

Vergaderjaar 2004–2005

**29 871**

## **Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 februari 2005

#### **Inleiding**

Het verheugt mij dat de leden van de verschillende fracties met belangstelling kennis hebben genomen van het voorstel voor een Interimwet stad-en-milieubenadering en ik constateer dat velen van deze leden de positieve effecten van de Stad & Milieubenadering onderschrijven. Ik constateer tot mijn genoegen dat het generieke karakter van de voorgestelde Interimwet stad-en-milieubenadering en de verbreding naar het landelijk gebied zowel door de leden van de CDA-fractie als de PvdA-fractie worden onderschreven. Niettemin leven er bij de leden van diverse fracties nog vragen en opmerkingen, waar ik hieronder op in zal gaan. Daarbij heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

#### **1. Algemeen**

Door de leden van de VVD-fractie werden vragen gesteld bij de noodzaak voor dit wetsvoorstel die volgens hen onvoldoende is aangetoond. Deze leden stelden dat het ontbreken van een wettelijk kader voor stap 3 in 2004 niet tot problemen heeft geleid en dat uit de tussenevaluatie is gebleken dat het slechts in een zeer bescheiden aantal gevallen nodig was om af te wijken van geldende wettelijke normen. Zij wezen tevens op de ambitie van het regeerakkoord om de regelzucht te verminderen. In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State is verwoord dat het in beginsel mogelijk is om stap 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering toe te passen, ook op landelijke schaal, zonder daarvoor een specifieke wettelijke basis te creëren (Kamerstukken II 2004/2005, 29 871, nr. 4, p. 1–2). Tegelijkertijd wordt gesteld dat de Stad & Milieubenadering uit drie sterk samenhangende stappen bestaat, wat betekent dat het bieden van een afwijkingsmogelijkheid van milieu-kwaliteitsnormen een essentieel onderdeel is van deze benadering. Het maximaal benutten van de stappen 1 en 2 is een belangrijk uitgangspunt van de Stad & Milieubenadering en dus van het onderhavige wetsvoorstel, temeer nu in de praktijk is gebleken dat op deze manier al veel problemen kunnen worden opgelost. Het ontbreken van een wettelijk kader voor stap 3 in 2004 heeft als zodanig, voor zover bekend, niet tot grote problemen geleid. Deze opmerking van de VVD-fractie wil ik echter

graag nuanceren door erop te wijzen dat een aantal experimenten zich nog in de fase van de planvorming en besluitvorming bevindt.

Nog belangrijker is dat, zoals ook door de Evaluatiecommissie Stad & Milieu is gesteld, de mogelijkheid van stap 3 een belangrijke stimulans is om alle mogelijkheden van de stappen 1 en 2 te benutten (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XI, nr. 16). Daarvoor is tevens, zoals door de leden van de VVD-fractie terecht is opgemerkt, politieke durf op gemeentelijk niveau nodig, maar durf alleen is niet voldoende. Deze wet is nog steeds nodig voor de gevallen waarin er voor lokale initiatieven een absolute belemmering is in de vorm van een wettelijke norm. Politieke durf biedt dan immers geen soelaas, maar alleen voldoende is een wettelijke regeling die de gemeenteraad toestaat om in een dergelijk geval van de wettelijke norm af te wijken. Dit voornemen is daarom geheel in lijn met de afspraak in het Hoofdlijnenakkoord om het bouwvolume in het algemeen en in het landelijk gebied in het bijzonder te verhogen en de toezegging dat het kabinet zich inspant om wettelijke belemmeringen weg te nemen (Kamerstukken II 2002/2003, 28 637, nr. 19, p. 12–13). Bovendien is in het Hoofdlijnen-akkoord afgesproken om meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten te geven en kortere procedures in te voeren. Daaraan levert dit wetsvoorstel een bijdrage en ook de voorgestelde coördinatie-regeling dient dat doel. Ik acht de constatering van de leden van de VVD-fractie dat dit wetsvoorstel haaks op het Hoofdlijnen-akkoord staat dan ook onjuist. Met inachtneming van de wens om de regeldruk te verminderen, is het kabinet alles afwegende van mening dat in dit geval wetgeving gewenst en noodzakelijk is, mede gelet op het eerdere overleg met de Tweede Kamer op 12 september 2002 over de Eerste Tussenevaluatie van Stad & Milieu (zie Kamerstukken II 2001/2002, 28 600 XI, nr. 4).

De leden van de fracties van VVD en CDA vroegen in hoeverre het nog mogelijk is om op de terreinen lucht, bodem en ammoniak af te wijken van de wettelijke normen, gezien de internationaalrechtelijke en in het bijzonder communautaire bepalingen.

De leden van de CDA-fractie merkten terecht op dat het zwaartepunt van de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid naar verwachting zal liggen bij geluid en stank. In de experimenten is namelijk naar voren gekomen dat een afwijking van geluidnormen om woningbouw mogelijk te maken relatief vaak aan de orde is en op het platteland belemmeren met name de stanknormen de mogelijkheden voor woningbouw. Er zijn bovendien geen Europese normen ten aanzien van geluid of stank die deze afwijkingsmogelijkheden beperken.

Het is juist dat de afwijkingsmogelijkheden voor bodem, lucht en ammoniak niet onbeperkt zijn omdat er communautaire normen op die terreinen zijn die de afwijking kunnen begrenzen. Het is bekend dat voor de afwijking van normen voor luchtkwaliteit in sterke mate geldt dat de toepassingsmogelijkheden beperkt zijn. Dat komt omdat de Nederlandse normstelling vrijwel zo goed mogelijk geënt is op de communautaire normstelling en er geen aanvullende nationale normen zijn waarvan kan worden afgeweken. Op een locatie waar niet aan de Europese normen voor luchtkwaliteit wordt voldaan, kunnen daarom geen woningen worden gebouwd. De voorgestelde Interimwet biedt met name wél soelaas voor lucht wanneer het stand-still beginsel (artikel 5.2 van de Wet milieubeheer) zich doet gelden. Wanneer de feitelijke luchtkwaliteit op een bepaalde plaats beter is dan de Europese norm voorschrijft, is het uitgangspunt dat die betere milieukwaliteit niet verloren mag gaan. Uit het stand-still beginsel volgt daarom dat de betere feitelijke milieukwaliteit in dat geval de norm vervangt.

Als de milieukwaliteit eenmaal beter is dan de norm voorschrijft, mag de gemeente geen activiteiten meer toestaan die afbreuk zouden kunnen

doen aan die betere milieukwaliteit. Dat brengt met zich dat een gemeente op die plaats geen woningbouw zou kunnen realiseren.

Dit stand-still beginsel is een zeer waardevol principe in het milieurecht omdat het waarborgt dat eenmaal bereikte resultaten niet verloren gaan. In de afgelopen jaren is niettemin gebleken dat het niet altijd volledig wordt toegepast, voornamelijk omdat het als te strikt in zijn uitwerking wordt ervaren omdat het ook de mogelijkheden voor woningbouw beperkt. Met name ten aanzien van luchtkwaliteit, waar de strikte Europese normen de mogelijkheden voor afwijking sterk beperken, stelt de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid gemeenten in elk geval in staat om de ruimte tussen de feitelijke milieukwaliteit en de Europese normen beter te benutten dan zonder de voorgestelde Interimwet mogelijk zou zijn. Op bodemgebied zijn er wel Europese normen die gericht zijn op het verminderen en voorkomen van bodemverontreiniging. Sommige van die normen worden inderdaad als knellend ervaren, maar die normen hebben niet direct gevolgen voor de toepassings-mogelijkheden van de voorgestelde Interimwet. Dat komt omdat ze vooral gericht zijn op het beperken van bodemverontreiniging aan de bron. Er zijn echter nauwelijks milieukwaliteits-normen voor bodem of normen die bepalen welke bodemkwaliteit geschikt is voor welk gebruik. Er zijn kortom niet of nauwelijks Europese normen voor bodemkwaliteit die in de weg staan aan woningbouw op een bepaalde locatie.

Aangaande de afwijking van ammoniaknormen constateer ik met genoegen dat de leden van de CDA-fractie instemmen met de mogelijkheid om binnen de zone van 250 meter rondom kwetsbare gebieden niet-intensieve veehouderijen te verplaatsen of samen te voegen. Mits het niet-intensieve veehouderijen betreft, die niet onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen, vormt de IPPC-richtlijn daarvoor geen belemmering. De toepassing van deze mogelijkheid wordt in enkele gevallen nog beperkt door de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Dat de afwijkingsmogelijkheden van bodem en lucht naar verwachting minder vaak worden toegepast dan geluid en stank en worden begrensd door communautaire normen, betekent niet dat die afwijkingsmogelijkheden zinloos of overbodig zijn. Uitsluitend flexibiliteit voor geluid en stank zou niet volstaan, omdat uit de experimenten eveneens naar voren is gekomen dat een integrale benadering van milieuknelpunten van doorslaggevend belang is voor succes. De gebieden die het meest lastig zijn om aan te pakken, kenmerken zich vooral door een combinatie van milieuknelpunten, waarvoor een stap 3-besluit noodzakelijk zou kunnen zijn. De Stad & Milieubenadering is er daarom juist op gericht om een integrale aanpak van alle milieuaspecten te stimuleren – ongeacht of uiteindelijk een stap 3-besluit volgt. Afwijkingsmogelijkheden voor milieukwaliteitsnormen op het gebied van bodem, lucht en ammoniak, die net als geluid en stank de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk belemmeren, mogen daarom mijns inziens niet ontbreken in dit wetsvoorstel.

Door de leden van de VVD-fractie werd de principiële vraag gesteld wat de waarde is van de bescherming die wettelijk vastgestelde milieukwaliteitsnormen bieden aan mens en milieu als daar in voorkomende gevallen van kan worden afgeweken.

De voorgestelde Interimwet stad-en-milieubenadering biedt in uitzonderingsgevallen en onder strenge voorwaarden de mogelijkheid om af te wijken van wettelijk vastgestelde milieukwaliteitsnormen. Daarmee wordt op zich geen afbreuk gedaan aan de bescherming die dergelijke normen bieden aan mens en milieu. Een dergelijke afwijkingsmogelijkheid impliceert om te beginnen niet dat economische belangen altijd zwaarder wegen dan de bescherming van mens en milieu. Er kan zelfs worden gesteld dat het wetsvoorstel juist past binnen het algemene stelsel van

ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving en de waarde daarvan onderstreept, omdat het slechts een wettelijk kader biedt voor uitzonderings-situaties die binnen de generieke regelgeving niet kunnen worden opgelost. In die situaties vormt de generieke regelgeving – zelfs na maximale benutting van stap 1 en 2 – een absolute belemmering voor wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel is dat dat een maatschappelijk onaanvaardbare uitkomst is. In plaats van de generieke norm te versoepelen voor alle gevallen, wordt daarom voorgesteld in enkele uitzonderingsgevallen af te wijken van de generieke norm. Het maken van de laatstgenoemde keuze onderschrijft juist de intrinsieke waarde van de milieukwaliteitsnormen omdat in alle andere gevallen een hoog beschermingsniveau wordt gehandhaafd. Bovendien moeten eventuele nadelige gevolgen van een afwijking worden gecompenseerd, zodat toch zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan het doel van de norm.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de mogelijke consequenties indien derden tegen stap 3-besluiten beroep aantekenen bij een rechter en de opgedane ervaringen toen de Experimentenwet van kracht was. Er kan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep worden ingesteld tegen het stap 3-besluit en het goedkeuringsbesluit tezamen. Er kan bovendien beroep worden ingesteld tegen het onthouden van goedkeuring aan het stap 3-besluit. Het beroep staat open voor belanghebbenden, waartoe in elk geval huidige of toekomstige bewoners en betrokken bedrijven moeten worden gerekend. De duur van de beroepsprocedure kan oplopen tot een jaar. Maar het beroep heeft geen schorsende werking, zodat het instellen van beroep de uitvoering van het bestemmingsplan en het stap 3-besluit in beginsel niet verhindert. Een verzoek om voorlopige voorziening schorst de werking van het bestemmingsplan en het stap 3-besluit wel, althans in elk geval totdat op het verzoek is beslist (artikel 56b, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

De uitkomst van de beroepsprocedure kan zijn dat het beroep ongegrond wordt verklaard, in welk geval het stap 3-besluit formele rechtskracht krijgt. Als het beroep gegrond wordt verklaard, scheidt hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht meerdere mogelijke resultaten, waaronder gehele of gedeeltelijke vernietiging. De gemeente kan in dat geval uiteraard wel een nieuw stap 3-besluit nemen met inachtneming van de rechterlijke uitspraak.

Op dit punt zijn slechts in beperkte zin ervaringen opgedaan in de periode dat de Experimentenwet van kracht was. Tegen de stap 3-besluiten van de gemeenten Den Haag en Arnhem is geen beroep ingesteld; tegen het stap 3-besluit van de gemeente Vlaardingen is medio 2004 door een aantal bedrijven beroep aangetekend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze heeft nog geen uitspraak gedaan over de ingestelde beroepen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie hoe vaak de regering denkt dat gebruik zal worden gemaakt van de afwijkmogelijkheid die deze wet biedt, is moeilijk te beantwoorden. Er zijn geen kwantitatieve gegevens omtrent verwachte aantallen stap 3-besluiten. Dat is ook niet mogelijk omdat pas bij de uitwerking van de stappen 1 en 2 blijkt of afwijking van milieukwaliteitsnormen noodzakelijk is. Wel onderschrijven zowel de ervaringen met de Stad & Milieu-experimenten als de reacties van het IPO en de VNG de verwachting dat enerzijds het aantal stap 3-besluiten beperkt zal zijn, terwijl het anderzijds vaak zal gaan om projecten die van groot belang zijn voor de kwaliteit van de projectgebieden.

De concrete gevolgen indien dit wetsvoorstel niet van kracht wordt, waar de leden van de VVD-fractie naar vroegen, zijn dat die omstandigheid de mogelijkheden beperkt om effectief uitvoering te geven aan de verschil-

lende doelstellingen van het rijksbeleid. Zoals reeds in het nader rapport (p. 2) is aangegeven wordt daarbij met name gedoeld op de ambities van de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Ik acht het wetsvoorstel hiervoor een uiterst belangrijk instrument, waarbij voor de volledigheid nog wordt opgemerkt dat ook de gemeentelijke coördinatieprocedure die in het wetsvoorstel is opgenomen een bijdrage kan leveren aan de (snellere) uitvoering van beleid.

Ik wijs tot slot op recente brieven van het IPO en de VNG aan de Tweede Kamer van respectievelijk 9 en 16 december, waarin een generieke regeling van de Stad & Milieubenadering wordt ondersteund teneinde beter uitvoering te kunnen geven aan beleid. Ook uit contacten met de gemeentelijke overheden blijkt duidelijk de behoefte aan het onderhavige wetsvoorstel.

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie merkten op dat leefomgevingskwaliteit wordt bepaald door milieu, ruimte, sociale en economische aspecten terwijl tegelijkertijd wordt gesteld dat het vooral om de fysieke aspecten van de leefomgeving gaat. De leden van de CDA-fractie hadden de indruk dat hiertussen enige spanning bestaat. Zij vroegen waarom het begrip leefomgevingskwaliteit zo breed gedefinieerd is en of overwogen is om het begrip leefomgevingskwaliteit te beperken tot de milieukwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte in het betreffende gebied.

In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een brede omschrijving van het begrip leefomgevingskwaliteit. Uit de praktijk maar ook uit diverse onderzoeken naar de beleving van de leefomgeving blijkt dat bewoners, bedrijven en dergelijke hun dagelijkse leefomgeving integraal beoordelen en dus niet per deelaspect. Een beperking van het begrip leefomgevingskwaliteit tot bijvoorbeeld de milieukwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte zou onvoldoende recht doen aan de door belanghebbenden gewenste integrale beoordeling van gebieden, die mede de sociale en economische aspecten daarvan omvat.

Het wetsvoorstel legt wel het accent op de fysieke aspecten van de leefomgeving. Dit komt vooral voort uit de behoefte aan een tastbare en concrete invulling van dat begrip en staat de gekozen brede omschrijving van leefomgevingskwaliteit niet in de weg. Ook sociale en economische aspecten van de leefomgeving kunnen namelijk verband houden met de fysieke inrichting van de openbare ruimte. Fysieke maatregelen zoals bijvoorbeeld extra straatverlichting, het vermijden van smalle steegjes en het creëren van overzichtelijke straten, of een fietsersbrug in plaats van een fietserstunnel kunnen de sociale veiligheid vergroten. Ook zijn er fysieke maatregelen denkbaar die gunstig zijn voor de economie en werkgelegenheid ter plekke, zoals een goede ontsluiting voor het verkeer, voldoende parkeerruimte en op aantrekkelijke plaatsen ruimte bestemmen voor onder andere horeca en detailhandel. Zoals gezegd zien burgers en bedrijven die aspecten niet los van de ruimtelijke of milieukwaliteit en daarom mogen ze niet ontbreken in de omschrijving van het begrip leefomgevingskwaliteit.

Die brede benadering van leefomgevingskwaliteit speelt zeker ook een rol als het gaat om de nadere uitwerking van de compensatieverplichting, waarvoor op pagina 44 van de memorie van toelichting een voorkeursvolgorde is geschetst. Met inachtneming van die volgorde zou een afwijking van een geluidsnorm (mede) gecompenseerd kunnen worden door middel van (concrete) maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie is inderdaad in eerste instantie overwogen om in het wetsvoorstel ook de mogelijkheid te bieden om af te wijken van externe

veiligheidsnormen. Bij nader inzien is besloten om daarvan af te zien, onder meer vanwege het bijzondere karakter van de externe veiligheidsnormen, waar de leden van de GroenLinks-fractie mee instemden. Anders dan de overige aspecten die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, houden externe veiligheidsnormen rechtstreeks verband met de veiligheid van burgers. Die normen hebben tot doel de kans dat een persoon buiten een inrichting door een ongeval overlijdt tot een maatschappelijk aanvaardbaar minimum te beperken. De rijksoverheid heeft daarvoor de eindverantwoordelijkheid. De maatschappelijke waardering van externe veiligheidsnormen is bovendien veranderd na de vuurwerk-ramp in Enschede. Gezien die omstandigheden is het bieden van een algemene afwijkmogelijkheid, waarbij bovendien de primaire verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau wordt gelegd, niet goed te rechtvaardigen. Externe veiligheid verschilt daarin van de overige aspecten die onder dit wetsvoorstel vallen. Daarom is ervoor gekozen om de gewenste flexibiliteit in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Stb. 2004, 250) te regelen.

### **3. Reikwijdte van de afwijkmogelijkheid (memorie van toelichting, paragraaf 5.2)**

De leden van de VVD-fractie refereren met hun vraag over de status en mogelijke gevolgen van de «Green Paper: action against noise» aan het Groenboek Geluid (Commission Green Paper, of 4 november 1996, on future noise policy). Dat is een beleidsdocument van de Europese Commissie, dat op de website «Action against noise: green paper» wordt beschreven. Het Groenboek Geluid heeft onder andere geleid tot de richtlijn Omgevingslawaai (2002/49/EU, PbEU 2002, L 189). Die richtlijn is vorig jaar geïmplementeerd in de Wet geluidhinder (Stb. 2004, 338). De richtlijn verplicht gemeenten tot het maken van geluidbelastingkaarten en actieplannen en introduceert de geharmoniseerde dosismaat Lden. Het beleid van de Europese Commissie richt zich sterk op (de verbetering van) Europees bronbeleid: het verminderen van geluidbelasting aan de bron, met name motorvoertuigen en machines. Het Europese beleid richt zich niet op kwaliteitseisen voor geluid en heeft dus niet direct gevolgen voor de toepassingsmogelijkheden van de voorgestelde wet.

### **4. Zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit (memorie van toelichting, paragraaf 5.5)**

Door de leden van de VVD-fractie werd in hun vraag terecht verondersteld dat het wetsvoorstel de mogelijkheid open laat dat in vergelijkbare situaties verschillende eisen aan de leefomgevingskwaliteit kunnen worden gesteld, wat kan leiden tot verschillende milieunormen. Dat is inherent aan het onderhavige wetsvoorstel, waarbij een integrale benadering van gebieden en vooral de lokale afweging en besluitvorming ten aanzien van de leefomgevingskwaliteit als uitgangspunt geldt. De doelstelling van het wetsvoorstel is het bieden van mogelijkheden voor maatwerk, afhankelijk van de specifieke gebiedsomstandigheden, het beoogde ruimtelijke en milieubeleid en de zienswijzen van belanghebbenden. Dit impliceert inderdaad dat het resultaat van de plan- en besluitvorming tussen gemeenten onderling kan verschillen. Dit doet recht aan de verschillen in lokale omstandigheden, hetgeen overigens binnen het ruimtelijk beleid vaker het geval is. In dit kader verwijs ik tevens naar het Hoofdlijnenakkoord (p. 12) en naar de Nota Ruimte (p. 4), waarin aan de decentrale overheden bewust de nodige vrijheid wordt gegeven om zelf uitvoering te geven aan het rijksbeleid. Naar mijn mening sluit het wetsvoorstel hierop aan, en is een logische consequentie ervan dat verschillende resultaten mogelijk zijn.

Overigens verwacht ik niet dat hier vaak sprake van zal zijn of dat er grote verschillen zullen optreden. Niet alleen stelt het wetsvoorstel een aantal inhoudelijke en procedurele eisen aan de besluitvorming die dus voor alle gemeenten en provincies gelijklopend zijn maar bovendien wordt, zoals gemeld in eerdergenoemde brieven van het IPO en de VNG, door provincies en gemeenten gezamenlijk een handreiking opgesteld voor de toepassing van het wetsvoorstel. Verwacht mag worden dat deze een uniformerende werking zal hebben. Van de zijde van het Ministerie van VROM zullen hierbij uiteraard de ervaringen met de begeleiding en beoordeling van de Stad & Milieu-experimenten worden ingebracht. Ook op die manier kan eraan worden bijgedragen dat geen onnodige verschillen zullen ontstaan. Verdere initiatieven op rijksniveau, zoals het opstellen van een uniform toetsingskader voor beoordeling en goedkeuring van een voorgenomen stap 3-besluit, waar de leden van de VVD-fractie om vroegen, acht ik niet noodzakelijk en zelfs onwenselijk. Dat zou zich ook niet goed verdragen met het voorliggende wetsvoorstel, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming op gemeentelijk en provinciaal niveau ligt. Voor de goede orde merk ik nog op dat de goedkeuring van stap 3-besluiten niet door provinciale staten plaatsvindt, zoals de leden van de VVD-fractie in hun vraag vermelden, maar door gedeputeerde staten.

### **5. Koppeling stap 3-besluit aan het bestemmingsplan**

De koppeling aan het bestemmingsplan werpt geen drempel op, zoals de leden van de CDA-fractie vreesden, integendeel. Bij de evaluatie van de experimenten bleek dat de procedure die het stap 3-besluit moest doorlopen op grond van de Experimentenwet een knelpunt kan vormen voor de voortgang van de uitvoering. Bovendien bleek dat er een nauwe relatie was met het bestemmingsplan. Beide constateringingen zijn de aanleiding geweest om het stap 3-besluit en het bestemmingsplan, zowel inhoudelijk als juridisch, te koppelen in dit wetsvoorstel. Een belangrijke oorzaak voor het knelpunt was dat het bestemmingsplan dat altijd in samenhang met het stap 3-besluit aan de orde was, een heel andere procedure kende. Dat maakte de besluitvormingsprocedure ingewikkeld en langdurig, omdat de verschillende stappen in de verschillende procedures niet gelijk liepen. In dit wetsvoorstel heb ik dat willen vereenvoudigen door het stap 3-besluit dezelfde procedure te laten doorlopen als het bestemmingsplan. Dat is al een belangrijke verbetering die de drempel wegneemt waar de leden van de CDA-fractie bezorgd over zijn.

Het bestemmingsplan speelt altijd een rol bij de ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt met een stap 3-besluit. Zolang de ruimtelijke besluitvorming nog niet is afgerond, kan de uitvoering nog niet beginnen en zonder stap 3-besluit is het ruimtelijke besluit onuitvoerbaar want in strijd met milieukwaliteitsnormen. De koppeling tussen stap 3-besluit en bestemmingsplan is daarom als zodanig geen drempel voor de aanvang van de uitvoering. De snelheid waarmee het bestemmingsplan tot stand komt, is daarvoor bepalend. De versnelling van die procedure wordt in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gerealiseerd, zoals de leden van de CDA-fractie al opmerkten.

De leden van de CDA-fractie vroegen terecht aandacht voor het vraagstuk of, indien de provincie de bevoegdheid krijgt om de projectprocedure toe te passen of een bestemmingsplan vast te stellen, de provincie ook de Stad & Milieubenadering zou moeten kunnen toepassen. Als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking is getreden, is het in theorie inderdaad denkbaar dat een provinciaal bestemmingsplan of provinciaal projectbesluit het vestigen van milieugevoelige bestemmingen beoogt, die alleen met een stap 3-besluit te realiseren zijn. Maar omdat de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening die betreffende provinciale bevoegd-

heden niet kent, zullen dergelijke situaties vooralsnog ook niet aan de orde zijn. In het wetsvoorstel voor de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening zullen zo nodig op dit punt voorstellen worden gedaan.

Voorbeelden van initiatieven voor de kennisoverdracht van het Ministerie van VROM naar de provincies en gemeenten, waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, zijn onder meer de reeds genoemde betrokkenheid van het ministerie bij de handreiking die door provincies en gemeenten wordt opgesteld. Daarnaast wijs ik op het praktijkboek van Stad & Milieu «Meer dan één stap vooruit» (zie [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)) dat medio 2004 is uitgebracht en breed verspreid en waarin de ervaringen van de experimenten gedurende de afgelopen jaren zijn neergelegd. In dat kader heeft tevens in mei 2004 een goed bezochte conferentie voor met name gemeenten en provincies plaatsgevonden en zijn betrokken partijen geïnformeerd over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de praktische mogelijkheden ervan. Het is de bedoeling dat ook in 2005 aandacht wordt besteed aan de communicatie over Stad & Milieu, bijvoorbeeld door middel van het organiseren van workshops, het verzorgen van presentaties, de actualisering van de internetpagina over Stad & Milieu op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), (digitale) nieuwsbrieven en het beantwoorden van vragen vanuit de praktijk. De komende tijd zal de communicatie omtrent Stad & Milieu in samenwerking met het IPO en de VNG nader worden uitgewerkt.

## **6. Goedkeuring GS**

Ik ben verheugd dat de leden van de CDA-fractie zich in algemene zin konden vinden in de goedkeuring van een stap 3-besluit door gedeputeerde staten, hoewel zij enige terughoudendheid op zijn plaats vonden. Gezien de keuze in het wetsvoorstel om juist die verantwoordelijkheid te decentraliseren naar de provincie, past het mij echter niet om op voorhand een oordeel te vellen over de mate van toetsing door de provincie, zoals de leden van de CDA-fractie vroegen. Dat neemt niet weg dat in het wetsvoorstel eveneens de keuze is vastgelegd om de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit in een zuinig en doelmatig ruimtegebruik primair aan de gemeente over te laten. Mede om die reden is de instelling van een adviescommissie, waarnaar de leden van de CDA-fractie in hun vraag verwezen, facultatief en ligt het voor de hand dat de provincie in overleg met de gemeenten noodzaak en rol van een dergelijke commissie bepaalt. Anderzijds merk ik op dat veel gemeenten behoefte blijken te hebben aan inzicht in de wijze waarop de provincie haar rol in het kader van de voorgestelde Interimwet wil gaan invullen. Naar aanleiding daarvan hebben het IPO en de VNG dan ook besloten om een gezamenlijke handreiking op te stellen. In dit kader speelt niet alleen de goedkeuring van stap 3-besluiten een rol maar met name ook het voortraject waarbij de invulling van de stappen 1 en 2 aan de orde is. In dergelijke situaties kan het zinvol zijn dat, bijvoorbeeld door inschakeling van een adviescommissie, gemeenten worden ondersteund bij de uitwerking van de Stad & Milieubenadering.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de verhouding tussen de goedkeuringsbevoegdheid en het voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening waarin de goedkeuringsbevoegdheid van provincies met betrekking tot het bestemmingsplan niet meer voorkomt, zij opgemerkt dat de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening niet afdoet aan de wenselijkheid van goedkeuring van stap 3-besluiten. Het bijzondere karakter van stap 3-besluiten, waarbij immers wordt afgeweken van wettelijke milieukwaliteitsnormen, vormt een belangrijk argument om te voorzien in goedkeuring van het stap 3-besluit op provinciaal niveau. De CDA-fractie stemt hier in algemene zin mee in. In het wetsvoorstel is dat vormgegeven door de goedkeuringsprocedure voor bestemmings-



plannen van toepassing te verklaren op stap 3-besluiten. Het huidige toezicht op bestemmingsplannen achteraf komt inderdaad niet meer voor in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De toetsing achteraf wordt daarin vervangen door een sturende rol vóóraf. Voor de afwijking van wetgeving in een stap 3-besluit blijft goedkeuring achteraf echter nog steeds gewenst als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming, temeer omdat dat besluit gevolgen heeft voor de leefomgeving van burgers. Het is daarom wenselijk dat de provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten ook na inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in stand blijft. Een wettelijke voorziening voor goedkeuring van stap 3-besluiten na inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal worden opgenomen in de Interimwet via de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening.

## **7. Afwijking van stank en ammoniak (memorie van toelichting, paragraaf 6)**

De keuze om de Wet stankemissies veehouderijen in aanmerking te laten komen voor de Stad & Milieubenadering, die de leden van de CDA-fractie onderschreven, past in de afspraken die in het herijkingstraject zijn gemaakt.

Bij brief van 16 september 2004 (Kamerstukken II 2004/2005, 27 835, nr. 26) heb ik toegezegd dat ik mij zal inzetten voor één stankwet, die van toepassing is voor veehouderijen in geheel Nederland. In de brief is ook aangekondigd dat het wetsvoorstel voor die nieuwe stankwet rond 1 juni 2005 voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd. De mogelijkheden om te anticiperen op de toegezegde stankwet, waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen, bestaan eruit dat totdat de nieuwe stankwet in werking zal treden, de voorgestelde Interimwet vanaf zijn inwerkingtreding, aansluitend op de behoefte vanuit de praktijk, extra mogelijkheden biedt aan gemeenten en provincies om bouwen of bestemmen binnen stankcirkels toe te staan. Bij het opstellen van het wetsvoorstel voor de stankwet wordt de relatie met het wetsvoorstel voor de Interimwet stad-en-milieubenadering bezien.

## **8. Enkele begrippen nader verklaard**

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op de aansprakelijkheid van de gemeente voor de nadelige gevolgen van een stap 3-besluit.

Bij het toepassen van de Stad & Milieubenadering hoort het open plan-proces dat hiervoor al ter sprake is geweest. Dat betekent dat de gemeente alle betrokkenen, met name bewoners en bedrijven, al in een vroeg stadium bij de planvorming betreft. In die fase brengt de gemeente de belangen van de betrokkenen in kaart en de gemeente dient op een zorgvuldige manier die belangen mee te wegen. Dat proces is van groot belang voor een zorgvuldige besluitvorming waarbij de gemeente nadelige gevolgen voor belanghebbenden zoveel mogelijk dient te voorkomen. Die verantwoordelijkheid heeft de gemeente al tijdens stap 1 en 2 en in nog sterkere mate als het nemen van een stap 3-besluit aan de orde komt.

Een stap 3-besluit heeft een wederkerig karakter. Dat houdt in dat het niet alleen dient om milieugevoelige bestemmingen te realiseren op locaties waar dat op grond van de geldende wettelijke normen niet zou mogen, maar tevens waarborgt dat een bedrijf (of een wegbeheerder) geen nadelige gevolgen ondervindt van het feit dat er één of meer milieugevoelige bestemmingen zijn gerealiseerd op locaties waar dat zonder een stap 3-besluit niet mogelijk zou zijn geweest. In het wetsvoorstel is met dat doel artikel 15 opgenomen, in het bijzonder het tweede lid. Daarin is geregeld dat het bevoegd gezag het stap 3-besluit in acht neemt bij ten eerste

het verlenen van de milieuvergunning en ten tweede bij het aanpassen van de vergunning op basis van de artikelen 8.22, tweede lid, 8.23, eerste lid, of 8.24, eerste lid van de Wet milieubeheer.

De zogenoemde doorwerking, geregeld in het voorgestelde artikel 15, houdt in dat de nieuwe norm niet alleen voor de woningen geldt, maar ook dat de milieuruimte van het bedrijf door de nieuwe norm wordt bepaald. Weliswaar wordt de afstand tussen bedrijf en woningen kleiner – wat zonder deze regeling zou noodzaken tot extra maatregelen om de milieubelasting op die woningen binnen de norm te houden – maar tegelijkertijd wordt de norm voor het bedrijf verruimd. Immers, de nieuwe milieukwaliteitsnorm is ook de nieuwe norm waaraan milieuvergunningen van bedrijven worden getoetst. Het is niet de bedoeling dat bedrijven schade lijden als gevolg van het stap 3-besluit. Artikel 15 beoogt dat te voorkomen. Daarbij zij opgemerkt dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeente om de milieuruimte van het bedrijf, de afstand tussen het bedrijf en woningen, de heersende milieubelasting en de nieuwe norm in het stap 3-besluit zodanig op elkaar af te stemmen dat er geen aanvullende maatregelen meer nodig zijn.

Een aanvullende mogelijkheid is dat de gemeenteraad (zo nodig uiteraard in overleg met het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer) ervoor kiest om door middel van een overeenkomst met de betrokken bedrijven af te spreken dat het stap 3-besluit zo wordt ingevuld en uitgevoerd dat het geen nadelige gevolgen voor bedrijven zal hebben. In de overeenkomst wordt bijvoorbeeld toegezegd dat het bevoegd gezag het bedrijf niet zal dwingen maatregelen te nemen die samenhangen met het stap 3-besluit en die verder gaan dan Europese regels, het ALARA-beginsel en markttechnische noodzaak vereisen. Een vergelijkbare overeenkomst is bijvoorbeeld al gesloten in de Rijnmond. Een dergelijke overeenkomst laat uiteraard onverlet dat het mogelijk is dat in de toekomst de milieuvergunning wordt aangescherpt omdat de Wet milieubeheer, het ALARA-beginsel of Europese regels het bevoegd gezag daartoe verplichten, en dat er in de toekomst aanleiding kan zijn voor een planologische wijziging. Dergelijke ontwikkelingen houden immers geen verband meer met het stap 3-besluit.

Bovendien worden de huidige en toekomstige bewoners van het projectgebied door de gemeente geïnformeerd over het stap 3-besluit zodat de kans op klachten geringer is. Om die reden is in het wetsvoorstel artikel 16 opgenomen, dat bepaalt dat een stap 3-besluit moet worden opgenomen in de openbare registers, zodat ook toekomstige bewoners er kennis van kunnen nemen. Mochten er in de toekomst toch klachten komen van bewoners over de milieubelasting en mochten die klachten toch aanleiding geven tot extra maatregelen, die kosten met zich brengen voor een bedrijf, dan dient de regeling voor schadevergoeding in de Wet milieubeheer als primair vangnet. De aanscherping van de milieuvergunning is de meest rechtstreekse oorzaak van die kosten. Omdat de extra maatregelen indirect een gevolg zijn van het bestemmingsplan dat tezamen met het stap 3-besluit wordt genomen, kan in sommige gevallen ook een beroep worden gedaan op de (vrijwel identieke) schaderegeling in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Als de kosten rechtstreeks verband houden met de planologische wijziging wordt in de jurisprudentie wel geaccepteerd dat de schade kan worden toegerekend aan het bestemmingsplan. Ook een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter is denkbaar.

Deze schadevergoedingsregelingen zijn met name bedoeld voor wijzigingen in een bestaande situatie waarbij de vergunninghouder of het bedrijf onevenredig zwaar wordt belast. Het moet dus gaan om kosten of

schade, die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van het bedrijf behoren te blijven. Maatregelen die een bedrijf moet nemen als gevolg van Europese regels, het ALARA-beginsel en de markttechnische noodzaak om met enige regelmaat productiemiddelen te vervangen, kunnen niet worden beschouwd als schade. Omdat het bedrijf deze maatregelen immers ook moet nemen zonder de planologische wijziging en het stap 3-besluit kunnen de kosten van die maatregelen niet aan die besluiten worden toegerekend.

Burgers die menen dat zij onevenredig nadelige gevolgen van het stap 3-besluit ondervinden, kunnen een beroep doen op de regeling in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of bij de burgerlijke rechter een actie uit onrechtmatige daad instellen tegen de gemeente.

Het open planproces wordt tot op zekere hoogte dwingend voorgeschreven in de wet, zoals de leden van de PvdA-fractie vroegen. Het open planproces is een invulling van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Onderdeel van die procedure is het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming. Maar het open planproces is juist een toevoeging daarop die niet zozeer juridisch of procedureel is maar meer te maken heeft met een bestuurscultuur en met een interactief karakter van de planbesluitvormingsprocedure. Daarbij zijn in het bijzonder twee factoren van belang voor het succes van de Stad & Milieubenadering. De eerste is dat de gemeente al ruim voordat de formele besluitvormingsprocedure begint, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de gedachtevorming betreft. De tweede is dat de gemeente niet alleen de voorgeschreven formele procedurestappen doorloopt maar een open, interactieve dialoog aangaat met alle betrokkenen. Beide factoren vragen een inspanning en een actieve houding van de gemeente die zich evenwel niet lenen om als verplichting in een wet te worden vastgelegd.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over een evaluatiemoment na bijvoorbeeld vijf jaar om te bezien of de normafwijking nog noodzakelijk is, onderschrijf ik het belang dat de PvdA-fractie hecht aan het op een bepaald moment opnieuw bezien van het stap 3-besluit. Ik merk wel op dat woningbouw een duurzaam resultaat van een stap 3-besluit is; gelet op het belang van rechtszekerheid zal daarom naar verwachting als termijn waarvoor een stap 3-besluit geldt vaak voor onbepaalde tijd worden gekozen. Een tijdelijk stap 3-besluit kan aan de orde zijn als reeds bekend is dat de hinderbron in de nabije toekomst verdwijnt, bijvoorbeeld door een voorgenomen bedrijfsverplaatsing. Ongeacht de termijn van een stap 3-besluit spreekt het vanzelf dat het van groot belang is om de effecten van het stap 3-besluit te volgen. Het wetsvoorstel bevat twee artikelen die daartoe noodzakelijk zijn. Artikel 8 verplicht de gemeente om in te grijpen en aanvullende maatregelen te nemen als het stap 3-besluit ontoelaatbare gevolgen heeft of als de genomen compensatiemaatregelen onvoldoende effectief blijken te zijn. Dat vraagt om monitoring en de regelmatige evaluatie van de resultaten daarvan.

De gemeente dient bovendien op grond van artikel 17 vijf jaar lang jaarlijks aan de provincie verslag te doen van de effecten van het stap 3-besluit. Die evaluatiemomenten zijn op zichzelf al voldoende om te bereiken waar de PvdA op doelt. Bovendien beziet de provincie op grond van het derde lid van dat artikel na afloop van die periode van vijf jaar of de verslaglegging moet worden voortgezet. Een onderdeel van de afwijking zal waarschijnlijk zijn in hoeverre het stap 3-besluit nog nodig is. Ik zie daarom op dit moment geen noodzaak om nog een extra evaluatiemoment in het wetsvoorstel op te nemen. Mochten de evaluaties die de

provincies op grond van artikel 17 aan het Rijk zenden aanleiding geven tot heroverweging, dan zal ik dat overwegen.

Mede naar aanleiding van deze vraag is artikel 17 nogmaals gezien en dat heeft geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel. In artikel 24 is geregeld dat de bepalingen van de Experimentenwet Stad en Milieu van toepassing blijven op de stap 3-besluiten die op basis van die wet zijn genomen, te weten die in Den Haag, Arnhem en Vlaardingen. Dat betekent onder meer dat de jaarlijkse voortgangsrapportages over de betreffende stap 3-besluiten de komende jaren ter beoordeling aan het Ministerie van VROM moeten worden gezonden, zoals nu ook het geval is. Mede gelet op de rol van de provincie in het kader van dit wetsvoorstel lijkt het bij nader inzien zinvoller om ook de rapportages over de reeds genomen stap 3-besluiten voortaan aan de provincie toe te zenden. De bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging bevat een daartoe strekkende aanpassing van het wetsvoorstel.

## **9. Uitvoering en handhaving**

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de effecten van het wetsvoorstel voor natuur en landschap, merk ik op dat die niet te rooskleurig worden voorgesteld. Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en komt, evenals de Experimentenwet Stad en Milieu, mede voort uit het verstedelijkingsbeleid. Daarbij ligt, zoals inmiddels ook is verwoord in de Nota Ruimte, een belangrijk accent op het benutten van het bestaand stedelijk gebied teneinde de open ruimte en natuur en landschap zoveel mogelijk te behouden. Het beter benutten van binnenstedelijke gebieden kan voorkomen dat woningbouw wordt geprojecteerd op een uitleglocatie. Uit de ervaringen met de Stad & Milieu-experimenten is gebleken dat de (voorgenomen) invulling van dergelijke gebieden inderdaad resulteert in het bereiken van genoemde doelstellingen. Bij de motivering van de stap 3-besluiten vormde de visie van de gemeente op het ruimtegebruik in en buiten het experimenteergebied een belangrijk onderdeel, hetgeen is overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel zoals blijkt uit artikel 6, onderdeel a.

De harde garanties dat de uitgespaarde ruimte wordt gebruikt voor natuur en landschap, die door de leden van de GroenLinks-fractie worden gevraagd, kunnen niet worden gegeven. Gezien het uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor een visie op de kwaliteit van een (project)gebied en gelet op de ervaringen met de experimenten en de eisen die het wetsvoorstel stelt aan de motivering van stap 3-besluiten zie ik echter geen aanleiding om aanvullende regels te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het belang van het bereiken van een «optimale» leefomgevingskwaliteit de intenties van de regering voldoende dekt. Iets kan volgens deze leden «optimaal» zijn zonder dat het goed is, en «optimaal» kan zelfs een verslechtering inhouden als de omstandigheden wijzigen.

In het wetsvoorstel is gekozen voor het begrip «optimale leefomgevingskwaliteit» om tot uitdrukking te brengen dat het resultaat van de Stad & Milieubenadering in belangrijke mate afhangt van een afweging van de verschillende in het geding zijnde belangen, waarbij niet op voorhand sprake is van één of meerdere dominante belangen. Daarom is ook niet gekozen voor «het bereiken van een betere leefomgevingskwaliteit», zoals de leden van de GroenLinks-fractie voorstelden. Optimaal wordt gezien als het best haalbare, gegeven de gebiedsspecifieke omstandigheden en de mogelijkheden van de gemeente om een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. In dat kader is «optimaal» inderdaad niet altijd gelijk aan «goed»

maar van een verslechtering kan geen sprake zijn. «Optimaal» heeft als maatstaf de voorkeur omdat «optimaal» een meer objectieve betekenis heeft dan beter. Het geeft ook beter weer dat er een afweging is gemaakt tussen de verschillende aspecten, terwijl de aanduiding «betere» leefomgevingskwaliteit eigenlijk alleen kan worden gebruikt als *ieder* aspect van de leefomgevingskwaliteit is verbeterd.

Met de term «bereiken» van een optimale leefomgevingskwaliteit, waar deze leden ook naar vroegen, wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om, in overleg met betrokkenen, te bezien in hoeverre het belang van een optimale leefomgevingskwaliteit toereikend is als onderbouwing van het stap 3-besluit. Dat zal mede afhangen van de situatie; een kleine stap is in het ene geval slechts een kleine verbetering en in een ander geval een grote verbetering. Ook dit aspect is sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden. Derhalve kan niet, zoals de leden van de GroenLinks-fractie vroegen, op voorhand worden aangegeven in hoeverre een kleine dan wel grote(re) stap voldoende zal zijn.

## **10. Artikelsgewijs**

### *Bevoegdheid tot afwijking van wettelijke voorschriften, paragraaf 2*

#### *Artikel 4*

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen, met hun vraag naar de toepassing in de praktijk en de toereikendheid van bronmaatregelen, aandacht voor het belang van brongerelateerde maatregelen. Uitgangspunt van de Stad & Milieubenadering, en ook verwoord in het voorliggende wetsvoorstel als eis bij de motivering van stap 3-besluiten, is immers dat milieuproblemen door gemeenten in eerste instantie worden aangepakt door maatregelen aan de bron. Bronmaatregelen zijn niet per definitie toereikend, zoals de leden van de GroenLinks-fractie veronderstelden. In dit wetsvoorstel houdt toereikend in dat het nemen van bronmaatregelen een zodanige vermindering van de milieubelasting kan bewerkstelligen dat de geplande bestemming aan de milieunormen voldoet. In antwoord op de vraag van deze leden wanneer sprake is van niet toereikende bronmaatregelen en de rol van financiën daarbij, geldt dat daarvan sprake is indien dat technisch dan wel praktisch onmogelijk is of financieel onhaalbaar. Dat staat ter beoordeling van de gemeente. Daarnaast geldt als uitgangspunt van de milieuwetgeving dat in ieder geval moet worden of zijn voldaan aan de eisen die op basis van het ALARA-principe worden gesteld. Extra brongerelateerde maatregelen komen in beginsel ten last van het budget voor de planexploitatie dat de gemeente ter beschikking heeft. Ik verwijs hierbij naar hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt over aansprakelijkheid naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de VVD-fractie. Het is uiteindelijk aan de gemeente om te bezien welke kosten moeten worden gemaakt om de beoogde ontwikkeling van het gebied te realiseren en een afweging te maken ten aanzien van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van die kosten.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of onder brongerelateerde maatregelen bijvoorbeeld ook wordt verstaan aanpassing van het wegdek waarbij klinkers worden vervangen door asfalt, kan bevestigend worden beantwoord. In het experiment Scheveningen-Haven te Den Haag is dat overwogen ter beperking van de geluidsoverlast. In het wetsvoorstel is in artikel 4, derde lid, onderdeel a, reeds bepaald dat de gemeenteraad pas een stap 3-besluit mag nemen nadat hij tot het oordeel is gekomen dat stap 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering niet toereikend zijn. Het is dus verplicht om eerst het soort bronmaatregelen te

overwegen waaraan de leden van de GroenLinks-fractie in hun vraag refereren, voordat een stap 3-besluit mag worden genomen.

#### *Artikel 5*

In artikel 5 is inderdaad geen monitoringsvereiste opgenomen, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerkten, maar zoals eerder werd opgemerkt, zijn er wel twee artikelen die daartoe noodzaken. Artikel 8 verplicht de gemeente om in te grijpen en aanvullende maatregelen te nemen als het stap 3-besluit ontoelaatbare gevolgen heeft of als de genomen compensatie-maatregelen onvoldoende effectief blijken te zijn. Dat vraagt om monitoring en de regelmatige evaluatie van de resultaten daarvan. Het vloeit ook voort uit artikel 17, waarin is bepaald dat door de gemeente gedurende een periode van 5 jaar jaarlijks een verslag over de uitvoering van het stap 3-besluit aan de provincie moet worden toegezonden.

#### *Artikel 7*

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ten aanzien van artikel 7 waarom het bij compensatie niet gaat om nadelige gevolgen voor de leefomgevingskwaliteit, maar alleen om de nadelige gevolgen voor het milieu.

De afwijking van milieunormen op grond van de voorgestelde Interimwet kan nadelige gevolgen hebben voor het milieu, die echter moeten worden gecompenseerd. Die compensatie moet daarom in eerste instantie betrekking hebben op hetzelfde of een ander milieuonderdeel, maar kan ook bestaan uit een verbetering in andere aspecten van de leefomgevingskwaliteit. De compensatie heft een eventueel verlies aan milieukwaliteit op die het gevolg is van een stap 3-besluit en draagt dus bij aan de verbetering van de leefomgevingskwaliteit (dat is ook vastgelegd in artikel 7). Een optimale leefomgevingskwaliteit als geheel is het uiteindelijke doel en tevens de enige rechtvaardiging van een stap 3-besluit. Een verslechtering van de leefomgevingskwaliteit en een compensatie daarvan zijn derhalve in het geheel niet aan de orde in de Stad & Milieubenadering.

Compensatie van negatieve effecten ligt niet al besloten in het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit, zoals de leden van de GroenLinks-fractie veronderstelden in hun vraag naar de noodzaak van het compensatieartikel. Door de Evaluatiecommissie is in de Eerste Tussenevaluatie van Stad & Milieu geconstateerd dat er, zoals ook door de leden van de GroenLinks-fractie is gesteld, een spanning kan ontstaan tussen de vereiste compensatie enerzijds en de doelstelling van een optimale leefomgevingskwaliteit anderzijds (p. 3). Dat lijkt inderdaad wellicht paradoxaal maar de compensatie is wel degelijk logisch, want stap 3 heeft optimale leefomgevingskwaliteit als doel en compensatie is een middel om dat te bereiken. De belangrijkste reden om de compensatieverplichting in deze vorm in dit wetsvoorstel op te nemen, is dat de verplichting verder gaat dan de verplichting die uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit. Dat artikel bepaalt namelijk dat eventuele nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zijn in verhouding met het doel van een besluit. Artikel 7 van dit wetsvoorstel verplicht de gemeenteraad echter om alle nadelige gevolgen voor het milieu te compenseren.

Ik merk ter aanvulling nog op dat de Evaluatiecommissie tegelijk heeft opgemerkt dat de verplichting tot compensatie van kwaliteitsverlies gemeenten heeft gestimuleerd om hiervoor vroeg in het planproces oplossingen te zoeken. Bovendien leidt de eis van compensatie er tevens toe dat nog nadrukkelijker zichtbaar wordt op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de optimale leefomgevingskwaliteit en welke extra maatregelen zij daarbij neemt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie wie beoordeelt of compensatie nodig is en of een maatregel daadwerkelijk compensatie is, wil ik allereerst benadrukken dat de gemeente nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moet voorkomen. Als dat niet mogelijk blijkt, dient de gemeente zich in te spannen om die nadelige gevolgen zoveel mogelijk te beperken en pas als dat niet lukt, is compensatie aan de orde.

De primaire verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van de milieugevolgen van een stap 3-besluit en de oplossingen om nadelige gevolgen te voorkomen of beperken, berust bij de gemeente. De gemeente zoekt ook naar de maatregelen die kunnen worden genomen om de eventuele nadelige gevolgen voor het milieu te compenseren. In het open planproces en de openbare voorbereidingsprocedure die aan het nemen van het besluit voorafgaan, praten burgers, bedrijven en belangenorganisaties mee over de voorgenomen compensatie-maatregelen.

De keuzemogelijkheden voor compensatiemaatregelen worden geclausuleerd door de doelstelling die in artikel 7 is opgenomen, namelijk dat de compensatie moet passen binnen het uiteindelijke doel van het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit. Onder compensatie moet in dit verband worden verstaan het opheffen van alle nadelige gevolgen, hetzij door ze feitelijk ongedaan te maken hetzij door er andere positieve effecten tegenover te zetten door maatregelen te nemen. Die maatregelen moeten dan verder gaan dan datgene wat normaal gesproken al zou gebeuren en waardoor de bewoners en andere belanghebbenden in het projectgebied profiteren van een zichtbare en merkbare verbetering van hun leefomgeving, zodat er een directe relatie kan worden gelegd tussen voor- en nadelen. Alleen dan is werkelijk sprake van compensatie. Wat in een concreet geval een goede compensatie is, zoals de leden van de GroenLinks-fractie wilden weten, zal daarom van geval tot geval verschillen. Een goede onderbouwing van de gekozen maatregel(en) is daarom van essentieel belang. De gemeente moet motiveren wat de nadelige gevolgen zijn en welke maatregelen die het beste opheffen. Dat kunnen maatregelen zijn in de woningen zelf (extra geluidsisolatie) of in de directe omgeving (meer natuur, beter openbaar vervoer, fysieke maatregelen die de sociale veiligheid vergroten). Een leefbaarheidsonderzoek onder de huidige of toekomstige bewoners, waarin zij kunnen aangeven wat ze belangrijk vinden in hun leefomgeving, zou bijvoorbeeld waardevolle informatie kunnen opleveren.

In antwoord op de vraag van die strekking van de leden van de GroenLinks-fractie, beoordeelt de gemeenteraad of compensatie binnen hetzelfde milieuonderdeel mogelijk is. Als dat niet mogelijk is, kan er worden uitgeweken naar een ander milieuonderdeel, uiteraard op voorwaarde dat de gemeente dat goed kan onderbouwen. Sommige vormen van hinder, zoals bijvoorbeeld geurhinder, kunnen nauwelijks aan de zijde van de gehinderde worden tegengegaan. Mocht ook compensatie binnen een ander milieuonderdeel niet mogelijk of niet voldoende zijn, dan komt compensatie op andere terreinen pas aan de orde.

Het voorbeeld dat speeltoestellen voor kinderen niet zonder meer voldoende zijn om een verlies aan geluidskwaliteit te compenseren, waarnaar wordt verwezen door deze leden, hangt onder meer samen met de omstandigheid dat voor compensatie van de hogere geluidbelasting maatregelen die de geluidbelasting verlagen (zoals geluidschermen of extra woningisolatie) als eerste moeten worden overwogen en doorgaans ook goed mogelijk zijn. Daarbij komt dat speeltoestellen voor kinderen moeten worden beschouwd als een maatregel waarvan het gebruikelijk is dat ze onderdeel uitmaken van een plan voor de nieuwbouw van woningen, zodat ze in beginsel niet als extra maatregelen kunnen worden beschouwd.

De beoordeling van de noodzaak, de omvang en de wijze van compensatie moet worden verantwoord in het uiteindelijke stap 3-besluit dat de gemeenteraad neemt. Uiteindelijk beslist de raad dus over de noodzaak van compensatie en of de compensatiemaatregelen die in het stap 3-besluit zijn opgenomen daadwerkelijk een goede compensatie zijn. De gemeente beoordeelt dat niet als enige, ook gedeputeerde staten beoordelen in het kader van de goedkeuring van het stap 3-besluit de keuzes en afwegingen die de gemeente daaromtrent heeft gemaakt. Als de gekozen compensatiemaatregelen volgens de provincie onvoldoende effectief of onvoldoende gemotiveerd zijn, kan dat voor gedeputeerde staten aanleiding zijn goedkeuring te onthouden. Ik ben er overigens voorstander van dat de provincie algemene criteria opstelt en hanteert voor de beoordeling van stap 3-besluiten in het kader van de goedkeuring; criteria voor beoordeling van compensatiemaatregelen zijn daarvan een vanzelfsprekend aspect.

De rechter toetst in beroep de wijze waarop gemeenten en provincies hun afwegingen hebben onderbouwd. Aldus vormt de rechtsbescherming zowel een middel om een onjuist stap 3-besluit te repareren als een effectieve prikkel voor zorgvuldige besluitvorming.

#### *Slot- en overgangsbepalingen, paragraaf 9*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de Interimwet niet in werking blijft tot het moment dat de beoogde verankering in beide wetten is geregeld.

In mijn brief van 7 november 2002 aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor VROM (Kamerstukken II 2002/2003, vrom21008) heb ik aangegeven dat het uiteindelijke doel is dat de Stad & Milieubenadering wordt verankerd in de diverse algemene of sectorale wetten die het meest relevant zijn voor het toepassen van de Stad & Milieubenadering, zoals de Wet milieubeheer, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet geluidshinder. Gezien de complexiteit van een dergelijk wetgevingstraject dat enkele jaren zal vergen en de noodzaak om op korte termijn oplossingen te bieden voor de gesignaleerde knelpunten, heb ik aangegeven dat het nu voorliggende wetsvoorstel op de korte termijn de beste oplossing is als tijdelijke overbruggingsmaatregel. Omwille van de transparantie en om te waarborgen dat het lange termijndoel niet uit het oog wordt verloren, is die tijdelijkheid in het wetsvoorstel vastgelegd. Aanwijzing 182 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dwingt er overigens ook toe om een wetsvoorstel dat naar zijn aard tijdelijk bedoeld is ook expliciet als zodanig te benoemen.

#### *Totstandkoming van een besluit tot afwijking van wettelijke voorschriften, paragraaf 4*

De door de leden van de GroenLinks-fractie gevraagde verklaring waarom de op pagina 17 van de memorie van toelichting genoemde gronden om goedkeuring te onthouden niet allemaal expliciet in artikel 13 van de wet zijn opgenomen, is omdat de regeling in het voorgestelde artikel 13 een aanvulling is op de algemene regeling ten aanzien van goedkeuring door een hoger bestuursorgaan in hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht. Die regeling geeft de ruimte om in bijzondere wetten zoals de voorgestelde Interimwet nog aanvullende regels te stellen. Zo is in het wetsvoorstel een aanvullende grond voor onthouding van goedkeuring opgenomen, namelijk strijd met de belangen van zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit.

Hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de essentialia van goedkeuring door een hoger bestuursorgaan. Daartoe behoort in elk geval de grond voor onthouding van goedkeuring wegens strijd met het



recht. Dat houdt in dat het besluit kan worden vernietigd indien het niet aan (de relevante) wettelijke voorschriften voldoet. Voor een stap 3-besluit zijn dat alle wettelijke voorschriften die op het stap 3-besluit van toepassing zijn op basis van de voorgestelde Interimwet, Algemene wet bestuursrecht of Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij de nadruk sterk ligt op de inhoudelijke en procedurele eisen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

De op pagina 17 van de memorie van toelichting genoemde aspecten van de beoordeling van een stap 3-besluit zijn voorbeelden van inhoudelijke en procedurele eisen die in het wetsvoorstel zijn vastgelegd. Dat gedeputeerde staten het besluit daaraan moeten toetsen, vloeit dus reeds voort uit de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de in het wetsvoorstel vastgelegde eisen en behoeft niet nogmaals te worden geregeld. Als de gemeente niet of niet volledig aan die eisen heeft voldaan, kan dat – afhankelijk van de aard en ernst van het gebrek – voor gedeputeerde staten aanleiding zijn om goedkeuring te onthouden aan het besluit. Zoals ik reeds in paragraaf 5.7 van de memorie van toelichting aangaf, acht ik het wenselijk dat gedeputeerde staten in algemene zin aangeven welke maatstaven zij hanteren, bijvoorbeeld in de vorm van een toetsingskader dat bekendgemaakt wordt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel