Schriftelijke inbreng IPO in Ronde Tafel Gesprek van 10 oktober over de ontwerp-Algemene Maatregelen van Bestuur

*Algemeen oordeel*

Onze algemene indruk is vooralsnog dat de AMvB’s grotendeels aansluiten op de Omgevingswet, op een wijze die het voor provincies mogelijk maakt om hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het fysieke domein uit te blijven voeren. We maken ons desondanks zorgen over het ontbreken van de mogelijkheid om te sturen in het geval van ongewenste en onvoorziene ruimtelijk-programmatische ontwikkelingen.

Ons bestuurlijk oordeel gaat over de werkbaarheid van de stelselwijziging als geheel. Kunnen provincies hun taken en bevoegdheden uitvoeren op een manier die de wetgever voor ogen heeft: sturing geven op ruimtelijke ontwikkelingen (groei, transformatie, krimp), op activiteiten door middel van vergunningen en algemene regels en op de taak- en bevoegdheidsuitoefening van gemeenten en waterschappen. Wij constateren dat verbeteringen noodzakelijk zijn; dat illustreren we aan de hand van aanpak leegstand, complexe bedrijven en luchtkwaliteit.

*Sturing op ruimtelijke ontwikkeling: aanpak leegstand met instrumentarium Omgevingswet*

Sturing geven op ruimtelijke ontwikkelingen vindt voornamelijk plaats via gebiedsontwikkeling, projectbesluiten en regels in de verordening en de ladder van duurzame verstedelijking. Onder gebiedsontwikkeling verstaan we niet alleen het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen, maar ook het vormgeven van deprogrammering en krimp. Deze bepalen immers ook de kwaliteit van de omgeving.

Onze zorgen of de Omgevingswet gebiedsontwikkeling voldoende instrumenteert, zitten met name in de Aanvullingswet grondeigendom (vereveningsmogelijkheden) en de beperkt mogelijke inzet van het projectbesluit. De door provincies gewenste Ladder van Duurzame verstedelijking moet een zorgvuldig ruimtegebruik borgen door een regionale afweging mogelijk te maken met oog voor lokaal maatwerk in een gemeente. Daarmee kunnen provincies hun rol als gebiedsregisseur beter waarmaken. De Ladder moet provincies voldoende sturingsmogelijkheden bieden om de maatschappelijke opgave van leegstand, dat meer en meer een regionaal vraagstuk wordt, adequaat aan te pakken.

*Lex Specialis complexe bedrijven*

Provincies constateren dat de invulling binnen de AMvB van een Lex Specialis voor complexe bedrijven, waarvoor provincies bevoegd gezag zijn, nog de nodige aandacht behoeft. Verdere verbetering is noodzakelijk om te voorzien in een samenhangende afweging en een doelmatige handhaving. Er bestaat twijfel of de uitvoeringsregelgeving volstrekt duidelijk is en provincies wel de ruimte biedt om op een bij hen passende wijze invulling te geven aan hun taken en bevoegdheden bij complexe bedrijven. We achten een nadere verkenning aan de hand van de volgende verbeterpunten noodzakelijk:

1. Vergunning is uitgangspunt, algemene regels zijn "slechts een aanvulling". Wij zijn daar nog niet van overtuigd. Er zijn niet alleen algemene regels van het Rijk, maar ook gemeenten kunnen algemene regels opstellen die in verschillende vormen doorwerken. Vereenvoudiging is mogelijk door expliciet te maken dat algemene (milieu)regels in het omgevingsplan niet van toepassing zijn op provinciale vergunningen voor complexe bedrijven waar wij bevoegd gezag zijn.
2. De doorwerking van een gemeentelijk omgevingsplan naar vergunningverlening en handhaving bij provinciale bedrijven is niet duidelijk. De constructie met een afwijkvergunning en advies met instemming van een gemeente wanneer reeds een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is verleend in afwijking met de milieuregels van het omgevingsplan, leidt tot veel vragen. Bovendien is de constructie niet zuiver, want het doorkruist de regeling van “eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag en van “één activiteit, één bevoegd gezag”. Het leidt tot langere procedures.
3. Voor wat betreft het vervangen van het begrip inrichting door activiteiten lijkt nog onvoldoende te zijn geborgd dat bedrijven niet geconfronteerd worden met twee bevoegde gezagen waarmee de integrale afweging door de provincie wordt doorbroken. Door jurisprudentie zal uiteindelijk meer duidelijkheid ontstaan, maar dit zal ook betekenen dat zich in de praktijk ongewenste situaties kunnen voordoen. Het zou dan ook goed zijn als de provincie de bevoegdheid krijgt aan te geven wat onder een locatie en inrichting moet worden verstaan, hetgeen in de praktijk dan uiteraard in afstemming met de aanvrager van de vergunning gebeurt.
4. De specifieke zorgplicht, naast rijksregels en voorschriften in de vergunning, is nieuw. De vraag blijft of deze voldoende basis biedt om te handhaven en/of handhavingsbesluiten in rechte stand houden.

*Sturing op gezondheid in het bijzonder luchtkwaliteit*

Provincies vinden duurzaamheid en gezondheid in de uitvoeringsregelgeving onderbelicht. Provincies willen bij luchtkwaliteit meer sturingsmogelijkheden om normopvulling te voorkomen en opteren daarnaast voor een meer brongerichte aanpak. Er is geen discussie over de hoogte van de EU-normen voor luchtkwaliteit; die vormen het uitgangspunt voor provinciaal beleid. De instructieregels van het Rijk bieden bij externe veiligheid, geluid en geur gemeenten veel afwegingsruimte. Bestaande (over)belaste situaties waar cumulatie van geluid of geur optreedt worden echter niet opgelost. Hoewel provincies aanvullende of strengere omgevingswaarden voor lucht mogen stellen met een instructieregel bestaat de zorg dat dat niet afdoende is omdat de achtergrondbelasting veruit het belangrijkst is. Tevens kunnen de voorgestelde instructieregels van het Rijk voor het omgevingsplan leiden tot sluipende verslechtering van de luchtkwaliteit en daarmee tot normopvulling:

1. Gemeenten moeten in het omgevingsplan de omgevingswaarde voor NO2 en fijn stof alleen in acht te nemen in de aandachtsgebieden;
2. alleen indien de toe te laten activiteit in betekenende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit;
3. Bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet de omgevingswaarde in acht worden genomen, maar niet als deze minder dan 3 % bijdraagt aan de wettelijk vastgelegde norm.

De verwachting is dat nagenoeg alle activiteiten/projecten elk voor zich beneden die 3% blijven. Maar door cumulatie van kleinere bijdragen kan toch een flinke toename optreden en is een aanpak met een programma pas aan de orde bij een dreigende overschrijding van de omgevingswaarden. Wij vragen daarom het Besluit Kwaliteit Leefomgeving zodanig aan te passen dat altijd een gedegen bestuurlijke afweging kan plaatsvinden wanneer door het toelaten van werken of activiteiten de luchtkwaliteit negatief beïnvloed wordt, ook wanneer aan de huidige EU-norm voldaan wordt en dus ook buiten de - in het Besluit - benoemde aandachtsgebieden.

|  |
| --- |
| We stellen het erg op prijs als deze schriftelijke inbreng niet door u wordt gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer, maar uitsluitend ter beschikking wordt gesteld aan de leden van uw commissie ten behoeve van de voorbereiding op de hoorzitting, gelet op de nog komende besluitvorming in ons bestuur. |