

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2020-0000751274

Uw kenmerk

Datum 14 januari 2021
Betreft Beantwoording Kamervragen over het artikel van mr dr F.H.
Kistenkas 'Door het invoeren van één milieuwet zullen
waarden als natuur en biodiversiteit als eerste sneuvelen'

Met deze brief beantwoord ik de vragen van het lid Van Gerven van de SP-fractie over het artikel van mr. dr. F.H. Kistenkas in de Volkskrant, met als titel 'Door het invoeren van één milieuwet zullen waarden als natuur en biodiversiteit als eerste sneuvelen'. De vragen beantwoord ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Hieronder is per vraag de beantwoording opgenomen.

1. Heeft u kennis genomen van het artikel van F.H. Kistenkas in de *Volkskrant* en de wetenschappelijke borging daarvan in de rechtsvergelijkende studie van F.H. Kistenkas *et al.*, *Implementing sustainable development into one integrated domestic environmental legislative act. A law comparison between two frontrunners: New Zealand and The Netherlands*, European Energy and Environmental Law Review (EELR) 2020, Vol. 29, Issue 6, p. 240-244?¹

Ja.

2. Bent u op de hoogte van de 25 jaar ervaringen van Nieuw-Zeeland met een soortgelijke wet als de Omgevingswet? Zo ja, op welke wijze zijn deze ervaringen alsmede het wetsevaluatierapport *New directions for resource management in New Zealand* (Ministry for the Environment 2020) meegenomen bij de ontwikkeling van de Omgevingswet? Zo nee, waarom

¹ De Volkskrant, 3 december 2020, Opinie: "door het invoeren van één milieuwet zullen waarden als natuur en biodiversiteit als eerste sneuvelen"; https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-door-het-invoeren-van-een-milieuwet-zullen-waarden-als-natuur-en-biodiversiteit-als-eerste-sneuvelen~bc9fb1f0/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email

niet? Bent u bereid alsnog te onderzoeken of de Omgevingswet, met de ervaringen van Nieuw-Zeeland, kan worden verbeterd?

Ja, ik heb kennisgenomen van de Nieuw-Zeelandse wetsevaluatie uit juli 2020. Die recente evaluatie is niet meegenomen bij de Omgevingswet, die is aangenomen in maart 2016 en afgerond met de in 2020 aangenomen Invoeringswet Omgevingswet en vier Aanvullingswetten. Rechtsstelsels worden mede bepaald door de staatsinrichting, geschiedenis en politieke cultuur van een land, waardoor veel elementen uniek zijn. Zo is de Māori-cultuur een belangrijk element in de Nieuw-Zeelandse wetgeving. Ik vind het belangrijk om ook die aspecten mee te nemen bij de vergelijking met wetgeving uit andere landen. Ik zal de buitenlandse ervaringen uiteraard betrekken bij de verdere ontwikkeling van het wettelijk stelsel.

Graag merk ik nog op dat het artikel in de Volkskrant stelt dat het reviewpanel adviseert de wet in te trekken en te vervangen door “verschillende sectorale milieuwetjes”. Dat stemt niet overeen met de strekking van het Nieuw-Zeelandse evaluatierapport. Het reviewpanel stelt juist voor vast te houden aan een geïntegreerde wet voor de bescherming van natuur, milieu en erfgoed, de Natural and Built Environments Act. Daarnaast zou een Strategic Planning Act moeten zorgen voor een samenhangend stelsel van planvorming voor het fysieke domein, met inbegrip van onderwerpen als het klimaat.²

3. Deelt u de zorg dat de integraliteit van de Omgevingswet nadelig zal kunnen uitpakken voor gezondheid, milieu, natuur, biodiversiteit en waterkwaliteit?

Die zorg deel ik niet. De Omgevingswet integreert wetgeving over de fysieke leefomgeving, onder andere op het gebied van natuur en milieu, met behoud van de sectorale toetsingskaders voor activiteiten. De thematische breedte van de Omgevingswet leidt daarom niet tot versoepeling van de normering. Anders dan de huidige Nieuw-Zeelandse Resource Management Act kent de Omgevingswet niet de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een algemeen beginsel plaatst boven de concrete toetsingskaders. Het beschermingsniveau dat de rijksregelgeving onder de Omgevingswet biedt, is gelijkwaardig aan het beschermingsniveau van de huidige regelgeving.³ De normering is voor een aanzienlijk deel beleidsneutraal overgenomen uit de huidige wetgeving.⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, die dwingend voorschrijven welke belangen mogen worden meegewogen bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. In de beoordelingsregel voor een Natura 2000-activiteit staat bijvoorbeeld dat de omgevingsvergunning alleen mag worden verleend als uit een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Op onderwerpen als luchtkwaliteit, natuur, biodiversiteit en waterkwaliteit is er bovendien geen ruimte voor versoepeling omdat Nederland op die terreinen gebonden is aan Europees

² *New directions for resource management in New Zealand*, Ministry for the Environment, juli 2020, p. 5, 13 en 23, te raadplegen via <https://www.mfe.govt.nz/publications/rma/new-directions-resource-management-new-zealand>.

³ Voor een nadere toelichting zie Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 4, blz. 12-14.

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 33118, AX en Kamerstukken I 2019/20, 34986, M.

recht, zoals de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn industriële emissies, de habitatrichtlijn, de vogelrichtlijn en de kaderrichtlijn water. Deze richtlijnen zijn met de integratie van de huidige wetgeving in de Omgevingswet ook geïmplementeerd.

4. Kunt u aangeven op welke wijze in de Omgevingswet de integrale afweging van belangen geborgd wordt en hoe wordt voorkomen dat waarden als gezondheid, biodiversiteit en lucht- of waterkwaliteit worden uitgeruild tegen economische of andere belangen?

De Omgevingswet bevordert de samenhang in het beleid door niet langer verschillende visiedocumenten voor ruimtelijke ordening, natuur, water, milieu en verkeer en vervoer te verlangen van bestuursorganen, maar één geïntegreerde omgevingsvisie. Dat helpt om te komen tot een integrale afweging. Bij afwegingen over concrete activiteiten en projecten is de integrale belangenafweging verder geborgd door te bepalen dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet. Een brede afweging over het toestaan van activiteiten in de fysieke leefomgeving vindt bijvoorbeeld plaats door de gemeenteraad bij het vaststellen van het omgevingsplan. Dit instrument heeft als reikwijdte de gehele fysieke leefomgeving, waardoor de gemeenteraad een samenhangende afweging kan maken over alle belangen die in de fysieke leefomgeving spelen. Die afweging is echter begrensd door rijksregels. Daardoor kan bij een belangenafweging niet voorbijgegaan worden aan de belangen die de vraagsteller noemt (zie hierover ook de antwoorden op de vragen 3, 9 en 10). Voor biodiversiteit, luchtkwaliteit en waterkwaliteit kent het stelsel van de Omgevingswet harde, aan het Europees recht ontleende, normering. Ook voor andere factoren die de gezondheid en het milieu beïnvloeden, zoals geluid en trillingen, zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving normen op rijksniveau gesteld. Binnen de grenzen van die normering maakt een bestuursorgaan een belangenafweging over het toestaan van activiteiten in de fysieke leefomgeving.

5. Aangezien uw eigen *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI) als het Nieuw-Zeelandse evaluatierapport meer rijksregie bepleiten, kunt u aangeven hoe wordt voorkomen dat door de invoering van de Omgevingswet gemeenten en provincies een te ruime interpretatie geven aan hun planologische bevoegdheid?

De Omgevingswet bevat de instrumenten voor overheden om regie te nemen op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het is aan het bestuur om daar in concrete gevallen vorm aan te geven. Welke overheid de regie heeft en hoe die overheid de instrumenten gebruikt, kan verschillen per opgave en tijdperiode. Met de NOVI neemt het Rijk nu regie op de inrichting van de leefomgeving. Dat gebeurt met een toekomstperspectief op de leefomgeving, door afwegingsprincipes, nationale belangen en prioriteiten te benoemen, door voorkeursvolgordes aan te geven en door aan te geven welke keuzes het Rijk maakt. En door in de samenwerkingsafspraken met provincies, gemeenten en waterschappen de ambities, opgaven, nationale belangen, afwegingsprincipes en voorkeursvolgordes van de NOVI te delen. Waar nodig geeft het Rijk ook wettelijke kaders aan voor het gebruik van bevoegdheden door decentrale overheden. Bijvoorbeeld via instructieregels voor

het vaststellen van het omgevingsplan voor de bescherming van werelderfgoed en de ladder van duurzame verstedelijking. Of door het stellen van wettelijke normen bijvoorbeeld voor geluid, waterkwaliteit, externe veiligheid bodemkwaliteit en luchtkwaliteit. Ook kan dat door een instructiebesluit te nemen voor een concreet gebied, bijvoorbeeld een beschermd stadsgezicht. Binnen de wettelijke kaders hebben decentrale overheden afwegingsruimte om - daar waar een lokale verantwoordelijkheid ligt - de instrumenten van de Omgevingswet te gebruiken om de leefomgeving in te richten. Op deze wijze geeft het Rijk nu met de NOVI en de instrumenten van de Omgevingswet richting, maar doen we ook recht aan de verschillen tussen gebieden en lokale keuzes.

6. Kunt u aangeven hoe het preventief en repressief overheidstoezicht op ruimtelijke ontwikkelingen is geregeld in de Omgevingswet, en op welk moment de Rijksoverheid, in voorkomende gevallen, de regie naar zich toe trekt?

Zoals in het antwoord op vraag 5 aangegeven, neemt het Rijk met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) nu regie op de inrichting van Nederland. Regie betekent het geven van richting op grote opgaven en het regisseren van een goed samenspel. Dit samenspel organiseren we met samenwerkingsafspraken en door gebiedsgericht als één overheid te werken. Door opgaven en aanpak van de verschillende overheden in de regio met Omgevingsagenda's, NOVI-gebieden en verstedelijkingsstrategieën bij elkaar te brengen creëren we samenhang. Mochten nationale belangen toch in het geding komen en wederzijdse afspraken niet nagekomen worden, dan kan het Rijk via de Omgevingswet juridische instrumenten gebruiken om de regie verder kracht bij te zetten

7. Deelt u de zorgen als het gaat om het overlaten van complexe zaken als milieurecht aan gemeenten? Kunt u aangeven op welke wijze gemeenten hierbij worden ondersteund en hoe het toezicht hierop is geregeld?

Ik deel de geschetste zorgen niet. Net als onder het huidige recht blijft het Rijk onder de Omgevingswet milieuregels stellen voor bedrijven vanwege de bescherming van het milieu. Dat gebeurt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarbij blijft ook onder de Omgevingswet de uitvoering van de vergunningverlening en het toezicht op de naleving van deze milieuregels - en de bijhorende handhavingstaken - verplicht belegd bij de omgevingsdiensten als onderdeel van het basistakenpakket. In de meeste gevallen is en blijft de gemeente het bevoegd gezag. Het interbestuurlijke toezicht op de uitvoering van deze VTH-milieutaken waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, blijft belegd bij de provincie. Voor de meest risicovolle bedrijven (zoals chemische industrie of bedrijven met opslag van veel gevaarlijke stoffen) is het bevoegd gezag de provincie. De uitvoering van deze complexe VTH-taken vraagt om specifieke kennis en kunde, waarvoor zes Brzo-omgevingsdiensten zijn aangewezen. Daarmee blijft de kwaliteit van de uitvoering van deze VTH-taken voor milieu ook onder de Omgevingswet gewaarborgd. Ook op het onderdeel natuur behouden provincies en het Rijk overigens hun bestaande verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de regelgeving en toepassing van de toetsingskaders voor vergunningverlening.

Om de bevoegde gezagen te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet is een uitgebreid ondersteuningsaanbod beschikbaar vanuit het interbestuurlijke programma "Aan de slag". Veel informatie is online te vinden via www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Milieuregels en VTH-taken komen daarbij ruim aan bod, bijvoorbeeld in het aanbod van webcolleges. Om verder de kennis over milieu in de Omgevingswet bij de omgevingsdiensten te vergroten organiseert de ODNL Academie samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het programma Aan de slag met de Omgevingswet een train de trainer-project.

8. Is, gezien de toenemende behoefte aan meer rijksregie, herinvoering van het instrument van de Planologische Kernbeslissing (PKB) en de goedkeuring van gemeentelijke bestemmings- en omgevingsplannen niet weer geboden? Kunt u dit toelichten?

Om de rijksregie te versterken is het niet nodig om oude instrumenten die de vraagsteller noemt nieuw leven in te blazen. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is in 2008 immers een nieuw effectief stelsel geïntroduceerd voor de verticale doorwerking van het ruimtelijke beleid van het Rijk, en ook de provincies. Daarbij is een helder onderscheid gemaakt tussen de structuurvisie als beleidsinstrument en het juridische instrumentarium voor de bindende doorwerking van het beleid van Rijk en provincies. Zowel door het stellen van instructieregels (bij amvb of provinciale verordening) als door het geven van (proactieve) aanwijzingen, kunnen het Rijk en de provincies directe invloed uitoefenen op de inhoud van bestemmingsplannen. Daarnaast is er het controle-instrument van de reactieve aanwijzing, waarmee de inwerkingtreding van ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen kan worden voorkomen. Dit basisinstrumentarium van instructieregels en instructiebesluiten komt in de kern ongewijzigd terug in de Omgevingswet. Ook het controle-instrument van de reactieve interventie komt voor provincies terug. Daarnaast kunnen de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling worden toegepast. Zowel het Rijk als de provincies beschikken hiermee over een uitgebreid instrumentarium dat kan worden ingezet om regie te nemen op de inrichting van de fysieke leefomgeving.

9. Kunt u aangeven op welke wijze in de Omgevingswet juridisch bindend wordt geborgd dat gebiedsontwikkelingen ook duurzaam zijn? En als dit niet rechtens geborgd is, waarom niet?

Duurzame ontwikkeling heeft in de Omgevingswet – anders dan in de huidige Nederlandse wetgeving – een expliciete plaats in de regelgeving. In de Omgevingswet is bepaald dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, waar duurzame ontwikkeling een centraal onderdeel van vormt (artikel 2.1, eerste lid, in samenhang met artikel 1.3). In de wet is de definitie van duurzame ontwikkeling van de Commissie-Brundtland overgenomen: "ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen". Duurzame ontwikkeling vormt daardoor steeds onderdeel van de belangenafweging die een bestuursorgaan moet maken. Daarbinnen kan de afweging soms meer uitgaan

naar maatschappelijke behoeften – bijvoorbeeld nieuwe woningen – en soms meer uitgaan naar de omgevingskwaliteit – bijvoorbeeld behoud van open ruimte. Verder merk ik op dat duurzaamheid een breed begrip is, zoals ook uit de in de wet opgenomen definitie blijkt. In een concreet project kan bijvoorbeeld de nadruk liggen op natuurinclusief bouwen, op energieneutraliteit of op klimaatadaptie. De Omgevingswet bevat de instrumenten en biedt de ruimte aan het bevoegde gezag om af te wegen op welke manier duurzaamheid wordt meegenomen bij het toestaan van activiteiten.

10. Kunt u bevestigen dat in de Omgevingswet volksgezondheid, duurzaamheid, landschap en milieu als doorslaggevende belangen worden getoetst bij gebiedsontwikkelingen? Zo nee, waarom niet?

Anders dan onder de huidige Wet ruimtelijke ordening zijn genoemde belangen expliciet verankerd in de wet. Daarmee vormen ze een expliciet onderdeel van de belangenafweging die het bevoegd gezag maakt bij een besluit over een gebiedsontwikkeling, zoals het wijzigen van een omgevingsplan of een projectbesluit. Gezondheid is naar aanleiding van het aangenomen amendement-Smaling c.s.⁵ expliciet genoemd in artikel 2.1, vierde lid, van de wet. Dit artikel vereist dat bij gebiedsontwikkelingen rekening moet worden gehouden met de gezondheid. Duurzaamheid is zoals beschreven in het antwoord op vraag 9 expliciet genoemd in artikel 1.3 van de wet. Het landschap en de verschillende milieuaspecten zijn in artikel 1.2 van de wet benoemd.

Het is niet op voorhand te zeggen welke belangen zwaarder wegen. Naast de genoemde belangen weegt het bevoegd gezag immers ook andere belangen, zoals voldoende woongelegenheid. Ook kunnen de genoemde aspecten onderling een afweging vergen, bijvoorbeeld tussen het plaatsen van windturbines met het oog op duurzaamheid en het behoud van landschappelijke waarden. Binnen de grenzen die het Rijk en provincie daaraan stellen maakt het bevoegd gezag een afweging of een gebiedsontwikkeling evenwichtig is.

11. Wilt u de vragen één voor één beantwoorden?

Zoals gevraagd zijn de vragen afzonderlijk beantwoord.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 150.