bij diverse veiligheidsregio's leefde wel de zorg dat zij ondanks deze instructieregel toch niet op tijd betrokken zullen worden bij de planvorming. Zij vroegen in dit kader om een adviesverplichting.

Het niet betrekken van de experts bij de planvorming is vanzelfsprekend een ongewenste situatie, maar de regering vindt een adviesverplichting hiervoor niet de goede oplossing. In plaats daarvan is in overleg met de veiligheidsregio's de volgende lijn afgesproken. De instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel 5.2) is aangepast en er wordt duidelijker verwezen naar de taakomschrijving van de veiligheidsregio's uit de Wet Veiligheidsregio's. Tegelijkertijd zal worden voorgesteld die wet aan te passen via de Invoeringswet Omgevingswet, waardoor het beleidsplan van de veiligheidsregio's concrete invulling gaat geven aan de adviesrol van de veiligheidsregio op de gemeentelijke omgevingsplannen. In de nota van toelichting is dit verduidelijkt.

Verschillende gemeente, provincies, veiligheidsregio en VNO-NCW vroegen hoe moet worden omgegaan met het in brede zin rekening te houden met het voorkomen van rampen, branden en crises. Deze regel werd te open geacht, maar volgens sommigen juist teveel ingevuld.

Deze regel is een verdere invulling van de wettelijke opdracht van artikel 4.2 tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en vormt een samenbundeling van verplichtingen uit voormalig recht, zoals het vereiste van een goede ruimtelijke ordening en het meenemen bij het groepsrisico

van de zelfredzaamheid. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is de regel verder verduidelijkt.

Externe veiligheid: beleidsvernieuwing

Vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en bedrijfsleven, waaronder het IPO, de VNG, VNO-NCW en MKB NL, hebben vragen gesteld bij en over de voorgestelde beleidsvernieuwing. Gemeenten, provincies en bedrijfsleven stelden dat de consequenties van de beleidsvernieuwing voor de activiteiten met externe veiligheidsrisico's zonder vaste afstanden en de daarmee samenhangende nieuwe aandachtsgebieden nog niet geheel is te overzien. Zij vonden dat aan de invulling van het groepsrisico, dat nu met aandachtsgebieden gaat werken, meer richting gegeven moet worden. De aandachtsgebieden zouden volgens gemeenten een te groot beslag leggen op de binnenstedelijke ontwikkelingsruimte, terwijl volgens provincies juist effectiever ruimtegebruik mogelijk zou zijn, waardoor er juist meer bebouwing kan komen nabij risicovolle activiteiten.

Uiteraard is het van belang dat de consequenties van het nieuwe beleid helder zijn en dat de binnenstedelijke ontwikkelingsruimte niet kleiner wordt. Ook de bestuurlijke lasten die met de implementatie gemoeid zijn dienen zo klein mogelijk te blijven en saneringssituaties moeten worden voorkomen. De consequenties van het beleid en de vragen die daarmee in verband staan worden in het rapport "Modernisering Omgevingsveiligheid in de praktijk", versie 2.2 van 6 februari 2017 voor een groot deel al verduidelijkt. Het rapport is gepubliceerd op www.relevant.nl. In het rapport is onder meer een toelichting gegeven op de berekening van de aandachtsgebieden. Daarnaast blijkt uit het rapport dat de aandachtsgebieden kleiner worden of zijn gelijk aan het huidige invloedsgebied en leiden daarom niet tot grote consequenties. In dit verband is ook van belang dat de vestigingsmogelijkheden voor zeer kwetsbare gebouwen binnen een aandachtsgebied zijn versoepeld, zoals hieronder is toegelicht. In samenwerking met de uitvoeringsdiensten zal de regering ervoor zorgen dat een belangrijk deel van de aandachtsgebieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op kaarten beschikbaar is, zodat de invoering niet leidt tot hogere invoeringslasten.

Met vertegenwoordigers van de gemeenten, provincies en bedrijfsleven is over de resterende onduidelijkheden gesproken. Dit heeft geleid tot steun voor de inhoud. Bij de verdere afronding zijn deze partijen betrokken.

Ook stelt het RIVM in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu een technisch handboek op voor decentrale overheden dat het lokale afwegingsproces kan ondersteunen. Vertegenwoordigers van decentrale overheden hebben input kunnen leveren voor de inhoud van de eerste versie van het handboek. In het handboek zullen onder meer handvatten gegeven worden voor een goede invulling aan een bevolkingsdichtheidsbeleid in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen. Daarmee meent het RIVM dat bestuursorganen en bedrijfsleven goed uit de voeten kunnen met de nieuwe regels.

Externe veiligheid: aandachtsgebieden

Veel consultatiereacties gingen over de aandachtsgebieden die onderdeel uitmaken van de beleidsvernieuwing. Enkele partijen, waaronder vertegenwoordigers van bedrijfsleven en provincies, vonden de criteria die zijn gesteld voor de bepaling van de gifwolkaandachtsgebieden onduidelijk en onvoldoende doordacht. Bovendien sloten deze criteria volgens hen niet aan bij artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat uitgaat van de mogelijkheden om zich in veiligheid te brengen. Verder vreesden verschillende partijen, zoals de VNG, enkele individuele gemeenten en omgevingsdiensten, dat de omvang van deze gebieden de vestiging van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties in stedelijke gebieden onmogelijk zou maken. ProRail vreesde als gevolg hiervan voor beperkingen van haar vervoersmogelijkheden.

Het RIVM en het IPO hadden vragen bij de criteria voor de bepaling van de omvang van de gifwolkaandachtsgebieden die afwijken van de criteria bij brand- en explosieaandachtsgebieden.

Verder hebben partijen zoals IPO, enkele individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, Brandweer Nederland en het RIVM vragen gesteld bij de afwijkende criteria voor de bepaling van de omvang van de brandaandachtsgebieden voor aardgasleidingen.

Onder de Omgevingswet blijft bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling ook mogelijk als er externe veiligheidsrisico's aanwezig zijn. Dit is ook nu het geval. Het doel van aandachtsgebieden is om te weten wanneer personen binnen beschermd zijn tegen een ongeval. De belangrijkste verbetering is dat de aandachtsgebieden direct duidelijk maken dat externe veiligheid bij die (her)ontwikkeling moet worden betrokken. Dit leidt tot betere ontwerpen waardoor wordt voorkomen dat achteraf nog dure en minder effectieve maatregelen getroffen moeten worden.

Voor brand en explosies worden de aandachtsgebieden begrensd door de afstand waarbij binnenshuis geen dodelijke slachtoffers meer vallen. Het criterium voor een gifwolkaandachtsgebied week daarvan af. Voor het berekenen van de gifwolkaandachtsgebieden werd uitgegaan van de drempel van de kans van overlijden van ten hoogste 10% van de personen in een gebouw door blootstelling aan een toxische stof van ten hoogste 30 minuten. Dit verschil leidde tot vragen in de consultatie. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is het criterium gewijzigd ten opzichte van de consultatieversie, zodat de grens voor het gifwolkaandachtsgebied ook komt te liggen waar binnenshuis geen dodelijke slachtoffers vallen. Voor de invulling daarvan is gekozen voor de levensbedreigende waarde (LBW) omdat de veiligheidsregio's de LBW al gebruiken bij ongewone voorvallen met toxische stoffen. Een bijkomend voordeel is dat voor veel gebruikte stoffen een (internationaal) wetenschappelijk vastgestelde LBW beschikbaar is. Het RIVM heeft ruim 300 stoffen gevalideerd die in de industrie veel worden toegepast. Naast dat deze waarde aansluit bij het optreden van de hulpverlening, sluit de LBW ook aan op het handelingsperspectief van de burger om zich in veiligheid te brengen.

Ongevalseenarior's worden bij bedrijven alleen meegenomen als de kans van optreden groter is dan één op de honderd miljoen per jaar. Voor de afbakening van het gebied wordt dan het scenario gekozen met de grootste afstand. Het kan zijn dat meerdere scenario's voor brand, explosie en of gifwolk aan dit kanscriterium voldoen. Voor de afweging van eventuele maatregelen worden dan alle scenario's die voldoen aan het kanscriterium betrokken.

Voor giftige stoffen wordt de kans op een ongeval zo klein mogelijk gehouden door de aanpak bij de risicobron en vergunningverlening. Het aantal bedrijven dat met zeer giftige stoffen werkt, is beperkt. In de gevallen waarbij zeer giftige stoffen bij een ongeval kunnen vrijkomen, kan het getroffen gebied sterk variëren, afhankelijk van de weersomstandigheden. De verwachte effecten van het ongeval zijn het grootst dichtbij de risicobron. Omdat de effecten met de afstand afnemen, is het gifwolkaandachtsgebied waar ruimtelijke maatregelen moeten worden overwogen beperkt tot het risicorelevante gebied.

Voor het vervoer gevaarlijke stoffen over het basisnet zijn uit een oogpunt van eenvoud standaardaandachtsgebieden gekoppeld aan basisnetroutes die de chemische clusters in Nederland en onze buurlanden verbinden.

Bij het criterium voor de begrenzing van het brandaandachtsgebied voor aardgasleidingen waren in de consultatie veel vragen. De veiligheidsregio's houden aan dat bij een langdurige warmtebelasting van minder dan 10 kW/m² geen brand ontstaat aan of in het gebouw en daarmee geen slachtoffers binnenshuis. De lagere warmtebelasting van 3 kW/m² die Brandweer Nederland wenst als grens is gericht op bescherming van personen buiten gebouwen. Bij de beleidsvernieuwing is gekozen voor de bescherming van personen binnen gebouwen. De aandachtsgebieden zijn immers vooral een instrument om te bepalen of nieuwe (zeer) kwetsbare gebouwen of nieuwe risicobronnen aanvaardbaar zijn in relatie tot bestaande risicobronnen of (zeer) kwetsbare gebouwen.

In de consultatieversie van het Besluit kwaliteit leefomgeving was als criterium voor de begrenzing van het brandaandachtsgebied voor hogedrukaardgasleidingen 35 kW/m² opgenomen. Reden voor deze uitzondering ten opzichte van de andere brandaandachtsgebieden was dat door het uitgebreide aardgasleidingennet er veel situaties bestaan waar zeer kwetsbare gebouwen in de buurt van hoge druk aardgasleidingen liggen. Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen mochten bovendien volgens de consultatieversie niet binnen aandachtsgebieden gebouwd worden. Daarnaast zijn de faalkansen van buisleidingen in het algemeen laag en vreesde Gasunie op termijn ook sanering van bestaande situaties. Als gevolg van latere keuzes zijn zeer kwetsbare gebouwen onder voorwaarden toegelaten binnen de aandachtsgebieden. Sanering van bestaande situaties is daardoor minder waarschijnlijk. De grens van 10 kW/m² sluit aan bij het brandaandachtsgebied criterium dat ook voor andere risicobronnen geldt. Met deze waarde is er in het hele relevante gebied aandacht voor het nemen van de beschermende maatregelen, ook in het gebied tussen 35 kW/m² en 10 kW/m². In het technisch handboek dat in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt opgesteld komt aan de orde hoe bepaald kan worden of een maatregel zinvol, haalbaar en betaalbaar is.

Externe veiligheid: indeling kwetsbare gebouwen en locaties; saneringssituaties

Onder meer het IPO, VNO-NCW, MKB NL, enkele individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, Brandweer Nederland, GGD GHOR Nederland, Havenbedrijf Rotterdam, Prorail en Gasunie hebben in de consultatie vragen gesteld over de afbakening van de beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties in bijlage VI van het besluit. Daarnaast gaven meerdere partijen, waaronder IPO, VNG, Havenbedrijf Rotterdam, Velin en Gasunie aan te vrezen voor nieuwe saneringssituaties door de wijziging in categorieën van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en de introductie van zeer kwetsbare gebouwen.

Vanwege de consultatiereacties van gemeenten en provincies over de afbakening van de beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties in bijlage VI van het besluit, heeft de regering besloten meer aan te sluiten bij de gebruikte systematiek uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Dit houdt in dat de genoemde functies in beginsel beperkt kwetsbaar zijn, tenzij sprake is van gebouwen of locaties waar een groot aantal personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig is. Deze omschrijving sluit meer aan bij de bestaande interpretatieruimte dan de gedetailleerde indeling zoals was opgenomen in het ontwerpbesluit.

De nieuwe categorie voor minder zelfredzame personen blijft bestaan. De regels ten aanzien van deze categorie zijn wel versoepeld op verzoek van gemeenten, omgevingsdiensten en provincies. Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen kunnen nu ook binnen een aandachtsgebied worden toegelaten. Daarbij geldt als eis dat de in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen extra bouwmaatregelen of gelijkwaardige omgevingsmaatregelen getroffen moeten worden. Wel heeft het de voorkeur om zeer kwetsbare gebouwen buiten aandachtsgebieden te realiseren.

De regering wil het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk voorkomen door eerbiediging van bestaande situaties. Dit geldt niet voor situaties waarvan al sprake was van saneringssituaties op basis van bestaand recht. Met het overgangsrecht en de wijziging in indeling van kwetsbare gebouwen en locaties worden nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk voorkomen. Omdat deze categorie voor zeer kwetsbare gebouwen nieuw is, heeft dit geen gevolgen voor bestaande situaties.

Externe veiligheid: groepsrisico

Verschillende partijen zoals IPO, provincie Zuid-Holland en VNG hebben ervoor gepleit om met de bestaande oriëntatiewaarde te kunnen blijven werken en deze zelfs als harde norm op te nemen. Het bedrijfsleven wil echter van het traditionele groepsrisico af als er een alternatief geïntroduceerd wordt.

De regering biedt de mogelijkheid om met de oriëntatiewaarde te blijven werken, bijvoorbeeld bij ruimtelijke verdichting in de omgeving van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.15 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is dat ook zo aangegeven. Ter ondersteuning hiervan zal de regering de software die nodig is om het groepsrisico te berekenen de komende jaren behouden.

De regering vindt het onwenselijk om de oriëntatiewaarde als een norm te introduceren. Evenals in de bestaande regelgeving geldt voor het beheersen van het groepsrisico onder de Omgevingswet geen harde norm, maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden. Het doel van die verantwoording is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. De rol van het bevoegd gezag en het beoogde doel zijn ongewijzigd in het Besluit kwaliteit leefomgeving overgenomen. Het vastleggen van een wettelijke norm voor het groepsrisico zou de flexibiliteit van het bestuur beperken bij het kiezen van oplossingen.

Externe veiligheid: verwaarloosbaar klein

In de consultatiereacties is door meerdere individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en partijen zoals het IPO, VNO-NCW, MKB NL, de VNCI, het RIVM, het Verbond van Handelaren in Chemische Producten, het Centrum voor Energievraagstukken, het Havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs en Brandweer Nederland, hun zorg geuit over de toepasbaarheid van het criterium 'verwaarloosbaar klein'. Het criterium zou volgens hen vaag en in de praktijk niet goed werkbaar zijn en tot veel discussie met het bevoegd gezag kunnen leiden.

De regels voor de categorie zeer kwetsbare gebouwen zijn zoals eerder vermeld versoepeld. Het heeft de voorkeur om zeer kwetsbare gebouwen buiten aandachtsgebieden te realiseren, maar deze gebouwen kunnen nu ook daarbinnen worden toegelaten. Daarbij geldt als eis dat de extra bouwmaatregelen of gelijkwaardige omgevingsmaatregelen getroffen moeten worden. Verder is het criterium 'verwaarloosbaar kleine kans' vervangen vanwege de vele consultatiereacties. In het betreffende artikel is opgenomen dat in ieder geval rekening gehouden wordt met het groepsrisico als maatregelen getroffen worden ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties of door beperking van het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die daar aanwezig zijn. Daarmee worden de vestigingsmogelijkheden voor zeer kwetsbare gebouwen in aandachtsgebieden onder voorwaarden gewaarborgd. Daarnaast moet de gemeente maatregelen afwegen in het gebied tussen de risicobron en het zeer kwetsbare gebouw. Denk aan stedenbouwkundige maatregelen, vlucht- en schuilmogelijkheden afgestemd op de mindere zelfredzaamheid van de mensen in het gebouw of maatregelen op het gebied van voorlichting en alarmering. De gemaakte afweging moet blijken uit het omgevingsplan.

Geluid

De regels voor geluid van weg- en spoorverkeer en industrieterreinen worden gesteld via het aanvullingspoor geluid. Het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet zal in de loop van 2017 aan het parlement worden aangeboden. Het Aanvullingsbesluit geluid zal in de loop van 2017 ter toetsing en consultatie worden voorgelegd en daarna aan beide Kamers worden aangeboden. Voorliggend besluit stelt alleen regels aan geluid van activiteiten van bedrijven buiten industrieterreinen. In de consultatie bestond hierover soms verwarring.

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

De regering heeft gekozen om de effectgerichte normen stelselmatig vorm te geven als instructieregels over het omgevingsplan. Deze systeemkeuze wordt in de consultatie breed

gedeeld. Bij keuzes over functietoedeling van bijvoorbeeld geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties wordt zo beter rekening gehouden met de nadelige gevolgen die bestaande bedrijven kunnen veroorzaken. Bij de toedeling van bedrijfsfuncties wordt beter rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving. Gemeenten kunnen gebiedsgericht sturen en bijvoorbeeld onderscheid maken naar type gebied (zoals stille woonwijk, bedrijventerrein, horecaconcentratiegebied). Ook kunnen ze de gebruiksruijme voor geluid planmatig verdelen. De regering ziet daarbij geen rechtsonzekerheid ontstaan, omdat de lokale regels kenbaar zijn via het omgevingsplan en open staan voor zienswijzen en beroep.

De genoemde brancheorganisaties hebben ook reacties gegeven over specifieke regels die in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen, maar in het Besluit kwaliteit leefomgeving niet terugkeren. Daarnaast waren er verzoeken van vooral decentrale overheden om bepaalde regelingen te kunnen opnemen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld voor laagfrequent geluid en onversterkt menselijk stemgeluid.

Omdat de gemeenten de geluidbelasting regelen in het omgevingsplan is het onder het nieuwe stelsel aan de gemeenten om te voorzien in specifieke regels voor bijzondere gevallen waar de standaardwaarden niet of minder toepasselijk zijn. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is nader ingegaan op de wijze waarop de gemeenten de instructieregels kunnen benutten voor het bieden van dergelijk maatwerk. Voor twee regelingen is naar aanleiding van de consultatie ruimte geboden in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De regeling voor festiviteiten (bekend als 12-dagenregeling) is weer opgenomen en er is een mogelijkheid toegevoegd waarmee gemeenten de cumulatie van geluid op bedrijventerreinen beter kunnen beheersen.

Decentrale overheden, milieuorganisaties en GGD GHOR Nederland hebben reacties gegeven over de bescherming van tijdelijke geluidgevoelige en gebouwen.

Ook de motie-Çegerek⁹ en de motie-Ronnes/Van Veldhoven¹⁰ verzochten de regering om extra aandacht voor dit onderwerp. Naar aanleiding van de motie-Çegerek is nu bepaald dat ook rekening gehouden moet worden met de belasting van geur en trillingen op tijdelijke gebouwen en locaties en dat die belasting aanvaardbaar moet zijn. De motie-Ronnes/Van Veldhoven vroeg de regering om in overleg met de VNG de gemeenten ertoe te zetten dat uit oogpunt van gezondheid en welbevinden grenzen worden gesteld aan de maximale periode dat omgevingsvergunningen tijdelijk zijn vergund. Deze motie wordt uitgevoerd in het kader van het implementatieprogramma.

Diverse partijen wezen erop dat de wijzigingen van de waarden voor het piekgeluid geen gelijkwaardig beschermingsniveau zou bieden.

De regering heeft ervoor gekozen een al voorgenomen wijziging samen te laten vallen met de stelselherziening. Het parlement is hierover op zijn verzoek nader geïnformeerd en daarnaar wordt korthedshalve verwezen.¹¹

Het IPO wees erop dat het begrip 'bedrijfsmatige activiteit' en de wijze waarop dat toegepast werd onvoldoende omljnd was.

Het begrip is geschrapt en vervangen door de combinatie 'activiteiten, anders dan het wonen'. De wijze waarop meerdere activiteiten die elkaar ondersteunen geadresseerd worden is afgestemd op het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook is in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving verduidelijkt op welke activiteiten de instructieregels wel en niet zien. De regels zien bijvoorbeeld niet op (tijdelijke) activiteiten waarvan de locatie niet wordt toegedeeld in het omgevingsplan.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 74.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 81.

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43 (vraag 27) en nr. 93.

De VNG en individuele gemeenten vroegen om meer duidelijkheid over de wijze waarop gemeenten kunnen omgaan met cumulatie. De toelichting op het gebied van cumulatie is in afstemming met de VNG aangescherpt.

Voormalige bedrijfswoningen

Met de regeling voor voormalige bedrijfswoningen kan bijvoorbeeld een gepensioneerde boer blijven wonen in zijn woning, omdat die in het omgevingsplan wordt uitgezonderd van de bescherming tegen geur, geluid en trillingen door het bedrijf. De reikwijdte van de regeling is vergroot. Dit is nader toegelicht in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (paragraaf 2.3.8). Niet alleen bedrijfswoningen die een functionele binding hadden met een agrarisch bedrijf komen in aanmerking, maar ook met andere typen bedrijven, zoals bedrijfswoningen op een bedrijventerrein.

Volgens het LTO zou de regeling voor voormalige bedrijfswoningen op meer hinderaspecten betrekking moeten hebben, namelijk ook op luchtkwaliteit en externe veiligheid. Daarbij stelde LTO ook voor om de plattelandsregeling niet als uitzondering, maar als hoofdregel op te nemen.

Dit voorstel heeft de regering niet overgenomen. Het stuit op Europeesrechtelijke bezwaren, vooral voor luchtkwaliteit. Ook kan sprake zijn van dusdanige veiligheidsrisico's dat hiervoor geen uitzondering gecreëerd kan worden. Bij de vaststelling van het omgevingsplan zal steeds een belangenafweging gemaakt moeten worden, voordat tot het 'aanzetten' van de uitzondering overgegaan kan worden. Elke situatie is anders en vereist een locatiespecifieke afweging. In alle gevallen moet worden voldaan aan de overstijgende norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Om die reden is het niet wenselijk om een uitzondering die een belangenafweging vereist als vanzelfsprekend toe te passen.

Mede naar aanleiding van reacties van de VNG en Stichting Natuur&Milieu is de regeling nader gezien en is de toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving uitgebreid, vooral als het gaat om (voormalige) functionele binding. Ook is beter toegelicht hoe de regeling zich verhoudt tot het zogenoemde 'mengpaneel'.

Geurhinder veehouderijen

Diverse partijen wezen op de toen net afgesloten evaluatie van de geurnormen van veehouderij door een bestuurlijke werkgroep onder leiding van de heer Verdaas.¹² De werkgroep Max 5 odeur deed voorstellen voor aanscherping van de normstelling.

Omdat de politieke conclusies over het ontvangen advies niet getrokken konden worden voordat het Besluit kwaliteit leefomgeving inhoudelijk was afgerond, is daar in het Besluit kwaliteit leefomgeving geen rekening mee gehouden. De geurnormering is daarom beleidsneutraal overgenomen uit de Wet geurhinder en veehouderij. Als nadere besluitvorming over de uitkomsten van de evaluatie daartoe aanleiding geeft, kan het Besluit kwaliteit leefomgeving via een later wijzigingsbesluit gewijzigd worden.

Enkele provincies konden zich niet vinden in de keuze om alleen nog de meest gevoelige functies bouwwerken en locaties aan te merken en het over te laten aan de gemeenten of zij andere bouwwerken en locaties als geurgevoelig aanmerken. De Nederlandse Vakbond Varkenshouders vond het onwenselijk dat gemeenten in het omgevingsplan andere geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties kunnen aanwijzen.

De belangrijkste reden voor deze keuze is dat de definitie van geurgevoelig object in de Wet geurhinder en veehouderij per concreet geval interpretatie vergt en daardoor onvoldoende eenduidig is en soms aan lokale oplossingen in de weg staat. Een andere reden is de wens tot harmonisatie met de begrippen voor andere soorten gevoelige functies (vooral geluid). In de

¹² Kamerstukken II 2016/17, 29 383, nr. 282.

toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is beklemtoond dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het beschermen van andere bouwwerken en locaties dan de selectie die valt onder het basisbeschermingsniveau dat het Rijk biedt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is verduidelijkt dat alleen bouwwerken of locaties waar hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen aangemerkt kunnen worden als geurgevoelig, wat de vrees van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders wegneemt.

Archeologisch erfgoed

LTO, Neprom, Cascade en A=M Adviespraktijk hebben opmerkingen gemaakt over dit onderwerp. Een aantal partijen was van mening dat de wijze waarop het amendement-Ronnes¹³ is verwerkt niet zal leiden tot de vermindering van onderzoekslasten bij initiatiefnemers. Ook werd gevraagd om een bindende handreiking voor het opstellen van gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten.

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

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

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van een aantal gemeenten, waaronder de gemeenten Ede en Barneveld, is de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving nog eens doorgelicht op het gebruik van begrippen op het terrein van het cultureel erfgoed en is verduidelijkt hoe de verhouding met de Erfgoedwet is.

Hoogspanningsnet

Het Rijk regelt alleen voor de 220 kV- en 380 kV-onderdelen van het landelijk hoogspanningsnet wettelijk dat deze in omgevingsplannen moeten worden verankerd, gelet op het nationale belang

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 162.

van betrouwbare elektriciteitslevering. TenneT heeft verzocht om dit uit te breiden tot het gehele landelijke hoogspanningsnet, inclusief de onderdelen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV.

Het kabinet zal aan de hand van de in december 2016 verschenen Energieagenda onderzoeken of de gevraagde uitbreiding van de bescherming van het landelijk hoogspanningsnet wenselijk en haalbaar is. Mocht dit het geval zijn, dan kan het Besluit kwaliteit leefomgeving in de toekomst gewijzigd worden.

Routenetwerken

Met het amendement-Van Veldhoven/Ronnes¹⁴ was de definitie van 'infrastructuur' in de Omgevingswet al verduidelijkt. Ook recreatieve infrastructuur valt hierdoor expliciet onder de doelen van de Omgevingswet. Dit betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen rekening moeten houden met deze belangen bij het opstellen van omgevingsplannen, omgevingsvisies en verordeningen.

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

De regering heeft het belang van een goede recreatieve infrastructuur als één van de belangen die moet worden meegewogen in de fysieke leefomgeving steeds onderschreven. Naar aanleiding van het kamerdebat over de AMvB's bij de Omgevingswet is de motie-Ronnes c.s.¹⁵ over de borging van recreatieve wandel- en fietsroutes aangenomen. De regering zal in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet terugkomen op deze motie.¹⁶ Voor de routenetwerken wordt ter uitvoering van de eerdere motie van Albert de Vries c.s.¹⁷ in het kader van de nieuwe nationale omgevingsvisie bezien welke (nadere) afspraken nodig zijn om de recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken in stand te houden en hoe deze afspraken doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Dit komt ook tegemoet aan de inbreng van de genoemde partijen met betrekking tot wandel- en fietsroutes.

Over het Basis Recreatietoervaart Netwerk zijn op 16 november 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies, waarin onder andere is opgenomen dat het netwerk in stand gehouden wordt, en dat zoveel mogelijk nog bestaande knelpunten weggewerkt worden. In de Basisvisie Recreatietoervaart Nederland (die onderdeel uitmaakt van het convenant), staat het bestaande recreatievaartnetwerk gedetailleerd beschreven, evenals de geïdentificeerde knelpunten die nog worden opgelost. De gemaakte bestuurlijke afspraken geven een goede borging van het belang om het bestaande recreatievaart routenetwerk te behouden.

Toegankelijkheid openbare buitenruimte

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat in omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsverordeningen rekening gehouden moet worden met de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 104.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 67.

¹⁶ Dit is bij brief van 20 maart 2017 aan de Tweede Kamer bericht, Kamerstukken II 2016/17, 29 893, nr. 211.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 127.

Ieder(in) heeft mede namens de Nederlandse Woonbond en VACpunt Wonen gevraagd om een definitie voor toegankelijkheid op te nemen, omdat in het dagelijks leven verschillende betekenissen aan dit begrip worden toegekend. Ook is een suggestie gedaan voor meer ambitie bij de regels voor het omgevingsplan. Tot slot werd om een verwijzing naar in de praktijk gangbare standaarden gevraagd.

De regering acht een definitie als door Ieder(in) voorgesteld te beperkend ten aanzien van de door het VN-Gehandicaptenverdrag beschermde belangen. Zowel de begrippen 'toegankelijkheid' als 'buitenruimte' moeten ruim worden opgevat. Het gaat om de toegankelijkheid voor iedereen en om alle openbare buitenruimte. Dit is in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving verder verduidelijkt.

De suggestie van Ieder(in) c.s. om in het artikel met betrekking tot toegankelijkheid en het omgevingsplan het woord 'bevorderen' toe te voegen is overgenomen. Dit doet beter recht aan het amendement over toegankelijkheid, dat bij de behandeling van de Omgevingswet is aangenomen.

Verder is de suggestie overgenomen om een verwijzing op te nemen naar de 'Integrale toegankelijkheidsstandaard' (ITS) voor zover die gaat over de openbare buitenruimte. Dit is evenwel niet als dwingende verwijzing in de regels geschied, maar door dit op te nemen in het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hiermee is ook de motie-Çegerek¹⁸ uitgevoerd.

Waterbelangen

De Unie van Waterschappen pleitte ervoor om het wateradvies in het kader van de watertoets doorslaggevend en openbaar te maken.

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

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

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

De regering ziet het belang dat bestuursorganen bewust omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, maar vindt het op dit moment onnodig om inhoudelijke eisen te stellen aan het omgevingsplan voor waterrobuust bouwen. Het nieuwe stelsel biedt al mogelijkheden om te sturen op een goede locatiekeuze en inrichting van de gronden. De gemeenten krijgen ruime mogelijkheden om via het omgevingsplan regels te stellen en voorwaarden te verbinden aan plannen met het oog op klimaatadaptatie. Ze kunnen bijvoorbeeld de hoogteligging van begane

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 56

grondvloeren of kruipruimten voorschrijven, zodat bij zware regenval de kans op onderlopen van woningen beperkt is. Ook kunnen zij beperkingen stellen aan de verharding van voor- en achtertuinen om bij zware regenval het riool niet te overbelasten. De provincie kan de rol pakken van gebiedsgerichte coördinator water.

Bestuurlijk is al afgesproken de watertoets ook op omgevingsvisies uit te voeren. In het Deltaprogramma is bovendien voorzien in een gezamenlijke aanpak van ruimtelijke adaptatie. Die omvat onder meer goede voorbeelden en een stimuleringsprogramma.

De Unie van Waterschappen gaf aan dat veel rijksregels over indirecte lozingen niet zijn terugkomen in het ontwerpbesluit. Zij onderschreef dat in lijn met het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' meer op regionaal en lokaal niveau gereguleerd kan worden, maar zag graag een borging van het belang van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken én het belang van de oppervlaktewaterkwaliteit.

Om deze belangen te borgen en ter implementatie van artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater is een instructieregel opgenomen.

Ontheffing

Het IPO en de Raad voor de rechtspraak hebben ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid van artikel 2.32 van de Omgevingswet die voor een deel van de instructieregels van hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is opgezet gevraagd om de reikwijdte ervan op te nemen.

De regering acht dit niet nodig en het is bovendien niet mogelijk omdat de reikwijdte al uit artikel 2.32 van de Omgevingswet blijkt: "een 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". Wel is dit nader verduidelijkt in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (paragraaf 8.3).

In reactie op de inbreng van het IPO wordt wel voorgesteld via de Invoeringswet Omgevingswet een nieuw derde lid aan artikel 2.32 van de Omgevingswet toe te voegen. Dat maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing van de instructieregels van het Rijk (regels als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet) toe te delen aan gedeputeerde staten. In reactie op een opmerking van de Raad voor de rechtspraak is in paragraaf 8.3 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving beschreven hoe de rechtsbescherming tegen een ontheffingsbesluit of de weigering daarvan werkt.

3.6 Hoofdstuk 6: Waterschapsverordeningen

Over dit onderdeel van het ontwerpbesluit zijn geen consultatiereacties ingekomen.

3.7 Hoofdstuk 7: Omgevingsverordeningen

Instructieregels Natuurnetwerk Nederland

De Stichting Natuur&Milieu en de Brabantse Milieufederatie vroegen om een versteviging van de verplichtingen voor provincies en om meer rijksbemoediging. De Stichting Natuur&Milieu gaf daarnaast aan dat de regels voor de Waddenzee beter zouden moeten aansluiten bij het systeem van het natuurnetwerk Nederland.

De provincies waren van mening dat het natuurnetwerk Nederland onder de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau moet hebben. Zij vonden het vanuit de gedachte van subsidiariteit en decentralisatie niet gepast om met gedetailleerde instructieregels vast te leggen hoe provincies hun afwegingen moeten maken. Het zou de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies onnodig beperken, de provinciale uitvoeringspraktijk belemmeren en tot onduidelijkheid

voor initiatiefnemers leiden. Het IPO pleitte daarom voor een verdere vereenvoudiging van de instructieregels door alleen nog te sturen op resultaat.

In de consultatieversie van het Besluit kwaliteit leefomgeving waren de instructieregels voor natuur vereenvoudigd ten opzichte van het huidige regime. Het beschermingsniveau werd daarbij niet gewijzigd. Vervolgens heeft verder overleg met het IPO plaatsgevonden over het detailniveau van de instructieregels over het Natuurnetwerk, waarbij ook de reacties van de Stichting Natuur&Milieu en de Brabantse milieufederatie zijn betrokken. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de regels. In de nota van de toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving is een uitgebreide toelichting opgenomen (paragraaf 10.4).

3.8 Hoofdstuk 8: Omgevingsvergunningen

Beoordelingsregels algemeen

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

Over de beoordelingsregels voor andere activiteiten dan de milieubelastende activiteit is een beperkt aantal opmerkingen ontvangen. Deze beoordelingsregels zijn vooral technisch omgezet. Met deze omzetting is uitvoering gegeven aan de motie-Vos c.s.¹⁹. De opmerkingen zijn aanleiding geweest voor enkele verduidelijkingen in de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de bijbehorende toelichting.

De Vereniging van Zeeuwse gemeenten stelde voor de mogelijkheid te scheppen om een vergunning voor een tijdelijke afwijkactiviteit in te trekken op inhoudelijke gronden, zoals dat al mogelijk was voor de meeste andere activiteiten. Dit voorstel is overgenomen. Hoewel de Wabo niet in voorzag in intrekken van de 'afwijkvergunning', is de vergunning voor de afwijkactiviteit ook de opvolger van veel lokale vergunningstelsels. Het intrekken van vergunningen voor afwijkactiviteiten op inhoudelijke gronden kan dus soms aan de orde zijn.

Beoordelingsregels milieubelastende activiteit

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

De regering heeft met de formulering van de desbetreffende artikelen geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van het huidige recht. De voorgestelde beoordelingsregels leiden daartoe ook niet naar het oordeel van de regering. Ook onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geldt hetzelfde beoordelingskader voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid blijft zo'n uniform beoordelingskader nodig. Een bedrijf is immers geen statische activiteit, maar kan door uitbreidingen of wijzigingen een ander type vergunningplichtige milieubelastende activiteit worden.

Bij het opstellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving is nauwere aansluiting gezocht bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. De bepalingen van de Wet algemene bepalingen

¹⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, M.

omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht waren door de verschillende opeenvolgende aanpassingen minder samenhangend en overzichtelijk geworden. Uiteraard spelen bij de toepassing van de beoordelingsregels de aard en effecten van de activiteit een rol. De beoordeling van de vergunningaanvraag is net als in het huidige recht een individuele beoordeling, waarbij aan deze specifieke kenmerken recht gedaan kan worden. De beoordelingsregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving laten daartoe de ruimte.

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

In de consultatie hebben het IPO, de VNG, diverse gemeenten en omgevingsdiensten, de Stichting Natuur&Milieu en het brancheorganisaties vragen gesteld over de relatie tussen de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en het omgevingsplan. Onder andere de VNG vond dat het omgevingsplan een belangrijkere rol zou moeten hebben als beoordelingskader voor een (gemeentelijke of provinciale) vergunning voor milieubelastende activiteiten. De VNG stelde daarom voor dat het omgevingsplan 'in acht moet worden genomen' in plaats van 'betrokken bij' de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Het IPO en bedrijfsleven gaven aan zorgen te hebben over de toepassing van het open begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Het IPO vond dat de provincie voor 'haar' bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken en het laatste woord moet hebben over activiteiten die milieuverontreiniging veroorzaken. IPO stelde daarom voor dat het college van burgemeester en wethouders alleen een adviesrol zou hebben bij afwijking van het omgevingsplan en geen advies met instemming.

Naar aanleiding van de consultatiereacties is de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten verduidelijkt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving is bepaald dat *rekening moet worden gehouden* met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van deze regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het besluit op dit punt hebben beïnvloed. Het bestuursorgaan benut het omgevingsplan dus als belangrijke bron van informatie voor de concrete invulling van het criterium dat bij een milieubelastende activiteit geen significante verontreiniging mag optreden. Verder is in het Omgevingsbesluit voorzien in een specifieke inperking van het instemmingsrecht bij complexe bedrijven. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Het IPO, VNO-NCW en de VNCI hebben in hun consultatiereactie te kennen gegeven bezwaar te hebben tegen het woord 'verzekeren' in artikel 8.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De term wordt als te zwaar ervaren, en brengt, zo is de vrees mogelijk hogere lasten met zich mee.

De regering heeft een alternatieve formulering gekozen voor de term 'verzekeren'. Deze luidt: 'voor zover een aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria'. Met deze formulering blijft een nauwe aansluiting bij de richtlijn industriële emissies gewaarborgd.

Decentralisatie ammoniak en veehouderij

Onder de Omgevingswet wordt de regelgeving over ammoniak en veehouderij gedecentraliseerd naar de provincies, die ook belast zijn met de natuurbescherming. Het Besluit kwaliteit

leefomgeving regelt vervolgens dat bij vergunningverlening voor de veehouderijen alleen getoetst mag worden aan de gevolgen van ammoniakemissies op voor verzuring gevoelige gebieden als de provincie daarvoor regels heeft gesteld. Dat voorkomt terugkeer van de onduidelijkheid over de wijze van toetsing, zoals die bestond vóór de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de daaraan voorafgaande Interimwet ammoniak en veehouderij.

Uit de consultatie bleek dat het bedrijfsleven en de Brabantse milieufederatie aarzelingen hadden bij de decentralisatie van de regelgeving over ammoniak en veehouderij. Men zag onder de Omgevingswet graag een voortzetting van de door het Rijk opgelegde regels in de Wav.

De regering vindt het passend dat de provincies, die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid, de ruimte krijgen om natuurgebieden aan te wijzen die zij willen beschermen tegen depositie van ammoniak en daarbij beschermingsmaatregelen vast te stellen. Op grond van de Omgevingswet kunnen provincies doelmatig en doeltreffend voorzien in regels daarover. Het kabinet heeft gezamenlijk met IPO aan vertegenwoordigers van de landbouwsector toegelicht hoe het nieuwe stelsel werkt.

3.9 Hoofdstuk 9: Projectbesluiten

Over de keuze om de instructieregels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing te verklaren op de projectbesluiten zijn weinig consultatiereacties ontvangen.

De Unie van Waterschappen vond dat de instructieregels voor het beschermen van de primaire waterkeringen ook van toepassing zouden moeten zijn op rijksprojectbesluiten.

Anders dan bij omgevingsplannen en projectbesluiten van provincies en waterschappen is er voor het Rijk geen mogelijkheid om ontheffing te vragen van rijksinstructieregels. Het zou dan bijvoorbeeld onmogelijk worden om in een incidenteel geval een deel van een primaire waterkering te verplaatsen voor de uitvoering van een project in het belendende rijkswater. De belangen achter de instructieregels zijn afdoende geborgd omdat het Rijk zich bij projectbesluiten, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, conformeert aan het beleid achter de instructieregels.

3.10 Hoofdstuk 10: Monitoring en informatie

Onder andere de Stichting Natuur&Milieu verzocht beter inzichtelijk te maken hoe het stelsel doorwerkt, gelet op het gegeven dat voor verschillende onderwerpen niet is geregeld hoe de toestand en de ontwikkelingen gemonitord wordt.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is in de inleiding op hoofdstuk 13 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving de monitoring in een breder kader geplaatst.

De Stichting Natuur&Milieu vroeg verder of er bij de monitoring van het omgevingsstelsel ook gedacht is aan de gevolgen voor landschappen in verband met naleving van het Europees Landschapsverdrag.

De monitoring van de effecten voor landschappen in verband met het Europees Landschapsverdrag is beschouwd bij het opstellen van het ontwerpbesluit. Aan de verplichting tot het volgen van veranderingen in het landschap wordt voldaan door de tweejaarlijkse monitoring van de staat van de natuur en het landschap in de Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving. Een andere bron die voorziet in informatie over landschapsveranderingen is het Landschapsobservatorium dat LandschappenNL heeft opgericht. Het monitoren is onderdeel van de verantwoordelijkheid voor het landschap, die bij de provincies en gemeenten ligt. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau vindt gegevensverzameling plaats. Bij deze gegevensverzameling zijn intermediaire organisaties betrokken. Opneming van 'landschap' in hoofdstuk 10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is daarom niet noodzakelijk.

3.11 Hoofdstuk 12: Slotbepalingen

Diverse partijen hebben gevraagd duidelijkheid te verschaffen over het overgangsrecht, onder meer vanwege de nieuwe elementen van het omgevingsplan ten opzichte van het voormalige bestemmingsplan.

In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in overgangsrecht, dat de verhouding regelt tussen de bepalingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het voorheen geldende recht. Daarbij is het uitgangspunt dat de overgangsregeling zo vormgegeven wordt dat lacunes worden voorkomen, gemeenten en provincies met zo weinig mogelijk bestuurlijke lasten geconfronteerd worden en dat een toename van de belasting van de rechterlijke macht zoveel mogelijk voorkomen wordt.