

Impactanalyse samenhang EU- wetsvoorstellen fysieke leefomgeving

Auteurs: Judith van der Vleuten en Anneleen van Beek
© VNG Realisatie, Den Haag, februari 2024

Samenvatting

De Europese Commissie heeft in 2019 de Green Deal ¹opgesteld met als doel om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met 55 % te hebben verminderd en in 2050 een klimaatneutraal continent te zijn. Om dit te realiseren heeft de Europese Commissie een aantal Europese wetsvoorstellen² ontplooid rondom het domein fysieke leefomgeving. Deze wetsvoorstellen hebben rechtstreekse impact op de staande opgaven in de fysiek leefomgeving van gemeenten. VNG wil vroegtijdig in beeld hebben wat deze impact betekent. Hiervoor is een impactanalyse uitgevoerd die op hoofdlijnen de impact van de Europese wetsvoorstellen in de fysieke leefomgeving inzichtelijk maakt. In scope van dit onderzoek zijn de EU-wetsvoorstellen: Herziening richtlijn stedelijk afvalwater, Natuurherstelverordening, Bodemmonitoringrichtlijn, herziening luchtkwaliteitsrichtlijn en herziening richtlijn industriële emissies. Wetgeving is continu aan verandering onderhevig, de onderzoekers hebben in elk hoofdstuk aangegeven welke versie van het wetsvoorstel zijn hebben gebruikt voor deze analyse.

Impact op hoofdlijnen

De wetsvoorstellen bevinden zich nog in onderhandeling en besluitvorming. Dit betekent dat het nog niet precies duidelijk is wat de impact op gemeenten is, omdat het nog onduidelijk is hoe Nederland de EU-wetsvoorstellen zal omzetten in Nederlandse wetgeving en welke rol de gemeenten zullen spelen in de uitvoering ervan. Daarom geeft deze analyse de impact op hoofdlijnen weer. De gestelde doelen uit de EU-wetsvoorstellen zullen vertaald worden in Nederlandse wetgeving. Gemeenten krijgen hierdoor waarschijnlijk te maken met aangescherpte normen en aanvullende taken, rondom milieu, natuurherstel en behoud. Gemeenten geven aan dat aangezien zij in de huidige situatie al vele taken uitvoeren op het domein leefomgeving die verband houden met de EU-wetsvoorstellen, dat zij verwachten dat vele van deze taken bij gemeenten of Omgevingsdiensten zullen worden belegd. Daarnaast lijkt dit aan te sluiten bij het doel van de Omgevingswet, die tracht zoveel mogelijk activiteiten en besluitvorming zo lokaal mogelijk en dicht bij de burger te beleggen.

Aanvullende taken en eisen

- Gemeenten moeten zelf samenhang aanbrengen tussen EU-wetsvoorstellen en hun wisselwerking met de staande opgaven in de leefomgeving. Dit heeft impact op het personeel, er zijn mogelijk meer mensen nodig, met veel kennis van verschillende wetgevingsdomeinen en vaardigheden om deze kennis samen te brengen tot een integraal beeld.

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

² Een “verordening” is een bindende rechtshandeling die in de hele EU van toepassing is. Een “richtlijn” is een rechtshandeling die een bepaald doel vastlegt dat alle EU-landen moeten bereiken. Zij mogen echter zelf de wetgeving vaststellen om dat doel te bereiken

- Gemeenten moeten eerst (in samenwerking met andere regionale bestuurslagen) zelf een richting bepalen in wat wel en niet gewenst is in de toekomst van een gebied, een complexe belangenafweging maken in de verschillende programma's en ambities en komen dan pas aan de lokale uitvoering toe. Dit is tijdrovend, vergt regionale capaciteit, integrale kennis van de verschillende wetsvoorstellen en programma's en omgaan met verschillende belangen.
- De nieuwe wetgeving vereist participatie met inwoners. In de praktijk leidt dit vaak tot onnodige procedures, teleurstelling, wantrouwen bij inwoners, omdat veel niet mogelijk blijkt. Lokale bestuurders en ambtenaren worstelen met het uitdragen van pijnlijke maatregelen aan inwoners die nodig zijn voor een toekomst bestendige leefomgeving. Dit vereist ambtenaren met kennis en vaardigheid in participatieprocessen om de uitkomsten hiervan te kunnen communiceren.
- De maatregelen die gemeenten kunnen inzetten om de huidige kwaliteit van het milieu en de natuur te verbeteren en zo te voldoen aan de strengere normen vanuit de EU, is beperkt. Zo bevatten de oorspronkelijke EU-wetsvoorstellen maar beperkt bronbeleid en hebben gemeenten beschikbare maatregelen al toegepast en/of is de gemeente niet het bevoegd gezag om deze maatregel in te zetten. De impact hiervan is dat met de strengere EU-normen de afzonderlijke gemeenten grote inspanningen moeten leveren met weinig effect voor het natuurherstel of verbetering van het milieu.
- Nieuwe monitoringsverplichtingen uit de EU-wetsvoorstellen vereisen frequente, actuele en specifiekere locatie van metingen, nieuwe technieken, monitoringskaders, meetindeling (bodemdistricten). De monitoringsresultaten moeten beoordeeld worden volgens criteria en vervolgens moet verantwoording worden afgelegd over hetgeen wat gemonitord is. Als dit niet in de onderhandelingen wordt aangepast dan zal dit mogelijk technologische voorzieningen en een goede informatievoorziening vereisen.
- De EU-wetsvoorstellen bevatten terugkerende rapportageverplichtingen over het naleven van de wetgeving en behaalde resultaten. De impact is afhankelijk van de gekozen formats voor aanlevering en of bepaalde standaarden al dan niet worden gehanteerd. Echter, het opstellen van rapportages kost tijd en heeft daarmee personele en financiële impact.
- De EU-wetsvoorstellen bevatten verplichtingen om bepaalde milieu informatie openbaar te maken voor het publiek. Deze informatie moet voorzien worden van een context. Soms leidt deze informatie tot vragen, waar een medewerker dan tijd aan kwijt is. Het routeren van vragen binnen de organisatie vereist ook inrichting van bijhorende werkprocessen. Dit heeft personele impact en zal meer vereisen van communicatie zowel intern als extern binnen de gemeente. Daarnaast moet de informatie digitaal worden ontsloten.
- De EU-wetsvoorstellen vereenvoudigen de toegang tot de rechter voor burgers indien zij van mening zijn dat de overheid of bedrijven de milieuwetgeving onvoldoende naleeft. Gemeenten onderkennen het belang van rechtsgang, maar dit verhoogt tegelijkertijd de eisen aan juridische, administratieve, bestuurlijke processen binnen de gemeenten, die

resulteren in langere en complexere besluitvormingsprocessen. Daarnaast stelt dit hoge eisen aan gemeentemedewerkers en bestuurders.

- De verwachting is dat er door de bijkomende taken uit de EU-wetsvoorstellen meer taken bij Omgevingsdiensten zullen worden belegd, dit leidt tot een verzwaring opdrachtgeversrol van gemeenten.

Toerusting gemeenten niet voldoende

Gemeenten zijn niet voldoende toegerust om de EU-wetsvoorstellen in samenhang uit te voeren. De afzonderlijke EU-wetsvoorstellen beogen een bijdrage te leveren aan de normen en doelstellingen uit de Green Deal rond milieu, natuurherstel en -behoud. Deze moeten worden toegepast door gemeenten naast hun reeds bestaande taken in de fysieke leefomgeving, de uitvoering van de omgevingswet en gecombineerd met de uitvoering van opgaven als woningbouw, klimaatadaptie, klimaatneutrale economie, landbouw- en energietransitie. Gemeenten zijn betrokken of hebben te maken met verschillende (nationale) programma's rondom het thema leefomgeving. In de context van de stapeling van veelal sectoraal beleid waar de uiteindelijke EU-wetgeving bovenop komt, staan gemeenten aan de lat om gebiedsgericht integrale keuzen te maken. Gemeenten kunnen op lokaal niveau niet aan alle sectorale doelen voldoen. Het is een complexe taak. Dit legt een druk op de gemeentelijke middelen. Gemeenten hebben te kampen met personeelstekort in het fysieke domein. Het ontbreekt gemeenten aan de juiste en voldoende personele capaciteit, tijd en geld om de huidige opgaven en nationale ambities te realiseren in een veranderende context van omgevingswet en andere transitie. De extra taken en eisen vanuit de vijf EU-wetsvoorstellen komen hier nog bij. Zonder aanpassingen in de onderhandelingen wordt het geheel uitvoeren voor de afzonderlijke gemeenten een enorme inspanning, zo niet onmogelijk om aan alle gestelde eisen te voldoen.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar aanbevelingen die VNG samen met het rijk kan oppakken en aanbevelingen gericht aan VNG en gemeenten. De aanbevelingen zijn vervolgens ook te onderscheiden naar activiteiten gericht op Europa, rijksniveau en gemeentelijk niveau.

VNG samen met het rijk

Gericht op EU: Structureel in beeld brengen van (samenhangende) impact van relevante EU-wetgeving

Breng als VNG samen met het rijk vroegtijdig de gemeentelijke belangen en de uitvoeringspraktijk in bij de relevante gremia in het beleidsproces om tot nieuwe Europese fysieke leefomgeving wetten te komen. Doe dit vanuit een integrale benadering van de nationale sectorale opgaven. Het structureel in beeld brengen hierbij van de (samenhangende) impact van relevante Europese wetgeving in de fysieke leefomgeving kan helpen om op tijd bewustwording, inzicht, urgentie, geld, tijd en prioriteit te organiseren bij gemeenten zodat zij inzicht hebben waaraan ze qua

wetgeving aan moeten voldoen. Deze taak lijkt binnen VNG nu versnipperd te zijn, het is nodig om deze taak beter in te richten omdat het in brengen van gemeentelijke uitvoeringsbelang, in kaart brengen van inzicht en impact van de stapeling voor gemeenten geen eenmalig karakter betreft.

Gericht op EU: Uitwerken proces om uitvoeringspraktijk gemeenten in te brengen in Europa

Werk als VNG samen met het rijk een beleidsproces uit over hoe en wanneer VNG invloed wil uitoefenen op het Europees beleidsproces dat leidt tot EU-wetgeving in het fysieke leefomgeving domein. Houdt hierbij rekening met dat ook de EU sectoraal georganiseerd en gericht is op drie onafhankelijke instellingen met eigen belangen en agenda's: de Commissie, Europees Parlement (EP) en Raad. In het beleidsproces moet uitgewerkt worden wanneer en hoe het rijk samen met de VNG de uitvoeringspraktijk van gemeenten gaat in brengen in de consultaties van de voorstellen van de Commissie. In de onderhandelingen worden door EP en Raad met amendementen wijzigingen op deze wetsvoorstellen ingebracht. Ook voor deze amendementen moet uitgewerkt worden hoe VNG samen met het rijk de uitvoeringspraktijk van gemeenten in brengt.

Gericht op EU: Zet in op versterken van het bronbeleid

Zorg in de VNG lobby ervoor dat de wetgeving bronmaatregelen op nationaal en vooral op Europees niveau bevat. Indien er onvoldoende scherpte bronmaatregelen worden genomen, waardoor de bron van vervuiling niet afneemt, is het voor gemeentelijk lokaal niveau onmogelijk te voldoen aan door de EU gestelde normen. Er is bijvoorbeeld nauw samenhang tussen de hoeveelheid emissies die de industrie mag uitstoten volgens de herziening van de richtlijn industriële emissies en de inspanning die het kost voor gemeenten en waterschappen om te voldoen aan de normen van waterkwaliteit zoals gesteld in de herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater. Hiervoor is daadkrachtig EU-bronbeleid (richting zero-emission) noodzakelijk, zoals de herziening van de EU-Richtlijn Industriële Emissies, het EU-mobiliteitsbeleid, het voorstel voor de Euro 7 normen en scheepvaart, luchtvaart, Niet Mobiele Werktuigen, herziening eco-design richtlijn op het gebied van houtkachels (dit voorstel wordt in 2024 verwacht). Het is hierbij belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, er is een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden.

Gericht op EU: Harmoniseren artikelen met betrekking tot toegang tot informatie en rechtsgang

Harmoniseer de artikelen met toegang tot het recht en onderzoek wat de meerwaarde is van het uitbreiden van dit recht. Nederland heeft door middel van het tekenen van het Verdrag van Aarhus de toegang tot recht voor inwoners in het milieudomein geborgd. Echter, per richtlijn is de toegang tot de rechter anders geformuleerd en worden er additionele regels over toegang tot de rechter toegevoegd. Dit zorgt voor een toenemende complexiteit van het stelsel en dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

Gericht op rijk: Nauw betrokken bij vertaling EU-wetten naar Nederlandse wetgeving

Wees als VNG vervolgens nauw betrokken bij de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving. VNG kan een cruciale rol spelen in de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving, ervoor zorgdragen dat alleen de juiste taken bij gemeenten worden belegd en inpasbaar zijn binnen de staande uitvoeringspraktijk waarbij de gemeentelijke randvoorwaarden worden ingebracht en bewaakt. Maak hierbij gebruik van het proces uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO). VNG heeft een handreiking gemaakt hiervoor: Samenwerken aan uitvoerbaar rijksbeleid.

Gericht op rijk: Versterking middelen uitvoering

Ga in gesprek met het rijk om de financiering voor de implementatie van de nieuwe Europese wetsvoorstellen te borgen. Beschikbaarheid van de benodigde financiële middelen is randvoorwaardelijk om gemeenten in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen. Er is extra ambtelijke capaciteit nodig en er zijn hogere kosten te verwachten, mede ook door de benodigde inschaling in hogere functies. Deze extra capaciteit en de hogere inschaling komen door de complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen en besluitvorming met zorgvuldige onderbouwing van keuzes en maatregelen. Daarnaast moet er extra inspanning worden geleverd door het uitvoeren van monitoring, het verantwoorden van resultaten, participatie organiseren, communiceren over participatieproces en uitkomsten hiervan en er is extra kennis nodig van EU-wetsvoorstellen inclusief de implicaties voor de lokale praktijk. Ook het beleggen van taken bij Omgevingsdiensten vereist passende financiering, voor zowel de uitvoering door Omgevingsdienst als bij de verzwaren van de opdracht gevende rol van gemeenten. Tenslotte is het van belang om het bewustzijn bij het rijk te vergroten van de financiële impact van de stapeling van een grote hoeveelheid uit de EU afkomstige individuele wetten.

Gericht op rijk: Zet in op harmonisatie van rapportage en monitoringsverplichtingen van sectorregelgeving

Lobby als VNG ervoor dat rapportage en monitoringsgegevens eenvoudig gedeeld kunnen worden met andere organisaties en voor nationale rapportages door gebruik van standaarden.

VNG- samen met gemeenten

Gericht op rijk: Opvolging verkennend onderzoek

De beschrijvingen in dit rapport geven op hoofdlijnen een eerste kwalitatieve indicatie van de grote impact die de Europese fysieke leefomgeving wetgeving op gemeenten heeft. De precieze impact en uitvoerbare doorlooptijd voor gemeenten zal verder moeten worden onderzocht en zeker ook in samenhang met elkaar en met de staande opgaven voor gemeenten zodra de EU wetsvoorstellen aangenomen zijn en zullen worden omgezet in Nederlandse wetgeving.

Gericht op rijk: Interbestuurlijke besluitvorming over fundamentele keuzes

Initieer als VNG (vanuit de 'omkering') het proces om interbestuurlijk te komen tot fundamentele keuzes tussen de doelstellingen uit landelijke sectoraal beleid. Maak hierbij onderscheid tussen nationale concrete kaders en wat mogelijk is in de lokale afwegingsruimte. Zorg hierbij dat het inzichtelijk is welke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen die hebben, ook negatieve. Want in een gekozen toekomst kan waarschijnlijk niet alles. Gemeenten hebben behoefte aan het eerlijke verhaal.

Gericht op rijk: Gezamenlijke en brede aanpak kwalitatief en kwantitatief personeelstekort

Er is sprake van een enorm personeelstekort op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Een oplossing voor het kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort is noodzakelijk. Een gezamenlijke aanpak is nodig, zodat gemeenten elkaar onderling niet gaan beconcurreren op schaars talent. De aanpak dient breed opgezet te zijn door het aantrekken van nieuw talent en het behouden van personeel. Daarnaast dient de aanpak gericht te zijn op het aantrekkelijk maken van werken in dit domein, door het wegnemen van barrières die nu leiden tot uitstroom of het kiezen van een andere/niet-publieke werkgever in het fysieke domein. Tenslotte kan er worden aangesloten bij lopende initiatieven van de VNG, bijvoorbeeld de Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte³.

Gericht op gemeenten: Implementatie van uitvoeringsstrategie en instrumenten om gemeenten te helpen

Ontwikkel een instrumentarium dat een continu en actueel overzicht geeft van welke wetten en regels en onderliggende normen daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten en de deadlines wanneer die geïmplementeerd moeten zijn. Breng dit in samenhang in kaart, ook hoe ze 'landen' in Nederlandse wetgeving en programma's. Zorg hierbij dat het voor gemeenten inzichtelijk is waar landelijk gezamenlijke producten en diensten worden ontwikkeld, zodat niet iedere individuele gemeente het wiel zelf opnieuw hoeft uit te vinden. Stel ook instrumenten ter beschikking die gemeenten helpen om bepaalde onderdelen zelf te uitvoeren⁴ zoals het geven van scenario's om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in handreikingen met op welke wijze afwegingen te maken zijn in bepaalde casussen. Lokale bestuurders kunnen hiermee ondersteund worden in onderbouwing van zowel positieve als negatieve kant van (mogelijke) maatregelen in hun gemeente waarover ze politieke keuzes

³ <https://vng.nl/pilots-uitvoeringskracht-en-arbeidsmarktkrapte>. Door 15 pilots - bedacht en uitgevoerd door gemeenten - te co-financieren en te begeleiden die bijdragen aan behoud, instroom of innovatievere bedrijfsprocessen willen we een impuls geven aan uitvoeringskracht, de 'statuur en aantrekkelijkheid' van het werken in de gemeentelijke sector en het versterken van de gemeentelijke uitvoering.

⁴ Voor de zekerheid, het gaat hier over het invoeren van de regelgeving in de gemeentelijke uitvoering en niet over de vertaling van de EU-wetsvoorstellen naar nationale wetgeving.

moeten maken en verantwoording afleggen. Bijvoorbeeld door scenario's waarin het afwegingsproces zichtbaar is en communicatie uitingen daarover naar inwoners en bedrijven. Ook op het gebied van onderzoeken naar kwaliteit van de leefomgeving, gezamenlijke monitoring en verantwoording is behoefte om synergie te behalen.

Inhoud

1.	Inleiding.....	10
1.1.	Achtergrond	10
1.2.	Vraagstelling.....	10
1.3.	Scope impactanalyse.....	11
1.4.	Onderzoeksaanpak.....	12
1.5.	Leeswijzer.....	16
2.	Beschrijving EU-wetsvoorstellen	17
2.1.	Luchtkwaliteitsrichtlijn	17
2.2.	Natuurherstel verordening	22
2.3.	Bodemmonitoringrichtlijn.....	26
2.4.	Herziening Richtlijn Stedelijk afvalwater.....	30
2.5.	Herziening Richtlijn Industriële Emissies.....	36
2.6.	Tijdslijnen normen EU-wetsvoorstellen	40
3.	EU-wetsvoorstellen in de gemeentelijke context.....	45
3.1.	Staat van de leefomgeving.....	45
3.2.	Leefomgevingsbeleid	45
3.3.	Personeelstekort	46
4.	Impact op hoofdlijnen EU-wetsvoorstellen voor gemeenten	48
4.1.	EU-wetsvoorstellen zorgen voor extra complexiteit in afwegingen rondom bestaande opgaven	48
4.2.	In te zetten maatregelen door gemeenten zijn beperkt.....	52
4.3.	Monitorings- en rapportageverplichtingen en openbaarheid van informatie leiden tot verzwaring gemeentelijke taken	54
4.4.	Met de vereenvoudigde rechtsgang worden meer procedures verwacht.....	56
4.5.	Meer taken bij Omgevingsdiensten, leidt tot verzwaring opdrachtsgeversrol van gemeenten	57
4.6.	Randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid van de EU-wetsvoorstellen leefomgeving	58
5.	Conclusies en aanbevelingen	63

5.1. Conclusies	63
5.1. Aanbevelingen	68
Bijlage A: Gesprekspartners	73

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De Europese Commissie heeft in 2019 de Green Deal ⁵ opgesteld met als doel om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met 55 % te hebben verminderd en in 2050 een klimaatneutraal continent te zijn. Om dit te realiseren heeft de Europese Commissie een aantal regelgevende initiatieven (hierna gemakshalve te noemen: wetsvoorstellen⁶) ontplooid rondom het domein fysieke leefomgeving.

Deze wetsvoorstellen hebben rechtstreekse impact op de staande opgaven in de fysiek leefomgeving van gemeenten. VNG wil vroegtijdig in beeld hebben wat deze impact betekent. Hiervoor is een impactanalyse uitgevoerd die op hoofdlijnen de impact van de Europese wetsvoorstellen in de fysieke leefomgeving inzichtelijk maakt. In scope van dit onderzoek zijn de EU-wetsvoorstellen: Herziening richtlijn stedelijk afvalwater, Natuurherstelverordening, Bodemonitoringrichtlijn, herziening luchtkwaliteitsrichtlijn en herziening richtlijn industriële emissies.

De wetsvoorstellen bevinden zich nog in onderhandeling en besluitvorming. Dit betekent dat het nog niet precies duidelijk is wat de impact op gemeenten is, omdat het nog onduidelijk is hoe Nederland de EU-wetsvoorstellen zal omzetten in Nederlandse wetgeving en welke rol de gemeenten zullen spelen in de uitvoering ervan. Daarom geeft deze analyse de impact op hoofdlijnen weer.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse maakt op hoofdlijnen de impact van de Europese wetsvoorstellen (Herziening richtlijn Stedelijk afvalwater, Natuurherstel verordening, herziening bodemonitoringsrichtlijn, herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, herziening richtlijn industriële emissies) op gemeenten en de bijhorende tijdslijnen inzichtelijk maken als deze wetsvoorstellen in samenhang worden beschouwd. Ook geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie van deze wetsvoorstellen in samenhang.

⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

⁶ Een “verordening” is een bindende rechtshandeling die in de hele EU van toepassing is. Een “richtlijn” is een rechtshandeling die een bepaald doel vastlegt dat alle EU-landen moeten bereiken. Zij mogen echter zelf de wetgeving vaststellen om dat doel te bereiken

VNG kan op basis hiervan de benodigde investeringen in kaart brengt en hierover een advies uitbrengen aan de Commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit en de Commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu van de VNG. Dit advies levert input op voor de lobby, dienstverlening en platformfunctie van de VNG en voor besprekingen met het Rijk en de relevante Europese gremia.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de EU-wetsvoorstellen?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie op hoofdlijnen⁷ wanneer deze in samenhang worden beschouwd?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de stapeling van de EU-wetsvoorstellen?
6. Hoe kunnen deze EU-wetsvoorstellen in samenhang worden geïmplementeerd (uitgevoerd) en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Scope impactanalyse

De scope van de impactanalyse is de impact van Europese wetgeving rondom lucht, bodem, afvalwater, natuur en industriële emissies op gemeenten en de tijdslijnen van implementatie van deze wetsvoorstellen, wanneer deze in samenhang worden beschouwd. De impact van de stapeling van deze wetsvoorstellen op de gemeentelijke uitvoering wordt in kaart gebracht. Dit betekent dat de analyse over het snijvlak van de verschillende wetsvoorstellen gaat en zich niet richt op de specifieke inhoud van een separate wet. De analyse houdt rekening met de context van relevante ontwikkelingen in de Nederlandse wetgeving in de fysieke leefomgeving (zoals de Omgevingswet).

Dit onderzoek focust zich op de hoofdlijnen. Dit komt mede omdat de EU-wetsvoorstellen in nog in onderhandeling zijn en vervolgens nog moeten worden omgezet worden in Nederlandse wetgeving. Dit past ook bij het verzoek van de opdrachtgever om de impactanalyse zodanig op te zetten dat deze ge-update kan worden. Mogelijke worden na deze analyse vervolgonderzoek(en) uitgevoerd, waarbij een specifiekere beantwoording van de onderzoeksvragen het onderwerp zou kunnen zijn.

⁷Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

Het opstellen van een implementatieplan of uitvoeringsagenda van relevante wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving behoort niet tot de scope. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan of uitvoeringsagenda. De analyse geeft wel inzicht in de uit de wetgeving voortvloeiende tijdslijnen zodat tijdig met een implementatie van de betreffende wetsvoorstellen kan worden gestart zodat op tijd aan de verplichtingen kan worden voldaan.

1.4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juli-oktober 2023. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en ligging in het land.
Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews.
- In de **analysefase** zijn interviews gehouden met gemeenten en met VNG beleidsmedewerkers op de verschillende domeinen (lucht, water, bodem, natuur). Er is in het totaal gesproken met 10 gemeenten. In *De aanbevelingen* zijn onderverdeeld naar aanbevelingen die VNG samen met het rijk kan oppakken en aanbevelingen gericht aan VNG en gemeenten. De aanbevelingen zijn vervolgens ook te onderscheiden naar activiteiten gericht op Europa, rijksniveau en gemeentelijk niveau.

VNG samen met het rijk

Gericht op EU: Structureel in beeld brengen van (samenhangende) impact van relevante EU-wetgeving

Breng als VNG samen met het rijk vroegtijdig de gemeentelijke belangen en de uitvoeringspraktijk in bij de relevante gremia in het beleidsproces om tot nieuwe Europese fysieke leefomgeving wetten te komen. Doe dit vanuit een integrale benadering van de nationale sectorale opgaven. Het structureel in beeld brengen hierbij van de (samenhangende) impact van relevante Europese wetgeving in de fysieke leefomgeving kan helpen om op tijd bewustwording, inzicht, urgentie, geld, tijd en prioriteit te organiseren bij gemeenten zodat zij inzicht hebben waaraan ze qua wetgeving aan moeten voldoen. Deze taak lijkt binnen VNG nu versnipperd te zijn, het is nodig om deze taak beter in te richten omdat het in brengen van gemeentelijke uitvoeringsbelang, in kaart brengen van inzicht en impact van de stapeling voor gemeenten geen eenmalig karakter betreft.

Gericht op EU: Uitwerken proces om uitvoeringspraktijk gemeenten in te brengen in Europa

Werk als VNG samen met het rijk een beleidsproces uit over hoe en wanneer VNG invloed wil uitoefen op het Europees beleidsproces dat leidt tot EU-wetgeving in het fysieke leefomgeving domein. Houdt hierbij rekening met dat ook de EU sectoraal georganiseerd en gericht is op drie

onafhankelijke instellingen met eigen belangen en agenda's: de Commissie, Europees Parlement (EP) en Raad. In het beleidsproces moet uitgewerkt worden wanneer en hoe het rijk samen met de VNG de uitvoeringspraktijk van gemeenten gaat in brengen in de consultaties van de voorstellen van de Commissie. In de onderhandelingen worden door EP en Raad met amendementen wijzigingen op deze wetsvoorstellen ingebracht. Ook voor deze amendementen moet uitgewerkt worden hoe VNG samen met het rijk de uitvoeringspraktijk van gemeenten in brengt.

Gericht op EU: Zet in op versterken van het bronbeleid

Zorg in de VNG lobby ervoor dat de wetgeving bronmaatregelen op nationaal en vooral op Europees niveau bevat. Indien er onvoldoende scherpte bronmaatregelen worden genomen, waardoor de bron van vervuiling niet afneemt, is het voor gemeentelijk lokaal niveau onmogelijk te voldoen aan door de EU gestelde normen. Er is bijvoorbeeld nauw samenhang tussen de hoeveelheid emissies die de industrie mag uitstoten volgens de herziening van de richtlijn industriële emissies en de inspanning die het kost voor gemeenten en waterschappen om te voldoen aan de normen van waterkwaliteit zoals gesteld in de herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater. Hiervoor is daadkrachtig EU-bronbeleid (richting zero-emission) noodzakelijk, zoals de herziening van de EU-Richtlijn Industriële Emissies, het EU-mobiliteitsbeleid, het voorstel voor de Euro 7 normen en scheepvaart, luchtvaart, Niet Mobiele Werktuigen, herziening eco-design richtlijn op het gebied van houtkachels (dit voorstel wordt in 2024 verwacht). Het is hierbij belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, er is een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden.

Gericht op EU: Harmoniseren artikelen met betrekking tot toegang tot informatie en rechtsgang

Harmoniseer de artikelen met toegang tot het recht en onderzoek wat de meerwaarde is van het uitbreiden van dit recht. Nederland heeft door middel van het tekenen van het Verdrag van Aarhus de toegang tot recht voor inwoners in het milieudomein geborgd. Echter, per richtlijn de toegang tot de rechter anders geformuleerd en worden er additionele regels over toegang tot de rechter toegevoegd. Dit zorgt voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

Gericht op rijk: Nauw betrokken bij vertaling EU-wetten naar Nederlandse wetgeving

Wees als VNG vervolgens nauw betrokken bij de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving. VNG kan een cruciale rol spelen in de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving, ervoor zorgdragen dat alleen de juiste taken bij gemeenten worden belegd en inpasbaar zijn binnen de staande uitvoeringspraktijk waarbij de gemeentelijke randvoorwaarden worden ingebracht en bewaakt. Maak hierbij gebruik van het proces uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO). VNG heeft een handreiking gemaakt hiervoor: Samenwerken aan uitvoerbaar rijksbeleid.

Gericht op rijk: Versterking middelen uitvoering

Ga in gesprek met het rijk om de financiering voor de implementatie van de nieuwe Europese wetsvoorstellen te borgen. Beschikbaarheid van de benodigde financiële middelen is randvoorwaardelijk om gemeenten in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen. Er is extra ambtelijke capaciteit nodig en er zijn hogere kosten te verwachten, mede ook door de benodigde inschaling in hogere functies. Deze extra capaciteit en de hogere inschaling komen door de complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen en besluitvorming met zorgvuldige onderbouwing van keuzes en maatregelen. Daarnaast moet er extra inspanning worden geleverd door het uitvoeren van monitoring, het verantwoorden van resultaten, participatie organiseren, communiceren over participatieproces en uitkomsten hiervan en er is extra kennis nodig van EU-wetsvoorstellen inclusief de implicaties voor de lokale praktijk. Ook het beleggen van taken bij Omgevingsdiensten vereist passende financiering, voor zowel de uitvoering door Omgevingsdienst als bij de verzwaren van de opdracht gevende rol van gemeenten. Tenslotte is het van belang om het bewustzijn bij het rijk te vergroten van de financiële impact van de stapeling van een grote hoeveelheid uit de EU afkomstige individuele wetten.

Gericht op rijk: Zet in op harmonisatie van rapportage en monitoringsverplichtingen van sectorregulering

Lobby als VNG ervoor dat rapportage en monitoringsgegevens eenvoudig gedeeld kunnen worden met andere organisaties en voor nationale rapportages door gebruik van standaarden.

VNG- samen met gemeenten

Gericht op rijk: Opvolging verkennend onderzoek

De beschrijvingen in dit rapport geven op hoofdlijnen een eerste kwalitatieve indicatie van de grote impact die de Europese fysieke leefomgeving wetgeving op gemeenten heeft. De precieze impact en uitvoerbare doorlooptijd voor gemeenten zal verder moeten worden onderzocht en zeker ook in samenhang met elkaar en met de staande opgaven voor gemeenten zodra de EU wetsvoorstellen aangenomen zijn en zullen worden omgezet in Nederlandse wetgeving.

Gericht op rijk: Interbestuurlijke besluitvorming over fundamentele keuzes

Initieer als VNG (vanuit de 'omkering') het proces om interbestuurlijk te komen tot fundamentele keuzes tussen de doelstellingen uit landelijke sectoraal beleid. Maak hierbij onderscheid tussen nationale concrete kaders en wat mogelijk is in de lokale afwegingsruimte. Zorg hierbij dat het inzichtelijk is welke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen die hebben, ook negatieve. Want in een gekozen toekomst kan waarschijnlijk niet alles. Gemeenten hebben behoefte aan het eerlijke verhaal.

Gericht op rijk: Gezamenlijke en brede aanpak kwalitatief en kwantitatief personeelstekort

Er is sprake van een enorm personeelstekort op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Een oplossing voor het kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort is noodzakelijk. Een

gezamenlijke aanpak is nodig, zodat gemeenten elkaar onderling niet gaan beconcurreren op schaars talent. De aanpak dient breed opgezet te zijn door het aantrekken van nieuw talent en het behouden van personeel. Daarnaast dient de aanpak gericht te zijn op het aantrekkelijk maken van werken in dit domein, door het wegnemen van barrières die nu leiden tot uitstroom of het kiezen van een andere/niet-publieke werkgever in het fysieke domein. Tenslotte kan er worden aangesloten bij lopende initiatieven van de VNG, bijvoorbeeld de Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte.

Gericht op gemeenten: Implementatie strategie en instrumenten om gemeenten te helpen

Ontwikkel een instrumentarium dat een continu en actueel overzicht geeft van welke wetten en regels en onderliggende normen daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten en de deadlines wanneer die geïmplementeerd moeten zijn. Breng dit in samenhang in kaart, ook hoe ze 'landen' in Nederlandse wetgeving en programma's. Zorg hierbij dat het voor gemeenten inzichtelijk is waar landelijk gezamenlijke producten en diensten worden ontwikkeld, zodat niet iedere individuele gemeenten het wiel zelf opnieuw hoeft uit te vinden. Stel ook instrumenten ter beschikking die gemeenten helpen om bepaalde onderdelen zelf te implementeren zoals het geven van scenario's om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in handreikingen met op welke wijze afwegingen te maken zijn in bepaalde casussen. Lokale bestuurders kunnen hiermee ondersteund worden in onderbouwing van zowel positieve als negatieve kant van (mogelijke) maatregelen in hun gemeente waarover ze politieke keuzes moeten maken en verantwoording afleggen. Bijvoorbeeld door scenario's waarin het afwegingsproces zichtbaar is en communicatie uitingen daarover naar inwoners en bedrijven. Ook op het gebied van onderzoeken naar kwaliteit van de leefomgeving, gezamenlijke monitoring en verantwoording is behoefte om synergie te behalen.

- Bijlage A: Gesprekspartners is een overzicht opgenomen van de gemeenten die geïnterviewd zijn.
- In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten zijn uitgenodigd. Ook de conceptrapportage is met de klankbordgroep en begeleidingscommissie gedeeld, waarbij de mogelijkheid is geboden daarop te reageren. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

Het proces werd begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van VNG en VNG Realisatie. De eindrapportage is met de begeleidingscommissie afgestemd en akkoord bevonden.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de EU-wetsvoorstellen aan de hand van het doel van de wet, de belangrijkste wijzigingen door de wet, de status van de wet en wat er wijzigt voor gemeenten door de wet. Deze wijziging wordt beschreven door uit te gaan van de taken voor gemeenten zoals deze per 1-1-24 gelden onder de Omgevingswet en te analyseren wat de betreffende EU-wet daaraan wijzigt. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een lijst weergegeven met de tijdslijnen van de belangrijkste normen uit de EU-wetsvoorstellen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de bestaande situatie in de fysieke leefomgeving, waarbinnen de EU-wetgeving zal gaan landen. Hierin wordt de staat van de leefomgeving, het leefomgevingsbeleid en het personeelstekort beschreven.

In hoofdstuk 4 is op hoofdlijnen de impact gegeven van de Europese wetsvoorstellen (Herziening richtlijn Stedelijk afvalwater, Natuurherstelwet, herziening Bodemonitoring richtlijn, herziening Luchtkwaliteitsrichtlijn, herziening richtlijn industriële emissies) op gemeenten als deze wetsvoorstellen in samenhang worden beschouwd. In het hoofdstuk zijn ook een viertal casussen gegeven die specifiek inzicht geven in de impact van EU-wetsvoorstellen op de Nederlandse fysieke leefomgeving en opgaven.

Tot slot zijn in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse samenhang EU-wetsvoorstellen in de fysieke leefomgeving. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen en verdere besluitvorming over in samenhang implementeren van de EU-wetsvoorstellen in de fysieke leefomgeving.

2. Beschrijving EU-wetsvoorstellen

In dit hoofdstuk worden de EU-wetsvoorstellen beschreven aan de hand van het doel van de wet, de belangrijkste wijzigingen door de wet, de status van de wet en wat er wijzigt voor gemeenten door de wet. Deze wijziging voor gemeenten wordt beschreven door uit te gaan van de taken voor gemeenten zoals deze per 1-1-24 gelden onder de Omgevingswet en te analyseren wat het betreffende EU-wetsvoorstel daaraan wijzigt. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een lijst weergegeven met de tijdslijnen van de belangrijkste normen uit de EU-wetsvoorstellen.

2.1. Luchtkwaliteitsrichtlijn

Op 26 oktober 2022 heeft de Europese commissie [een voorstel](#) gedaan voor samenvoeging van de huidige richtlijnen inzake luchtkwaliteit (2008/50/EG en 2004/107/EG) tot één richtlijn die alle relevante luchtverontreinigende stoffen reguleert.

Doel van de wet

1. Deze richtlijn bevat een doelstelling om de luchtverontreiniging tot nul terug te dringen, zodat de luchtkwaliteit in de Unie geleidelijk wordt verbeterd tot zij niveaus bereikt die niet langer als schadelijk voor de gezondheid van de mens en natuurlijke ecosystemen worden beschouwd, zoals bepaald door wetenschappelijke gegevens, en om zo te helpen uiterlijk in 2050 een giftvrij milieu te verwezenlijken.
2. Bij deze richtlijn worden tussentijdse grenswaarden, streefwaarden, gemiddeldeblootstellingsverminderingverplichtingen, gemiddeldeblootstellingsconcentratiedoelstellingen, kritieke niveaus, informatiedrempels, alarmdrempels en langetermijndoelstellingen (“luchtkwaliteitsnormen”) vastgesteld waaraan uiterlijk in 2030 moet worden voldaan en die vervolgens regelmatig moeten worden herzien.
3. Daarnaast draagt deze richtlijn bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie inzake de vermindering van verontreiniging, inzake biodiversiteit en inzake ecosystemen, overeenkomstig het achtste milieuactieprogramma zoals uiteengezet in Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad⁸.

Belangrijkste wijzigingen door de wet

- De luchtkwaliteitsnormen van de EU worden beter in overeenstemming gebracht met de aanbevelingen en aangescherpte advieswaarden voor luchtkwaliteit van de WHO van 2021.
- Grenswaarden worden ingevoerd voor alle luchtverontreinigende stoffen waarvoor momenteel streefwaarden gelden, met uitzondering van ozon (O₃). Ozon is vrijgesteld van

⁸ Besluit (EU) 2022/591 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende een algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2030 (PB L 114 van 12.4.2022, blz. 22).

deze wijziging wegens de complexe kenmerken van de vorming ervan in de atmosfeer, waardoor het moeilijk is om na te gaan of het haalbaar is aan strikte grenswaarden te voldoen.

- Verduidelijking van de gegevenskwaliteitsdoelstellingen voor luchtkwaliteitsmetingen en toevoeging van kwaliteitsdoelstellingen voor modellering. Er wordt een nieuwe eis toegevoegd op grond waarvan alle gegevens moeten worden gerapporteerd en gebruikt voor de beoordeling van de naleving.
- Bundeling van de bestaande voorschriften betreffende de handhaving van de niveaus van luchtverontreinigende stoffen onder de grenswaarden en nieuwe eisen inzake gemiddeldeblootstellingsconcentraties.
- De herziene grens- en streefwaarden worden in 2030 van kracht, zodat de behoefte aan snelle verbetering wordt afgewogen tegen de noodzaak om te voorzien in voldoende aanlooptijd en in coördinatie met belangrijke gerelateerde beleidsmaatregelen die in 2030 resultaten zullen opleveren, zoals het “Fit for 55”-pakket met beleidsmaatregelen ter beperking van de klimaatverandering.
- Om de luchtverontreiniging tegen 2050 tot nul terug te brengen, wordt een nieuwe bepaling ingevoerd op grond waarvan de gemiddelde blootstelling van de bevolking aan fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) en stikstofdioxide (NO₂) op regionaal niveau (territoriale eenheden op het niveau NUTS 1⁹) moet worden verlaagd tot niveaus die dicht bij de door de WHO aanbevolen niveaus liggen. Dit komt boven op de verplichting om te voldoen aan de grens- en streefwaarden die in luchtkwaliteitszones van toepassing zijn.
- Met het oog op het beleid inzake schone lucht op EU-niveau moeten de lidstaten de Commissie snel op de hoogte brengen als zij luchtkwaliteitsnormen invoeren die strenger zijn dan de EU-normen.
- Naast de bestaande alarmdrempels voor stikstofdioxide (NO₂) en zwaveldioxide (SO₂) komen er ook alarmdrempels voor kortetermijnmaatregelen in geval van piekverontreiniging door zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), aangezien verontreiniging door zwevende deeltjes grote gevolgen voor de gezondheid heeft.
- Het mogen aftrekken van bijdragen van natuurlijke bronnen aan overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen wordt uitgebreid tot overschrijdingen van de gemiddeldeblootstellingsvermindervingsverplichtingen (bijv. Sahara zand)
- Het buiten beschouwing laten van het strooien van zand en zout op de wegen in de winter wordt uitgebreid tot fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}). Overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen die alleen aan deze bronnen toe te schrijven zijn, zullen niet leiden tot de verplichting om luchtkwaliteitsplannen te maken.
- Het uitstellen van de nalevingstermijnen met betrekking tot de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}) en stikstofdioxide (NO₂) bevat aanvullende voorwaarden voor dit uitstel om de efficiëntie te vergroten van de maatregelen inzake luchtkwaliteit die worden genomen om aan de grenswaarden te voldoen. In luchtkwaliteitsplannen moet bijvoorbeeld worden aangegeven hoe extra financiering zal worden gezocht om sneller aan de voorschriften te kunnen voldoen en hoe het publiek zal worden geïnformeerd over de gevolgen van het uitstel voor de gezondheid van de mens en het milieu. Bovendien zal het alleen mogelijk zijn om het bereiken van een grenswaarde uit te stellen als gedurende ten minste drie jaar vóór het begin van het uitstel aan de

⁹ NUTS ([Nomenclature of Territorial Units for Statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&code=sdg-11-6-1&plugin=1)) codes van Nederland, level 1 zijn landsdelen, noord, oost, west en zuid: https://en.wikipedia.org/wiki/NUTS_statistical_regions_of_the_Netherlands

gemiddeldeblootstellingsverminderingverplichting voor de desbetreffende luchtverontreinigende stof is voldaan. Dit moet ervoor zorgen dat uitstel alleen wordt toegestaan in geval van plaatselijke overschrijdingen van grenswaarden als gevolg van locatie specifieke omstandigheden en niet zal worden gebruikt om lokale, regionale of nationale luchtkwaliteitsmaatregelen uit te stellen.

- Luchtkwaliteitsplannen moeten a) worden opgesteld voordat de luchtkwaliteitsnormen in werking treden in gevallen van niet-naleving vóór 2030, b) erop gericht zijn de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, en in ieder geval niet langer dan drie jaar voor grenswaarden, en c) regelmatige bijwerkingen van de luchtkwaliteitsplannen is verplichten indien geen naleving wordt bereikt.
- Het opstellen van een luchtkwaliteitsplan wordt verplicht wanneer de grenswaarden of de streefwaarde voor ozon worden overschreden of niet aan de gemiddeldeblootstellingsverminderingverplichtingen wordt voldaan. De plannen zullen ook vereist zijn wanneer wordt verwacht dat deze normen zullen worden overschreden.
- Voorschrijving van technieken voor de beoordeling van de luchtkwaliteit
- Regels over aantal en locatie van bemonsteringspunten en regels voor modelleringsapplicaties
- Verbeteren van de publieke bewustwording van luchtverontreiniging door de lidstaten te verplichten een luchtkwaliteitsindex vast te stellen die elk uur wordt bijgewerkt met betrekking tot de schadelijkste luchtverontreinigende stoffen.
- Gedetailleerde bepalingen om de toegang tot de rechter te waarborgen wat de uitvoering van deze richtlijn betreft, bijvoorbeeld wanneer geen luchtkwaliteitsplan is opgesteld hoewel er relevante luchtkwaliteitsnormen worden overschreden.
- Recht op vergoeding van schade aan de gezondheid die geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een schending van de voorschriften inzake grenswaarden, luchtkwaliteitsplannen, korte termijn actieplannen of grensoverschrijdende verontreiniging. De getroffen personen hebben het recht om schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen. Dit omvat de mogelijkheid van collectieve acties.
- Verduidelijking hoe de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties moeten vaststellen voor degenen die de in de lidstaat ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde maatregelen schenden, met inbegrip van afschrikkende financiële sancties, onverminderd Richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht¹⁰.

Status van de wet

Het voorstel is op 26 oktober 2022 door de Europese commissie gepubliceerd. In 2023 heeft het Europees Parlement een ambitieuzere positie ingenomen die onder meer behelst dat reeds vanaf 2035 moet worden voldaan aan de aangescherpte WHO-advieswaarden. Over de definitieve versie wordt nog onderhandeld.

¹⁰ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28). De Commissie heeft op 15 december 2021 een voorstel vastgesteld om Richtlijn 2008/99/EG te vervangen: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EG (COM(2021) 851 final).

Wat wijzigt er voor gemeenten?

Uitgangssituatie: Taken onder de omgevingswet¹¹

Lucht-omgevingswaarden¹²

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de Omgevingswet (OW) staan rijksomgevingswaarden voor lucht. Deze rijksomgevingswaarden zijn gelijk aan de Europese grenswaarden. Daarnaast kunnen gemeenten lokale omgevingswaarden stellen in hun omgevingsverordening of omgevingsplan. Dit kan een strengere omgevingswaarde zijn dan de rijksomgevingswaarde. Hiervan zijn drie varianten:

- Een scherpere norm, bijvoorbeeld voor fijnstof
- Een resultaatverplichting voor een rijksomgevingswaarde waar in het Bkl een inspanningsplicht voor geldt
- Voor de lokale omgevingswaarde geldt dezelfde getalswaarde op locaties waar de rijksomgevingswaarde niet geldt

Behalve een strengere omgevingswaarde is ook een aanvullende omgevingswaarde mogelijk. Bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor roet. Gemeenten en provincies krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokaal of regionaal beleid voor een gezonde leefomgeving.

Een decentrale omgevingswaarde heeft alleen zin als de gemeente zelf maatregelen kan nemen om de norm te halen. Bijvoorbeeld via specifieke regels in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening. En via voorlichting of subsidies. Via zulke regels en maatregelen kan de omgevingswaarde dan doorwerken naar bedrijven en burgers.

Bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet de gemeente onderbouwen welke taken en bevoegdheden ze inzet om de omgevingswaarde te bereiken of te behouden

Een decentrale omgevingswaarde is niet vrijblijvend. Er is een monitoringsplicht. En er is een programmaplicht als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde. Of als uit de monitoring volgt dat in de toekomst niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde (dreigende overschrijding).

Monitoring¹³

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de monitoring van de rijksomgevingswaarden. Gemeenten moeten daarvoor gegevens verzamelen en aanleveren. De monitoring van de rijksomgevingswaarden vindt jaarlijks plaats, door het meten en berekenen van de kwaliteit van de buitenlucht. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat berekent de concentratie van NO₂ en PM₁₀ met het Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit (CIMLK). De gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat leveren gegevens hiervoor aan in het CIMLK. Het ministerie verzamelt zelf de gegevens voor de andere rijksomgevingswaarden (zoals PM_{2,5},

¹¹ iplo.nl

¹² <https://iplo.nl/thema/lucht/lucht-omgevingswaarde/>

¹³ <https://iplo.nl/thema/lucht/monitoring-luchtkwaliteit/monitoring-omgevingswaarden/>

benzeen en zwaveldioxide). Jaarlijks, uiterlijk op 31 december, doet het ministerie van IenW verslag van de monitoring.

De gemeenten in de aandachtsgebieden voor zowel NO₂ als PM₁₀ leveren gegevens aan van de drukke wegen en van de wegen die ze in de monitoring willen opnemen. De gemeenten in de aandachtsgebieden van PM₁₀ leveren ook gegevens aan van (grote) veehouderijen. De aandachtsgebieden zijn díé gebieden in Nederland waar een reële kans op (een dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde is voor NO₂ of PM₁₀. Gemeenten buiten de aandachtsgebieden mogen ook gegevens in het CIMLK aanleveren, maar dat hoeft niet. Met deze gegevens berekent het CIMLK de luchtkwaliteit ook in die gemeenten en provincies. De resultaten hoeft het ministerie niet op te nemen in de monitoringsrapportage.

Toekomstige situatie: Wijzigingen voor gemeenten door [herziening](#) luchtkwaliteitsrichtlijn

De waarden die vanuit de [herziening](#) luchtkwaliteitsrichtlijn worden voorgesteld (EU-grenswaarden) vormen de basis voor bijvoorbeeld de wettelijke normen in de Omgevingswet en zullen op deze manier voor gemeenten gelden.

Monitoring

De richtlijn bepaalt de eisen voor het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, dat door het RIVM beheerd wordt. Op basis van dit meetnet rapporteert Nederland, net als andere lidstaten, hoe het staat met de luchtkwaliteit en of we aan alle eisen voldoen. Gemeenten zullen net als nu de gegevens moeten aanleveren.

Luchtkwaliteitsplannen moeten a) worden opgesteld voordat de luchtkwaliteitsnormen in werking treden in gevallen van niet-naleving vóór 2030, b) erop gericht zijn de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, en in ieder geval niet langer dan drie jaar voor grenswaarden, en c) regelmatige bijwerkingen van de luchtkwaliteitsplannen verplichten indien geen naleving wordt bereikt.

Informeren van publiek

Lidstaten moeten zorgen voor het verbeteren van de publieke bewustwording van luchtverontreiniging door een luchtkwaliteitsindex vast te stellen die elk uur wordt bijgewerkt met betrekking tot de schadelijkste luchtverontreinigende stoffen. Het ligt voor de hand dat dit op landelijk niveau wordt gedaan, waarbij gemeenten naar deze index kunnen verwijzen. Dit moet worden ingevuld bij de vertaling van de [herziening](#) luchtkwaliteitsrichtlijn naar de Nederlandse situatie.

Bezwaar/procedures

De herziene richtlijn stelt nadere verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de rechtsgang, bijvoorbeeld wanneer geen luchtkwaliteitsplan is opgesteld hoewel er relevante luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Daarbij is er recht op vergoeding van schade aan de gezondheid die geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een schending van de voorschriften inzake grenswaarden, luchtkwaliteitsplannen, korte termijn actieplannen of grensoverschrijdende verontreiniging. De getroffen personen hebben het recht om schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen. Dit omvat de mogelijkheid van collectieve acties. Opvallend is dat gelijksoortige bepaling ook in de RIE en in de Richtlijn Stedelijk afvalwater te vinden zijn.

2.2. Natuurherstel verordening

Op 22 juni 2022 heeft de Europese commissie [een voorstel](#) gedaan voor een verordening betreffende natuurherstel. Op 12 juli 2023 is er een [gemeenschappelijk standpunt](#) van het Europees parlement gekomen. Het Parlement is vanaf dat moment klaar om onderhandelingen met de Raad te starten over de definitieve vorm van de wetgeving.

Doel van de wet

1. Bij deze verordening worden voorschriften vastgesteld om bij te dragen tot:
 - a) Biodiverse, veerkrachtige en productieve ecosystemen in de land- en zeegebieden van de lidstaten door het herstel van aangetaste ecosystemen;
 - b) De verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering, met inbegrip van voedselzekerheid, de energietransitie en sociale huisvesting, en landdegradatieneutraliteit;
 - c) De naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.
 2. Bij deze verordening wordt een kader vastgesteld waarin de lidstaten doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen treffen, teneinde samen, als streefdoel van de Unie, in alle gebieden en ecosystemen die vallen onder het gespecificeerde toepassingsgebied, uiterlijk in 2030 ten minste 20 % van de landgebieden en 20 % van de zeegebieden te bestrijken en uiterlijk in 2050 alle ecosystemen die moeten worden hersteld.
- 2 bis. Deze verordening moet synergiën tot stand brengen en in samenhang zijn met bestaande en lopende wetgeving, rekening houdend met de nationale bevoegdheden, en moet consistentie en samenhang waarborgen met de wetgeving van de Unie inzake onder meer hernieuwbare energie, gewasbeschermingsmiddelen, kritieke grondstoffen, en land- en bosbouw.

Belangrijkste wijzigingen door de wet¹⁴

1 en 2 Doelstellingen en verplichtingen voor (1) terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en (2) mariene ecosystemen

Voor een aantal gebieden¹⁵ die in een slechte toestand verkeren, moeten lidstaten herstelmaatregelen nemen in drie fases: herstelmaatregelen van toepassing op ten minste 30 procent van deze gebieden in 2030, op ten minste 60 procent in 2040 en op ten minste 90 procent in 2050. Daarnaast moeten lidstaten herstelmaatregelen nemen voor de in de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen soorten en in het wild levende vogels die nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van de habitats te verbeteren. Lidstaten moeten zorgen voor een constant verbeterende trend. Zodra een goede staat is bereikt, volgt een verbod op verslechtering. Vergelijkbare regels gelden voor mariene ecosystemen, waaronder ook zeven groepen van deze habitattypen. Dit geldt voor Natura 2000 gebieden maar ook voor gebieden buiten Natura 2000.

3. Doelstellingen voor herstel stedelijke ecosystemen

Lidstaten moeten zorgen dat er tegen 2030 in alle steden en voorsteden geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking is ten opzichte van 2021. Daarnaast moet het totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte met ten minste drie procent toenemen in 2040 (ten opzichte van 2021) en met ten minste vijf procent in 2050. Ook moeten lidstaten zorgen voor een stedelijke boomkroonbedekking van ten minste tien procent in 2050.

4. Doelstelling voor herstel van natuurlijke verbindingen van rivieren en natuurlijke functies van bijbehorende overstromingsgebieden

Lidstaten moeten maatregelen nemen om bij te dragen aan de doelstelling om tegen 2030 ten minste 25000 km aan rivieren in vrij stromende rivieren te herstellen. Lidstaten moeten barrières inventariseren en maatregelen opnemen in de nationale herstelplannen. Dit hangt nauw samen met verplichtingen die lidstaten momenteel al hebben onder de Kaderrichtlijn Water.

5. Doelstelling voor het herstel van bestuiverpopulaties

Lidstaten moeten maatregelen nemen om de afname van bestuiverpopulaties in 2030 om te keren tot een stijgende trend. Na 2030 worden de bestuiverpopulaties om de drie jaar gemeten totdat toereikende niveaus zijn bereikt. Hoe dit moet worden gemeten zal in een uitvoeringshandeling van de Europese Commissie nader worden uitgewerkt. Dit betekent dat de meetmethodes via een ambtelijk comité worden vastgesteld (en niet op politiek niveau).

¹⁴ Deze beschrijving is gebaseerd op de eindrapportage rapporteurschap EU Verordening Natuurherstel aan de Tweede kamer, 25 oktober 2023

¹⁵ Bijlage 1 van de Habitatrichtlijn en daarnaast zes categorieën waaronder wetlands, graslanden, bossen) Eindrapport EU-rapporteurs Verordening Natuurherstel

6. Doelstelling voor het herstel van landbouwecosystemen

De lidstaten moeten herstelmaatregelen nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Lidstaten moeten daarbij een stijgende trend realiseren, totdat toereikende niveaus zijn bereikt, voor drie indicatoren¹⁶. Voor organische bodems voor landbouwdoeleinden die bestaan uit ontwaterde veengronden moeten lidstaten ook herstelmaatregelen nemen. Die maatregelen moeten tegen 2030 worden toegepast op 30 procent van de gebieden (waarvan ten minste een kwart is vernat), tegen 2040 op 50 procent van de gebieden (waarvan ten minste de helft is vernat), en tegen 2050 op 70 procent van de gebieden (waarvan ten minste de helft is vernat).

7. Doelstelling voor het herstel van bosccosystemen

Lidstaten moeten voor bosccosystemen, ook buiten gebieden die al beschermd zijn onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, een stijgende trend realiseren tegen 2030 voor een zestal indicatoren: (1) staand dood hout, (2) liggend dood hout, (3) het aandeel bossen met een ongelijkjarige structuur, (4) bosverbindingen, (5) de index van alledaagse bosvogels, en (6) de voorraad organische koolstof.

Lidstaten dienen nationale herstelplannen op te stellen. Een nationaal herstelplan loopt tot en met 2050. In het nationale herstelplan moeten onderdelen worden opgenomen als kwantificering van te herstellen gebieden, beschrijving van herstelmaatregelen, inventarisatie van te verwijderen barrières, een tijdschema voor invoering van herstelmaatregelen, een monitoringplan en geraamde financieringsbehoeften.

Belangrijkste wijzigingen in de Raad

- Het uiterlijk per 2040 in kaart brengen van alle habitattypen opdat daarmee rekening wordt gehouden (cat. 1, 2);
- Het niet langer verplichten dat alle andere mariene habitattypen dan die voor Natura 2000 moeten worden hersteld (2);
- Het omzetten van het verslechteringsverbod naar een inspanningsverplichting voor de voorkomende habitattypen (1, 2);
- Geen kwantitatieve doelen voor stedelijke ecosystemen (maar een verbeterende trend) (3);
- Het rekening houden met nationale omstandigheden bij het vernatten van veenweidegebieden en verlaging van de percentages (6);
- Een stapsgewijze aanpak van het opstellen en indienen van nationale herstelplannen;

¹⁶ (1) de graslandvlinderindicator, (2) de voorraad organische koolstof in minerale akkerbodems, en (3) percentage van het landbouwareaal met diversiteitsrijke landschapselementen.

- Aanvullende ruimte voor defensieprojecten en projecten voor hernieuwbare energie (de verordening is in lijn gebracht met de hernieuwbare-energie richtlijn); en
- Een nieuwe tekst over de EU-financiering van herstelplannen.

Belangrijkste amendementen in het Europees Parlement

- Het verslechteringsverbod voor herstelde habitattypen en leefgebieden op land en zee van soorten buiten Natura 2000-gebieden heeft het karakter gekregen van een inspanningsverplichting (cat. 1, 2).
- Het verslechteringsverbod op alle overige gebieden met daarin voorkomende habitattypen buiten Natura 2000-gebieden op land en zee is geschrapt (1, 2).
- Ook zijn de kwantitatieve hersteldoelen voor habitattypen op land voor 2030, 2040 en 2050 geschrapt en noodzakelijk herstel is beperkt tot enkel het Natura 2000-netwerk (1, 2).
- Wel zijn de kwantitatieve hersteldoelen voor habitattypen in mariene ecosystemen gehandhaafd (2).
- De artikelen in de EP-positie over stedelijke vergroening, energietransitie en defensie zijn geamendeerd conform de Raadspositie.
- Alle eisen aan landbouwecosystemen, o.a. op het gebied van vernatting van veengronden, zijn geschrapt (6).
- Een amendement is aangenomen dat ertoe strekt dat de doelen van de verordening worden opgeschort als de vergunningverlening voor woningbouw en energietransitie- projecten stagneert, de voedselproductie met 5 procent daalt, of voedselprijzen met 10 procent stijgen totdat niet langer sprake is van één of meer van deze omstandigheden.

Status van de wet

Het voorstel is op 26 oktober 2022 door de Europese commissie gepubliceerd. Over de definitieve versie wordt nog onderhandeld.

Wat wijzigt er voor gemeenten?

Uitgangssituatie: Taken onder de omgevingswet¹⁷

Door de Omgevingswet zijn veel dier- en plantensoorten beschermd. Het gaat om soorten van Europees belang die onder de reikwijdte van de [Vogel- en Habitatrichtlijn](#) vallen en om bepaalde soorten van nationaal belang. Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het [natuurnetwerk Nederland \(NNN\)](#). Het kan de vorm hebben van wet- en regelgeving. Maar ook van fysieke maatregelen die bescherming, vestiging of uitbreiding van een soortenpopulatie stimuleren. Hiervoor zijn als eerste de provincies verantwoordelijk. Ook andere overheden kunnen

¹⁷ Iplo.nl

actief beleid voeren. Zo is het vaststellen van bijvoorbeeld een programma voor soortenbescherming een mogelijkheid.

Soortenbescherming in de Omgevingswet is verder vooral gericht op het reguleren van [flora- en fauna-activiteiten](#). Het beschermen van soorten reikt echter verder. Andere onderdelen van de wet zijn het reguleren van handel, exoten, populatiebeheer, jacht en schadebestrijding.

Omgevingsvisies worden op verschillende niveaus vastgesteld. Hierdoor is samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau belangrijk. Dit moet ervoor zorgen dat de verschillende overheden de taken rond natuur op elkaar afstemmen. Provincies en het Rijk kunnen met gemeenten afspreken om bepaalde aanvullende regels in het omgevingsplan op te nemen. Dus ook gemeenten mogen decentraal regels stellen over natuur. Bijvoorbeeld door het treffen van maatregelen. Te denken valt aan specifieke eisen waaraan gebouwen moeten voldoen, zoals nestmogelijkheden.

Toekomstige situatie: Wijziging voor gemeenten door Natuurherstelverordening

Uit de derde aanbeveling van de rapporteurs volgt dat het nog te vroeg is om -zelfs op hoofdlijnen- een inschatting te maken voor wat wijzigt door de Natuurherstelverordening voor gemeenten. De rapporteurs bevelen aan om een juridische wetenschapper te vragen de resultaten te analyseren na afronding van de trilogie om zicht te krijgen op de effecten voor de regelgeving en uitvoering in Nederland. Een onderwerp lijkt daarbij zeker van toepassing op gemeenten namelijk over de natuur in stedelijk gebied, waarbij het nog onduidelijk is hoeveel beleidsvrijheid op het lokale niveau aanwezig blijft. Het kabinet vindt op dit moment dat hier onvoldoende rekening mee wordt gehouden.

2.3. Bodemmonitoringrichtlijn

Voor deze analyse is de versie van de bodemmonitoringrichtlijn gebruikt die de Europese Commissie op 5 juli 2023 heeft gepubliceerd¹⁸.

Doel van de wet

Het doel van de EU-richtlijn is het bereiken en behouden van gezonde bodems in 2050. De wet is onderdeel van de EU Bodemstrategie. Deze strategie onderstreept de baten van gezonde bodems voor de samenleving. De strategie geeft acties en een kader met maatregelen voor bescherming, herstel en duurzaam gebruik van bodem.

¹⁸ [https://environment.ec.europa.eu/system/files/2023-](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Proposal%20for%20a%20DIRECTIVE%20OF%20THE%20EUROPEAN%20PARLIAMENT%20AND%20OF%20THE%20COUNCIL%20on%20Soil%20Monitoring%20and%20Resilience_COM_2023_416_final.pdf)

[07/Proposal%20for%20a%20DIRECTIVE%20OF%20THE%20EUROPEAN%20PARLIAMENT%20AND%20OF%20THE%20COUNCIL%20on%20Soil%20Monitoring%20and%20Resilience_COM_2023_416_final.pdf](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Proposal%20for%20a%20DIRECTIVE%20OF%20THE%20EUROPEAN%20PARLIAMENT%20AND%20OF%20THE%20COUNCIL%20on%20Soil%20Monitoring%20and%20Resilience_COM_2023_416_final.pdf)

Belangrijkste wijzigingen door de wet

De richtlijn bevat een helder doel en ambities, maar geen harde verplichtingen bevat over de wijze waarop in 2050 over het gehele grondgebied van Nederland gezonde bodems moeten zijn gerealiseerd. De in de richtlijn opgenomen verplichtingen richten zich voornamelijk op monitoringskarakter. De wet kent 3 belangrijke wijzigingen:

- **Monitoring via bodemdistricten**

De richtlijn komt met een kader voor bodemmonitoring dat inzicht moet geven in het effect van bodem verbeterende en –beheersmaatregelen, wat moet leiden tot continue verbetering van de bodemgezondheid en vitaliteit. Te monitoren parameters zijn onder andere: verzilting, erosie, koolstofverlies, verdichting, nutriënten, chemische verontreiniging en waterretentie, evenals de snelheid van bodemafdekking en ruimtebeslag. Per parameter kan het verschillen of de EC wel of niet een bandbreedte meegeeft of die overlaat aan de lidstaten om te definiëren. Er komt een 'digital soil health portal' waarin data van bodemgezondheid kunnen worden ingevoerd. Daarnaast wordt er beschreven op welke wijze en in welke frequentie de monitoring dient te worden uitgevoerd en zijn er criteria voor de beoordeling van de bodemgezondheid.

De verplichte monitoring moet plaatsvinden in door de lidstaten nog aan te wijzen 'bodemdistricten'. Dit is een administratieve eenheid met een zo groot mogelijke homogeniteit in onder andere grondsoort en landgebruik. Daarnaast geldt er voor lidstaten een zesjarige rapportageplicht over de behaalde resultaten op de bovenstaande parameters. Voor bodemafdekking en ruimtebeslag geldt een tweejaarlijkse rapportageverplichting.

- **Maatregelen voor duurzaam beheer**

Er worden eisen gesteld ten aanzien van het vaststellen en geleidelijk implementeren van duurzame bodembeheerpraktijken en herstelmaatregelen op basis van de resultaten van de monitoring. De richtlijn geeft hiervoor een indicatieve lijst van mogelijke maatregelen. Daarnaast is er aandacht voor het geven van voorlichting en verhogen van bewustzijn over de inzet van duurzaam bodembeheer. De richtlijn onderstreept het belang van het beperken van het ruimtebeslag en bodembedekking, wat impliceert dat de effecten op ruimtebeslag en bodembedekking (door bebouwing of infrastructuur) bij de ruimtelijke planvorming mee moeten worden meegenomen in de afweging.

- **Aanpak bodemverontreiniging**

De lidstaten zijn vrij in de keuze van te nemen maatregelen om bodemverontreiniging aan te pakken. Voor de aanpak van bodemverontreiniging en de identificatie van potentiële bodemverontreinigingslocaties hanteert de Commissie een risicobenadering. Er wordt beschreven hoe potentieel verontreinigde locaties geïdentificeerd kunnen worden door een koppeling te leggen met onder andere bedreigende bedrijfsmatige situaties. Lidstaten moeten een kader opstellen voor vrijwillige bodemcertificering voor landeigenaren en -beheerders.

Het voorstel verlangt ook van de lidstaten dat zij onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu in verband met bodemverontreiniging aanpakken, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten zullen verontreinigde locaties moeten identificeren, onderzoeken, beoordelen en saneren.

Status van de wet

De EC heeft in het najaar van 2022 het eerste wetsvoorstel gepubliceerd, ter consultatie. Op basis van deze input heeft de EC op 5 juli 2023 een nieuwe versie uitgebracht, waarin er meer ingezet wordt op een inspanningsverplichting. De komende tijd wordt het voorstel voor deze richtlijn besproken in de verschillende Europese instellingen. De verwachting is dat in het voorjaar van 2024 de trilogie (gesprekken tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie) van start zullen gaan.

Vier jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn – wanneer het Parlement en de Raad de wet officieel hebben aangenomen – wil de Commissie dat de lidstaten maatregelen nemen voor duurzaam bodembeheer, die geleidelijk op alle beheerde bodems worden toegepast tot 2050. Daarnaast moeten lidstaten praktijken die negatief zijn voor de bodemgezondheid, identificeren en voorkomen dat deze blijvend worden uitgevoerd.

Wat wijzigt er voor gemeenten?

Uitgangssituatie Taken onder de Omgevingswet

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het bodembeleid vormgegeven in de Wet Bodembescherming. Deze wet richt zich vooral op bodemverontreinigingen die zich vooral (maar niet enkel) manifesteerden in bebouwd gebied en waarbij enkel naar de chemische bodemkwaliteit werd gekeken.

Per 1 januari 2024, door de inwerkingtreding van de Omgevingswet, worden gemeenten bevoegd gezag voor de bodem. Dit houdt in: toezien op een juiste omgang met bodemverontreiniging en een juiste sanering van verontreinigde bodem en grondwater.

Daarnaast dragen provincies de bodemdossiers (inclusief bodemarchief) over aan gemeenten, die deze verantwoordelijkheid overnemen. In het bodemarchief is informatie te vinden over de staat van de grond. Gemeenten zijn straks verplicht ervoor te zorgen dat alle in het archief aanwezige informatie ook openbaar toegankelijk is. Wettelijk is bepaald dat het handhavingsdeel door de Omgevingsdienst wordt uitgevoerd. De gemeente is straks vrij in de wijze waarop zij de uitvoering van het vergunningsdeel organiseert.

Het aanvullingsspoor bodem voegt het thema bodem en ondergrond toe aan de Omgevingswet. De instrumenten van de Omgevingswet zijn daarmee toepasbaar op het thema bodem en ondergrond. De nieuwe regels komen in de plaats van de bestaande regels voor het beheer van bodemkwaliteit, zoals de Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit

uniforme saneringen. Een aantal EU-richtlijnen vormt het kader voor de wijzigingen en aanvullingen van het stelsel Omgevingswet, bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn.

Uit de Omgevingswet volgt dat regels over het meenemen van bodemkwaliteit in de afweging worden via het Aanvullingsbesluit bodem opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Beleidsontwikkeling

Met de komst van de Omgevingswet wordt de bodem voor gemeenten bestuurlijk relevanter dan nu het geval is. Gemeenten zullen het thema bodem meenemen in hun Omgevingsvisie en Omgevingsplan. Het thema bodem valt uiteen in verschillende subthema's zoals biodiversiteit in de bodem, archeologie, bodemdaling, draagkracht van de bodem, drinkwater en grondwaterkwaliteit, kabels en leidingen, verdichting, verarming, verdroging, vermessing en verzilting van de bodem. Deze thema's zijn nauw verbonden aan de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd: klimaat, wonen, energie, economie, mobiliteit en gezondheid. Tegelijkertijd hebben keuzes rondom deze thema's weer veel impact op de bodem. Daarnaast is bodem een grensoverschrijdend onderwerp en hiermee is afhankelijkheid van andere overheden zoals het waterschap (watersysteem) en provincie (grondwater).

Gemeenten noemen dat naast de Omgevingswet, het 'Water bodem sturend' beleid (WBS) van Minister Harbers van Infrastructuur en Waterstaat van Kabinet Rutte IV ¹⁹ relevant is. Dit beleid houdt in dat water en bodem sturende principes worden voor ruimtelijke planvorming, om ook in de toekomst een veilige omgeving, met een gezonde bodem, voldoende en schoon water te garanderen. Dit kan betekenen dat niet alle (door gemeenten) beoogde nieuwbouwlocaties vanuit de principes van WBS geschikt zijn voor woningbouw, bijvoorbeeld door risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid. Gemeenten zullen moeten kiezen tussen anders bouwen, het bekostigen van extra maatregelen om de risico's te verminderen, of het zoeken naar andere locaties.

Wijziging voor gemeenten door de bodemmonitoringrichtlijn

De meeste verplichtingen die de richtlijn bevat zijn geadresseerd aan Nederland als lidstaat. Bij de vertaling van de richtlijn naar Nederlandse wetgeving moet er bepaald worden welke taken bij welke partijen worden belegd. Echter, omdat door de inwerkingtreding van de Omgevingswet gemeenten verantwoordelijk worden voor bodemgezondheid lijkt het een reële optie dat veel van de taken uit de richtlijn bij gemeenten belanden als bevoegde autoriteit. Een gemeente kan bepaalde taken uitbesteden aan een Omgevingsdienst, maar heeft dan alsnog te maken met opdrachtgeverschap, bestuurlijke verantwoordelijkheid en financiering van de uitvoering ervan. Zo

¹⁹ kamer brief 25 november 2022, Ministerie Infrastructuur en waterstaat. Water en bodem sturend.

stelt de impactanalyse naar de bodemrichtlijn²⁰ dat het handzaam en effectief zou zijn om de bodemdistricten in te delen in lijn met de indeling van omgevingsdiensten, omdat er per omgevingsdienst meestal één bodemtype dominant is. Echter, hierover heeft geen besluitvorming plaatsgevonden.

Het is mogelijk dat de bodemmonitoringsrichtlijn voor gemeenten de volgende wijzigingen kan inhouden:

- Opstellen van een monitoringskader, al dan niet onder coördinatie van het Rijk
- Eventueel uitvoeren van monitoring op alle directe en indirecte monitoringsonderdelen van de richtlijn
- Ontsluiten en rapporteren over gegevens van bodemmonitoring aan EU en aan publiek
- Eventueel beoordelen van bodem aan de hand van kwaliteitsindicatoren conform het 'one out, all out' principe
- Uitvoeren van duurzame bodembeheerpraktijken en herstelmaatregelen op basis van de resultaten van de monitoring.
- Meenemen van effecten van ruimtebeslag en bodembedekking (door bebouwing of infrastructuur) bij de ruimtelijke planvorming
- Aanpakken van bodemverontreiniging en de identificatie van potentiële bodemverontreinigingslocaties via risicobenadering.
- Opstellen van een kader- al dan niet onder coördinatie van het Rijk- voor vrijwillige bodemcertificering voor landeigenaren en -beheerders.
- Publiek informeren over (potentieel) verontreinigde locaties en genomen maatregelen

Het is onduidelijk hoe deze mogelijke taken gaan landen in de Omgevingswet.

2.4. Herziening Richtlijn Stedelijk afvalwater

De EC heeft in 1991 de richtlijn 'Behandeling Stedelijk Afvalwater' opgesteld. Deze richtlijn reguleert het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Deze richtlijn heeft ten doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van bovengenoemde soorten afvalwater. Op basis van de Refit-evaluatie heeft de EC besloten de richtlijn te herzien. Voor deze analyse is de consultatieversie gebruikt die gepubliceerd is op 26 oktober 2022.

Doel van de wet

Met de herziening van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater wil de EC drie doelen bereiken:

²⁰ Impact analyse EU bodemmonitoringrichtlijn in opdracht van de decentrale overheden. Uitgevoerd door Ambient Advies. Oktober 2023

- Beter aansluiten bij de ambities van de Green Deal, hiervoor zijn aanvullende inspanningen in de afvalwatersector zijn nodig om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, grondstoffen terug te winnen en om water te hergebruiken;
- Bijdragen aan het aanpakken van resterende vervuiling vanuit stedelijke bronnen: door het succes van centrale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) is de vervuiling uit andere bronnen als kleine agglomeraties, decentrale zuiveringen en afstromend hemelwater (regen en sneeuw) relatief belangrijker geworden. De huidige emissie-standaarden voor het effluent (gezuiverd afvalwater) van rwzi's voor stikstof en fosfaat zijn niet altijd voldoende om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) te bereiken. Daarnaast bevat stedelijk afvalwater andere verontreinigende stoffen waaronder microverontreinigingen, bijvoorbeeld resten van geneesmiddelen die in lage concentraties een risico kunnen vormen voor het milieu en de volksgezondheid.
- Bevorderen van een gelijk speelveld binnen de EU. De Commissie ziet namelijk dat onder andere het beginsel 'de vervuiler betaalt' in de praktijk niet voldoende wordt toegepast. Ook de methoden van monitoring en rapportage kunnen volgens de Commissie worden verbeterd door verdergaande digitalisering.

Belangrijkste wijzigingen door de wet

In verband met leesbaarheid zijn slechts de relevante wijzingen voor gemeenten genoemd.

- De toepassing van de richtlijn uitgebreid (artikel 3 en 6)

De toepassing van de richtlijn wordt uitgebreid van agglomeraties van 2.000 p.e. (population equivalent, gemakshalve: de belasting die overeenkomt met vuilbelasting van 2000 inwoners, bedrijven kunnen immers ook lozen) naar 1.000 p.e.

- Decentrale zuivering (artikel 4)

In delen van de EU wordt momenteel veel gebruik gemaakt van systemen voor Individuele Behandeling Afvalwater (IBA). De eisen hiervoor, inclusief eisen met betrekking tot inspectie, wil de Commissie aanscherpen en het gebruik hiervan beperken. Een deel van de IBA's zijn in het beheer van de gemeenten. Artikel 4 stelt dat tenminste dezelfde eisen voor IBA's gelden met betrekking tot verwijdering voor BZV, CZV, zwevende stof, stikstof en fosfaat moet worden bereikt als de nieuwe eisen uit artikelen 6 en 7 voor reguliere centrale rwzi's.

- Integrale (gemeentelijke) waterbeheerplannen (artikel 5)

Om vervuiling als gevolg van hemelwater en overstorten te verminderen dienen integrale (gemeentelijke) waterbeheerplannen te worden opgesteld en geïmplementeerd. Met het Systeemoverzicht Stedelijk Water (SSW), voorheen basisrioleringsplan (BRP) hebben de Nederlandse gemeenten al een goede basis om invulling te kunnen geven aan de gevraagde plannen. In bijlage V staan de vereiste aanvullingen voor dit plan beschreven.

- Stikstof en fosfaat verwijdering (artikel 7)

Om stikstof en fosfor uit het afvalwater te verwijderen worden de verplichtingen voor zuivering van stikstof (N) en fosfor (P) (3e zuiveringstrap) voor grote rwzi's (voor meer dan 100.000 inwoners) aangescherpt. Door middel van aanwijzing van gebieden die gevoelig zijn voor eutrofiëring (overmaat aan nutriënten in oppervlaktewater) gelden deze verplichtingen ook voor middelgrote installaties (voor 10.000-100.000 inwoners). Dit betekent dus dat meer rwzi's aan de aangescherpte norm moeten voldoen.

- Indirecte lozingen (artikel 14, 15, 16).

De Commissie wil de aanpak van indirecte lozingen verbeteren. Onder de richtlijn industriële emissies (RIE)^[4] die 5 april 2022 is verschenen zijn de grenswaarden voor lozingen al aangescherpt. In het voorstel voor de herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater geeft de Commissie echter veel meer bepalingen voor indirecte lozingen van niet huishoudelijk afvalwater dan in het voorstel voor de RIE. Daarbij geldt het vereiste van een voorafgaande vergunning, ook voor rwzi's. De mogelijkheid van vooraf te stellen voorschriften (algemene regels) komt te vervallen. Ook wordt monitoring van influent en effluent van de rwzi voorgesteld om bronnen van vervuiling op te sporen en gericht maatregelen te nemen. Het intrekken van de vergunning kan daarbij horen. Daarnaast geldt er een verplichting om vergunningen iedere 6 jaar te bezien.

- Risicobeoordeling en beheer (artikel 18)

Nieuw artikel: de lidstaten worden verplicht om te beoordelen wat de risico's zijn van lozing van stedelijk afvalwater voor het milieu en gezondheid van de mens. Indien nodig dienen er mitigerende maatregelen worden genomen, die in deze richtlijn nader zijn beschreven.

- Toegang tot sanitatie (artikel 19)

De toegang tot sanitatie moet bevorderd worden voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen en algemeen het aanmoedigen van gratis openbare toiletten.

- Monitoring en rapportage (artikel 21)

De Commissie stelt uitgebreidere monitoring voor en de toepassing van digitale instrumenten voor monitoring en rapportage. De Commissie en het Europees Milieuagentschap moeten permanent toegang hebben tot bepaalde informatie. Gemeenten geven aan dat er nog onduidelijkheden zijn in de interpretatie van de monitoring en hetgeen precies gemonitord moet worden.

- Informeren van publiek (artikel 24)

Dit is een nieuw artikel, waarin lidstaten adequate en up-to-date informatie, online beschikbaar moet stellen aan het publiek (zonder dat erom gevraagd hoeft te worden), over de mate waarin wordt voldaan aan behandeling van stedelijk afvalwater, hoeveel water per huishouden is ingezameld en gezuiverd, de kosten die ermee gemoeid zijn etc. De richtlijn geeft aan dat het

wenselijk is deze informatie op te nemen op de facturen voor de heffingen die huishoudens eenmaal per jaar van waterschap en gemeenten ontvangen.

- Toegang tot rechter (artikel 25)

Het voorstel stelt dat de toegankelijkheid van de rechtsgang moet worden geborgd en er moet worden voorzien in doeltreffende verhaalmechanismen. Daarnaast geeft het voorstel dat individuen het recht hebben om compensatie te eisen en te verkrijgen bij gezondheidsschade als gevolg van schending van de nationale regelgeving. Als een causaal verband tussen gezondheidsschade en schending aannemelijk is gemaakt of kan worden vermoed, ligt de bewijslast vervolgens bij het bedrijf dat/de overheid die verantwoordelijk is voor de schending om aan te tonen dat de schending niet de schade heeft veroorzaakt of daaraan heeft bijgedragen. Ook in de herziening Richtlijn Industriële Emissies en in de [herziening](#) luchtkwaliteitsrichtlijn zijn gelijksoortige bepalingen te vinden.

Status van de wet

Op 26 oktober 2022 is het voorstel gepubliceerd¹. Over de definitieve versie wordt nog onderhandeld. Er is sprake van een getrapte invoering. In 2040 moeten overheden compleet voldoen aan de Richtlijn.

Wat wijzigt er voor gemeenten?

Uitgangssituatie: Taken onder de omgevingswet

Beleidsontwikkeling

De gemeente heeft een aantal (zorg)taken voor het stedelijk afvalwater, die vastgelegd zijn in de Omgevingswet, zoals het beheer van het stedelijk afvalwater in het grondgebied van de gemeente en het beheer en onderhoud van openbare rioolstelsels. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater naar de rwzi. In de praktijk wordt hier invulling aangegeven door aanleg en beheer van openbare rioolstelsels. De waterschappen zijn de belangrijkste ketenpartij in de uitvoering van deze wetgeving, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de zuivering van stedelijk afvalwater.

De voormalige rijksregels over het beheer van stedelijk afvalwater gaan over naar het omgevingsplan. Totdat de gemeente zelf lozingsregels heeft opgesteld, geldt het tijdelijk deel van het omgevingsplan: de bruidsschat. Als de Omgevingswet ingaat, kunnen gemeenten de bruidsschatregels aanpassen. En kiezen voor regels die passen bij de lokale situatie.

De gemeenten zullen in de overgangsfase tot eind 2031 de regels over het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater vervangen door eigen regels.

Vergunningverlening

Daarnaast zijn gemeenten – en provincies – het bevoegde gezag met betrekking tot vergunningverlening rondom lozingen door bedrijven op riolering. Het betreffende wettelijke

kader (Nederlandse wetgeving, gebaseerd op de Richtlijn Industriële Emissies) bepaalt welke overheid het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Hierin is er samenhang tussen de RIE en de richtlijn stedelijk afvalwater. Als de provincie een lozingsvergunning afgeeft aan een industrieel bedrijf, betekent dat dat het vervuilde water via het riool terecht komt bij de rwzi, die meer inspanning moet verrichten om dat water te zuiveren, conform de aangescherpte eisen in de richtlijn stedelijk afvalwater. Daarnaast kunnen door kwantitatief grote lozingen en/of lozingen van chemische stoffen door bedrijven de betonnen rioolbuizen worden aangetast. Deze kosten worden uiteindelijk verhaald op de inwoners via de rioolwater heffing en/of zuiveringsheffing.

Monitoring

Gemeenten monitoren diverse parameters in het riool. Daarnaast zijn er gemeenten die ook rioolwateronderzoek doen, of gebruik maken van gegevens uit dit onderzoek om beleid te maken. De kwaliteit van het stedelijk afvalwater van een bepaalde wijk kan een indicatie geven van het leefgedrag van de inwoners, zoals drugsgebruik, en ook bepaalde ziekten en voedingsgewoonten zijn uit het afvalwater detecteerbaar. Hiervan wordt in de praktijk nog weinig gebruik gemaakt.

Bezwaar/procedures

Het voorzien van informatie aan inwoners en de toegang tot de rechter is in de huidige situatie geregeld door het Verdrag van Aarhus, dat Nederland ook ondertekend heeft. Het Verdrag van Aarhus regelt dat het publiek (individuele en verenigingen die hen vertegenwoordigen) het recht heeft op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden. Ook regelt het Verdrag van Aarhus toegang tot de rechter als overheidsinstanties deze rechten en milieuwetgeving niet naleven.

Toekomstige situatie: Wijziging voor gemeenten door de Herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater?

Beleidsontwikkeling

Gemeenten zullen door de aanvullende eisen uit de Herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater moeten opnemen in het omgevingsvisie en –plan.

Één van deze eisen is het opstellen van een geïntegreerd stedelijk afvalwater beheerplan. Met het huidige Systeemoverzicht Stedelijk Water (SSW) , voorheen basisrioleringsplan (BRP)) hebben de Nederlandse gemeenten al een goede basis om invulling te kunnen geven aan het gevraagd plan, wel zullen we nog aanvullende aspecten beschreven moeten worden. Ook zullen gemeenten bij de inrichting van de openbare ruimte rekening moeten houden met de toegang tot sanitatie voor kwetsbare bevolkingsgroepen door het bevorderen (gratis) openbare toiletten. De schoonmaak hiervan zal een terugkerende taak zijn.

Uitvoering

De normen voor zuivering van stikstof en fosfor voor rwzi's worden aangescherpt. Voor een beperkt aantal rwzi's betekent dat om aan de gestelde zuiveringseis te voldoen, er meer ruimte nodig is. Voor een beperkt aantal rwzi's in Nederland vormt ruimtegebrek in stedelijk gebied een probleem als aan deze eis te voldoen. Dit raakt de indirecte gemeente, aangezien deze verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ontwikkeling en het afgeven van omgevingsvergunning indien een rwzi wil uitbereiden om aan de norm te voldoen.

Daarnaast stelt de richtlijn dat kleinere kernen met minstens 1000 inwoners het afvalwater nu ook moet worden ingezameld en behandeld, conform de wetgeving. Voorheen gold dit voor kernen vanaf 2000 inwoners. Dit betekent in theorie dat meer gemeenten/kernen onder de richtlijn vallen, in Nederland is het aansluitingspercentage van 99,5% al zo hoog dat dit vrijwel geen opgaven is.

Gemeenten – en provincies – zijn al het bevoegde gezag met betrekking tot vergunningverlening rondom lozingen door bedrijven. De richtlijn wil de aanpak van indirecte lozingen verbeteren, door een verplichte betrokkenheid van afvalwaterbeheerders bij de beoordeling van indirecte lozingen. Het intrekken van de vergunning kan daarbij horen. Daarnaast geldt er een verplichting vergunningen iedere 6 jaar te bezien. Het aanpakken van de indirecte lozingen vraagt intensief samenwerking milieudiensten, gemeenten en waterschappen

Monitoring

De richtlijn bevat uitgebreide monitoringsverplichtingen. Gemeenten geven aan dat er nog onduidelijkheden zijn in de interpretatie van de monitoring, en hetgeen precies gemonitord moet worden. Bijvoorbeeld met betrekking tot de monitoring van lozingen van regenwater uit regenwaterriolering en overstortingen van stedelijk afvalwater uit gemengde riolering. Indien er gebruik kan worden gemaakt van huidige indicatoren is de uitvoeringslast lager, dan als dat niet zo is. Daarnaast voegt de richtlijn additionele monitoringsparameters toe, bijvoorbeeld rondom de metingen van virussen. Daarnaast is het onduidelijk of alles daadwerkelijk gemonitord moet worden, of dat er ook gebruik gemaakt kan worden van modellen en ramingen. Het is de verwachting dat er extra monitoringsinspanning nodig gaan zijn, om aan de vereisten uit de richtlijn te voldoen.

Informeren van publiek

Lidstaten moeten adequate en up-to-date informatie, online beschikbaar stellen aan het publiek, over de mate waarin wordt voldaan aan behandeling van stedelijk afvalwater, hoeveel water per huishouden is ingezameld, gezuiverd etc. Gemeenten geven aan dat er naast monitoring op de rwzi's ook van hen een rol voor overstortingen en vervuilde hemelwaterlozingen wordt verwacht.

Bezwaar/procedures

De herziene richtlijn stelt nadere verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de rechtsgang, ten opzichte van de verplichtingen uit het huidige verdrag van Aarhus. Er moet

worden voorzien in doeltreffende verhaalmechanismen en individuen krijgen het recht om compensatie te eisen en te verkrijgen bij gezondheidsschade als gevolg van schending van de nationale regelgeving. Als een causaal verband tussen gezondheidsschade en schending aannemelijk is gemaakt of kan worden vermoed, ligt de bewijslast vervolgens bij het bedrijf/de overheid verantwoordelijk voor de schending om aan te tonen dat de schending niet de schade heeft veroorzaakt of daaraan heeft bijgedragen. Het is nog onduidelijk wat dit precies betekent voor processen bij de gemeente.

2.5. Herziening Richtlijn Industriële Emissies

De Richtlijn Industriële Emissies (Richtlijn 2010/75/EU) (RIE) beoogt de uitstoot van verontreinigende stoffen door industriële installaties en grote veehouderijbedrijven te reguleren. De industriële bedrijven die onder de RIE vallen, krijgen een exploitatievergunning van de autoriteiten van het land waarin ze zijn gevestigd. Die vergunning bevat op basis van de beste beschikbare technieken (BBT's) emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen die de fabriek uitstoot. Voor de vergunningen wordt rekening gehouden met de algemene milieuprestaties van de fabriek, waaronder emissies in lucht, water en bodem, afvalproductie, het gebruik van grondstoffen, en energie-efficiëntie. De EU-landen moeten minstens om de drie jaar inspecties ter plaatse houden op basis van risico gebaseerde criteria.

Doel van de wet

De RIE is in 2020 door de Europese Commissie geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat het wenselijk was om de richtlijn te moderniseren en in lijn te brengen met de ambities uit de Green Deal ²¹ In april 2022 publiceerde de EC de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies, met als doel het stimuleren van een ingrijpende transformatie van grote agro-industriële installaties met het oog op een schone, concurrerende en klimaat neutrale economie in 2050.

Belangrijkste wijzigingen door de wet

De belangrijkste veranderingen zijn:

- Meer industriële 'inrichtingen' onder de wetgeving zoals de mijnbouwsector, grote batterij fabrieken;
- Vergroten van het toepassingsgebied van de richtlijn op intensieve veehouderijen door het aanpassen van criteria waardoor meer veehouderijen onder de richtlijn vallen;
- Betere toegang tot informatie, meer transparantie en meer inspraak van het publiek
- Het stimuleren van gebruik van baanbrekende technologieën en andere innovatieve benaderingen in industriële 'inrichtingen'

²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e5bdf9a249eeae5c65d3b8f4a653fb5989da5434/pdf>

Status van de wet

Op 5 april 2022 heeft de EC een voorstel gepubliceerd. Het Europees Parlement heeft in de plenaire vergadering van 11 juli haar steun gegeven voor de modernisering en versterking van de richtlijn industriële emissies. De laatste triloog vindt plaats 28 november 2023, waarin ook de landbouw aspecten worden besproken. Het voorstel moet nog definitief aangenomen worden door het Europees Parlement en de Raad. Lidstaten zullen volgens het voorstel 18 maanden de tijd krijgen om de herziene richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. Verder zullen de best beschikbare technieken worden ontwikkeld. De landbouwsector zal vervolgens drie jaar de tijd krijgen om aan de eisen te voldoen. Voor de industriële sector zal deze tijd vier jaar bedragen.

Wat wijzigt er voor gemeenten?

Uitgangssituatie: Taken onder de Omgevingswet

Beleidsontwikkeling

De huidige RIE is in Nederland geïmplementeerd via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet Milieubeheer. Vanaf 1 januari 2024 zullen deze worden opgenomen in de Omgevingswet.

Uitvoering

Het doel van de Wet Milieubeheer is het reguleren van milieubelastende activiteiten die door zogenaamde 'inrichtingen' worden gedaan. Een inrichting is een 'bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'.

Gemeenten zijn het bevoegd gezag op zogenaamde 'inrichtingen' die vallen onder de Wet milieubeheer. Hieronder vallen verschillende typen bedrijven, dit kunnen garages, metaal bewerkende bedrijven of jachthavens zijn. Veehouderijen die 25.000 m³ per jaar mest per jaar verwerken vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag²². In vrijwel alle gevallen is de gemeente het bevoegd gezag als een veehouderij dierlijke mest bewerkt of verwerkt op boerderijschaal. Er zijn ook inrichtingen die niet onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen, maar onder provinciaal gezag. Dat zijn industriële bedrijven zoals IPPC/ BRZO bedrijven, RIE-4 bedrijven, defensie inrichtingen, installaties op zee, mijnbouwplaatsen, bepaalde lozingen en stortingen en veehouderijen die op grotere schaal mest van derden verwerken.

De vergunningverlening, toezicht en handhaving besteden gemeenten uit aan een Omgevingsdienst of Regionale Uitvoeringsdienst. Zij verlenen vergunningen aan bedrijven die onder de RIE vallen, en houden daarbij rekening met de effecten van het bedrijf op het milieu op bijvoorbeeld emissies naar lucht, water en bodem, afvalproductie, gebruik van grondstoffen,

²² De exacte criteria zijn te vinden op categorie 7.4 van bijlage I, onderdeel C van het Bor.

energie-efficiëntie en lawaai. Algemeen geldt dat de omgevingsvergunning milieu gebaseerd moet zijn op de Beste beschikbare technieken (BBT), dit wil zeggen de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen. De vergunning bevat emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen die het bedrijf maximaal mag uitstoten.

Het vergunning plichtige bedrijf moet gedurende het jaar zijn emissies en afval registreren. Per type bedrijf kunnen er aanvullende rapportageonderwerpen zijn, zoals energiegebruik, warmtegebruik, geluid en geur. Indien een grenswaarde is overschreden moet hierover gerapporteerd worden. Dit gaat via het elektronische milieujaarverslag (e-MJV).

Monitoring

De 'inrichtingen' moeten milieu-informatie registreren in het e-MJV. Omgevingsdiensten beoordelen deze informatie, gebruiken deze als input voor monitoring en toezicht. Hiermee kunnen Omgevingsdiensten monitoren periodiek of de 'inrichtingen' de vastgelegde emissiegrenswaarden naleven, zoals omschreven in de Richtlijn Industriële Emissies. Het bevoegd gezag moet toezien op een correcte en volledige rapportage door de bedrijven. Indien de grenswaarden worden overschreden kan het bevoegd gezag sanctioneren of de vergunning intrekken. Daarnaast wordt dit gebruikt voor het opstellen van rapportages aan het bevoegd gezag.

Bezwaar

Nederland heeft het verdrag van Aarhus ondertekend, dit betekent onder andere dat milieugegevens openbaar zijn. Dit regelt toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Dit krijgt vorm doordat het bevoegde gezagen de vergunning van bedrijven die onder de RIE vallen moeten publiceren op internet, zodat dit voor het publiektoegankelijk is. Daarnaast hebben inwoners toegang tot openbare registers waarin gegevens over afval en milieubelastende emissies zijn opgenomen. Dit geeft de mogelijkheid om milieuprestaties van bedrijven binnen Nederland en binnen de Europese Unie te vergelijken. Vervolgens regelt het gedrag van Aarhus dat het publiek inspraak heeft bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden en toegang tot de rechter als overheidsinstanties deze rechten en milieuwetgeving niet naleven.

Gemeenten zien een toename in informatiebehoefte bij het publiek naar milieuprestaties van bedrijven in hun leefomgeving. Dit wordt versterkt door recente ontwikkelingen rondom Chemours en Tata steel. Daarnaast zien gemeenten een toename in het indienen van bezwaren en zienswijzen bij het verlenen van vergunningen.

Toekomstige situatie: Wijziging voor gemeenten door de Herziening van de richtlijn industriële emissies?

Beleidsontwikkeling

In de Herziening van de Richtlijn Industriële Emissies is niet expliciet opgenomen welke overheidspartij het bevoegd gezag wordt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op de inrichtingen. De wetgeving moet nog worden omgezet in nationale wetgeving en kan daarin nog een keuze maken in het bevoegde gezag. Het is de verwachting van gemeenten dat zij het bevoegde gezag zullen blijven op de inrichtingen waarvoor zij dat nu al zijn. Dit wordt ondersteund door één van de uitgangspunten van de Omgevingswet: 'decentraal, tenzij'.

De herziening van de RIE stelt voor om meer intensieve veehouderijen batterij fabrieken en mijnbouw, onder het toepassingsgebied van de Rie te laten vallen. Voor gemeenten is met name de vergroting van het aantal veehouderijen relevant, want batterijfabrieken en mijnbouw vallen niet onder hun bevoegd gezag. De herziene richtlijn stelt voor om de drempelwaarde voor varkens- en pluimveehouderijen te verlagen en er worden voor het eerst rundveehouderijen aan de reikwijdte toegevoegd. Hiermee wordt het aantal veehouderijen die onder de Rie valt, en onder gemeentelijk gezag, aanzienlijk vergroot.

Er komen daarmee strengere eisen uit de RIE op deze veehouderijen. Gemeenten geven aan dat veehouderij en de normen die worden gesteld aan de veehouderij erg gevoelige thema's zijn, vooral in agrarische gemeenten in het landelijke gebied. Agrariërs spelen een belangrijke maatschappelijke, sociale en economische rol binnen landelijke gemeenschappen. De perceptie leeft dat ervan uit 'Den Haag' en 'Brussel' te veel wordt opgelegd, en met de herziening van de RIE komen daar nog meer verplichtingen bij. Dit leidt tot complexe beleidsontwikkeling in gemeenten en besluitvorming in de gemeenteraad.

Uitvoering

Omgevingsdiensten zullen naar verwachting het proces van vergunningsverlening, toezicht en handhaving uitvoeren. De herziening van de Rie beoogt om minder emissies uit te stoten door het vergunnen aan de onderkant van de emissierange voor de industrie. Dit maakt het voor het bevoegd gezag makkelijker om de eisen in de vergunningen aan te scherpen.

De herziening van de RIE - evenals de huidige RIE- schrijft een controlefrequentie voor milieu-inspecties van minimaal eens in de drie jaar. Omdat er meer bedrijven onder de herziene RIE gaan vallen, betekent dit dat er meer inspecties zullen moeten worden uitgevoerd. Mogelijk moeten ook de bestaande vergunning van bedrijven die nu nog niet onder de RIE vallen opnieuw gescreend en geactualiseerd worden.

Monitoring

De staande praktijk rondom het registreren van milieu-informatie door bedrijven in het e-MJV blijft staan. Omgevingsdiensten beoordelen deze informatie, gebruiken deze als input voor monitoring en toezicht. Het beeld is dat deze werkwijze kan worden voortgezet, waardoor de monitoring niet leidt tot extra administratieve lasten voor de veehouder en Omgevingsdienst.

Bezwaar

De herziening van de RIE verplicht het bevoegd gezag tot betere informatievoorziening over de RIE-installaties, zoals de online publicatie van (een samenvatting van) de vergunning en meetresultaten. Hierin lijkt de herziening van de RIE verdere te gaan dan het al aangenomen verdrag van Aarhus, rondom publieke informatie, inspraak en toegang tot de rechter. Daarnaast verplicht de herziening van de RIE tot actualisering van bestaande vergunningen, en is hierop publieke inspraak mogelijk.

2.6. Tijdslijnen normen EU-wetsvoorstellen

In onderstaande tabel 1 staan tijdslijnen van de belangrijkste normen uit de EU-wetsvoorstellen beschreven voor de herziening Stedelijk Afvalwater, Natuurherstelwet, en herziening Luchtkwaliteit richtlijn. Het is nog onduidelijk welke maatregelen specifiek bij de gemeenten zullen worden belegd. De wetsvoorstellen zijn nog in onderhandeling en er kunnen verschuivingen in de tijd plaatsvinden of bijvoorbeeld aanpassingen in mate van verplichting van de normen. Verder moeten deze normen nog vertaald worden naar Nederlandse wetgeving en bepaald worden bij welke organisatie de taken worden belegd. Voor de bodemonitoringsrichtlijn geldt een cyclus waarbij de eenmalige en periodiek terugkerende activiteiten worden weergegeven in figuur 1. De herziening van de Richtlijn Industriële Emissies is hierin niet opgenomen, omdat dit op dit moment nog niet precies duidelijk is hoe de aanpassing van normen gaat leiden tot aanvullende activiteiten.

Datum	Omschrijving
	SAW: Stedelijk afvalwater, NW: Natuur Herstelwet , LKR: Luchtkwaliteitsrichtlijn

2025	SAW: Art 17, lid 4. Tenminste 2 maal per jaar worden antimicrobiële resistentie gecontroleerd in in- en effluent rwzi's* ≥ 100.000 p.e. en indien relevant, in de opvangsystemen. SAW: Art 5, lid 2. Lidstaten stellen lijst op van agglomeraties tussen $10.000 - 100.000$ p.e, waar a) overstortingen of run-off een risico vormen, b) overstorting $> 1\%$ van de totale belasting vormt en c) overstortingen en run-off de doelen van verschillende EU-richtlijnen verhinderen. Art 7, lid 2. Lidstaten stellen een lijst op van gebieden op hun grondgebied die gevoelig zijn voor eutrofiëring en werken die lijst iedere 5 jaar bij (en na 7 jaar op de lijst moet de rwzi voldoen aan de eisen (art 7, lid 7). Tenzij de lidstaat 3^e trap behandeling op zijn hele grondgebied toepast. SAW: Art 11, lid 1a. Uitvoeren energie-audits rwzi's ≥ 100.000 p.e. en vervolgens elke 4 jaar. SAW: Art 22, lid 1a. Een dataset opzetten met informatie die is verzameld overeenkomstig artikel 21, met inbegrip van informatie over de parameters, en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1b. Een dataset opzetten waarin het percentage stedelijk afvalwater wordt aangegeven dat wordt opgevangen en behandeld in overeenstemming met artikel 3, en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1c. Een dataset opzetten met informatie over de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van artikel 4 (IS (voorheen IAS) – IBA's), en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1d. Een dataset opzetten met informatie over het aantal monsters dat is verzameld en het aantal monsters dat is genomen in overeenstemming met deel D van bijlage I. SAW: Art 22, lid 1^e. Een dataset opzetten met informatie over de uitstoot van broeikasgassen, uitgesplitst over verschillende gassen en over het totale energieverbruik en de hernieuwbare energie die wordt geproduceerd door elke rwzi ≥ 10.000 p.e, en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1f. Een dataset opzetten met informatie over de maatregelen in overeenstemming met punt 3 van Annex V, en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1g. Een dataset opzetten met de monitoringresultaten als bedoeld in artikel 17 (Toezicht), leden 1 en 4, en die dataset daarna jaarlijks bijwerken. SAW: Art 22, lid 1h. Een dataset opzetten met de lijst van gebieden die overeenkomstig artikel 7, lid 2, als gevoelig voor eutrofiëring zijn aangemerkt, en die dataset daarna 5-jaarlijks bijwerken.
2027	SAW: Art 6, lid 1. Voor rwzi's* tussen 2.000 en 10.000 p.e. die lozen in kustwateren geldt verplichting 2^e trap tot die tijd niet. SAW: Art 19. Identificatie categorieën groepen met geen of weinig toegang tot sanitaire voorzieningen, beoordeling mogelijke maatregelen en bevordering gratis openbare toiletten, speciaal voor vrouwen in alle agglomeraties ≥ 10.000 p.e.
2029	SAW: Art 22, lid j. Een dataset opzetten met informatie over maatregelen die zijn genomen om de toegang tot sanitaire voorzieningen te verbeteren overeenkomstig artikel 19, met inbegrip van informatie over het deel van hun bevolking dat toegang heeft tot sanitaire voorzieningen, en die dataset vervolgens om de zes jaar bijwerken.

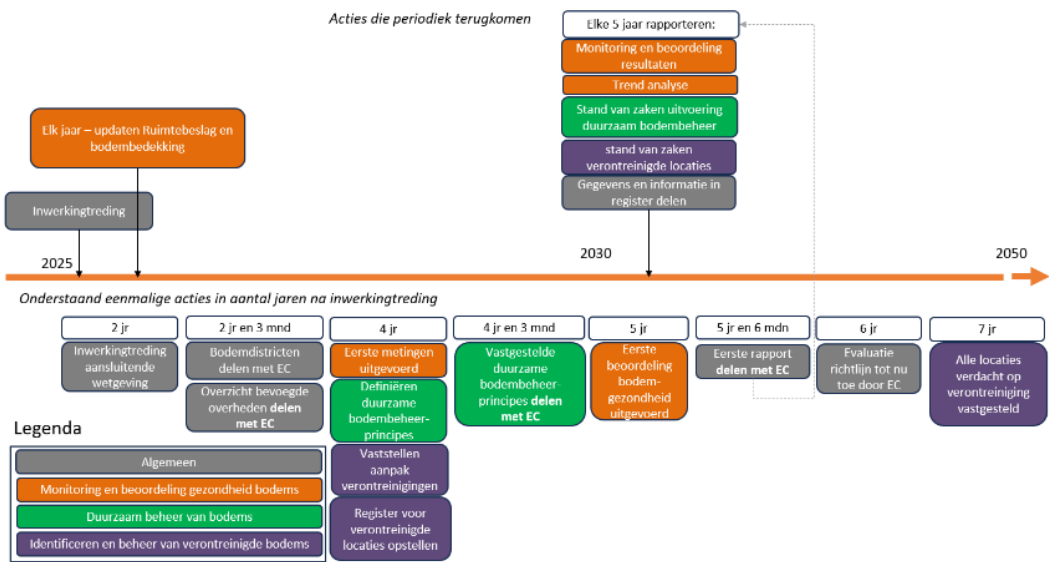
2030	SAW: Art 3, lid 2. Agglomeraties tussen 1.000 en 2.000 p.e. zijn aangesloten op een riolering. SAW: Art 5, lid 1. Opzet IUWWMP voor agglomeraties ≥ 100.000 p.e. SAW: Art 6, lid 2. Rwzi's* tussen 1.000 en 2.000 p.e. hebben een 2^e trap. SAW: Art 7, lid 1. 50% van de rwzi's ≥ 100.000 p.e. hebben een 3^e trap. SAW: Art 8, lid 1. 50% van de rwzi's ≥ 100.000 p.e. hebben een 4^e trap. SAW: Art 8, lid 1. Opstellen lijst met gebieden waar microverontreinigingen een risico vormen, en daarna elke 5 jaar herzien. SAW: Art 8, lid 6. EC stelt monitoring en methodes vast inzake indicatoren van tabel 3 van Part B van Annex I. SAW: Art 11, lid 1b. Uitvoeren energie-audits rwzi's tussen 10.000 – 100.000 p.e. en vervolgens elke 4 jaar. SAW: Art 11, lid 2a. 50% totale energieverbruik is van duurzame bronnen (bij rwzi's ≥ 10.000 p.e.). SAW: Art 22, lid 1i (er staat 1e). Een dataset opzetten met de lijst van gebieden die zijn aangemerkt als gebieden waar de concentratie of accumulatie van microverontreinigende stoffen een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu vormt overeenkomstig artikel 8, lid 2, en bijwerken die dataset daarna om de 5 jaar. SAW: Art 30, lid 1. De EC voert een evaluatie uit. NW, inspanningsverplichtingen: • terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen/mariene ecosystemen herstelmaatregelen op ten minste 30 procent van deze gebieden in • herstelmaatregelen voor de in de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen soorten en in het wild levende vogels die nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van de habitats te verbeteren. Zorgen voor een constant verbeterende trend. Zodra een goede staat is bereikt, volgt een verbod op verslechtering. • Vergelijkbare regels gelden voor mariene ecosystemen, waaronder ook zeven groepen van deze habitattypen. Dit geldt voor Natura 2000 gebieden maar ook voor gebieden buiten Natura 2000. • in alle steden en voorsteden geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking is ten opzichte van 2021 • maatregelen nemen om bij te dragen aan de doelstelling om ten minste 25000 km aan rivieren in vrij stromende rivieren te herstellen • maatregelen nemen om de afname van bestuiverpopulaties om te keren tot een stijgende trend. Na 2030 worden de bestuiverpopulaties om de drie jaar gemeten totdat toereikende niveaus zijn bereikt. • voor bosccosystemen, ook buiten gebieden die al beschermd zijn onder de Vogel- en Habitatrichtlijn, een stijgende trend realiseren voor een zestal indicatoren: (1) staand dood hout, (2) liggend dood hout, (3) het aandeel bossen met een ongelijkjarige structuur, (4) bosverbindingen, (5) de index van alledaagse bosvogels, en (6) de voorraad organische koolstof. LKR: Voldoen aan tussentijdse luchtkwaliteitsnormen

2035	SAW: Art 5, lid 3. Opzet IUWWMP voor agglomeraties tussen 10.000 en 100.000 p.e. SAW: Art 5, lid 1. 100% van de rwzi's ≥ 100.000 p.e. hebben 3^e trap. SAW: Art 5, lid 3 en lid 5. 50% van de rwzi's* tussen 10.000 en 100.000 p.e. in gevoelige gebieden hebben 3^e trap; of een verwijderingspercentage van 82,5% voor P en 80% voor N. SAW: Art 8, lid 1. 100% van de rwzi's ≥ 100.000 p.e. hebben een 4^e trap. SAW: Art 8, lid 4. 50% van de rwzi's tussen 10.000 en 100.000 p.e. in gebieden waar microverontreinigingen een risico vormen hebben een 4^e trap. SAW: Art 11, lid 2b. 75% totale energieverbruik is van duurzame bronnen (bij rwzi's ≥ 10.000 p.e.). SAW: Art 32, lid 3. PM (nog na te gaan)
2040	SAW: Art 7, lid 3 en lid 5. 100% van de rwzi's *tussen 10.000 en 100.000 p.e. in gevoelige gebieden hebben 3^e trap; of een verwijderingspercentage van 90% voor P en 85% voor N. SAW: Art 8, lid 4. 100% van de rwzi's tussen 10.000 en 100.000 p.e. in gebieden waar microverontreinigingen een risico vormen hebben een 4^e trap. SAW: Art 11, lid 2c. 100% totale energieverbruik is van duurzame bronnen (bij rwzi's ≥ 10.000 p.e.). SAW: Art 30, lid 1. De EC voert een evaluatie uit. SAW: Art 32, lid 3. PM (nog na te gaan) NW, inspanningsverplichtingen: • Terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen/mariene ecosystemen herstelmaatregelen op ten minste 60 procent van deze gebieden • Totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte met ten minste drie procent toenemen
2050	W, inspanningsverplichtingen: • Terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen/mariene ecosystemen herstelmaatregelen op ten minste 90 procent van deze gebieden • Totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte met ten minste 5 procent toenemen • Stedelijke boomkroonbedekking van ten minste tien procent LKR: Luchtverontreiniging tot nul terugdringen
2 jaar na het van kracht worden	SAW: Art 18, lid 1. Identificatie van risico in relatie tot diverse EU-richtlijnen. SAW: Art 23, lid 1. Opzet nationaal investeringsprogramma, en vervolgens elke 5 jaar herzien (lid 3). SAW: Art 32, lid 1. Intrekking huidige richtlijn. SAW: Art 33, lid 1. Omzetting in nationale wetgeving.
3 jaar na het van kracht worden	SAW: Art 23, lid 2. Toesturen nationaal investeringsprogramma aan de EC.
5 jaar na het van kracht worden	SAW: Art 27, lid 2. Bevoegdheid gedelegeerde handelingen door de EC is verleend tot 5 jaar na het van kracht worden van de herziene richtlijn en kan worden verlengd.

Onbepaald	SAW: Art 31. Elke 5 jaar moet de EC een rapport opstellen. NW: Lidstaten dienen nationale herstelplannen op te stellen. Een nationaal herstelplan loopt tot en met 2050. In het nationale herstelplan moeten onderdelen worden opgenomen als kwantificering van te herstellen gebieden, beschrijving van herstelmaatregelen, inventarisatie van te verwijderen barrières, een tijdschema voor invoering van herstelmaatregelen, een monitoringplan en geraamde financieringsbehoeften. LKR: Luchtkwaliteitsplannen moeten a) worden opgesteld voordat de luchtkwaliteitsnormen in werking treden in gevallen van niet-naleving vóór 2030, b) erop gericht zijn de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, en in ieder geval niet langer dan drie jaar voor grenswaarden, en c) regelmatige bijwerkingen van de luchtkwaliteitsplannen is verplichten indien geen naleving wordt bereikt.
-----------	--

Tabel 1: tijdslijnen van de belangrijkste normen uit de EU-wetsvoorstellen voor de herziening Stedelijk Afvalwater, Natuurherstelwet, en herziening Luchtkwaliteit richtlijn

Voor de bodemmonitoringrichtlijn geldt een cyclus. Deze is weergegeven in onderstaande figuur 1 en ontleend aan de Impactanalyse bodemmonitoringsrichtlijn uitgevoerd door Ambient (2023) in opdracht van VNG, UvW en IPO.



Figuur 1: Bodemmonitoringsrichtlijn cyclus

3. EU-wetsvoorstellen in de gemeentelijke context

Dit hoofdstuk beschrijft de bestaande situatie in de fysieke leefomgeving, waarbinnen de EU-wetgeving zal gaan landen. Hierin wordt de staat van de leefomgeving, het leefomgevingsbeleid en het personeelstekort beschreven.

3.1. Staat van de leefomgeving

De implementatie van de aangescherpte normen uit de verordeningen en richtlijnen zoals de herziening luchtkwaliteitsrichtlijn en natuurherstel verordening en aanvullende monitorings- en rapportageverplichtingen (bodem, stedelijk afvalwater) vinden plaats in een complexe context: een dichtbevolkt land, waarin de effectiviteit van het gangbare leefomgevingsbeleid afneemt. Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) constateert ²³

- De druk op de leefomgeving niet of nauwelijks afneemt.
- Het met de kwaliteit van de leefomgeving dermate slecht gesteld is dat een aantal belangrijke leefomgevingsdoelen waarschijnlijk niet wordt gehaald:
 - Het voldoen aan de Kaderrichtlijn water in 2027, de doelen voor natuurherstel (vogel-, habitatrichtlijn), het fors verminderen van het primaire (abiotische) grondstoffengebruik, en het realiseren van 900.000 woningen in 2030 gaat hoogstwaarschijnlijk niet lukken.
 - En of het lukt om in 2030 de broeikasgasemissies te hebben teruggebracht met ten minste 55 procent is ook heel onzeker.

3.2. Leefomgevingsbeleid

Gemeenten zijn betrokken of hebben te maken met verschillende (nationale) programma's rondom het thema leefomgeving. Met het nationale programma Novex ²⁴ is het de bedoeling dat alle overheden samen werken aan een plan voor de inrichting van Nederland. Dit startpakket vormt de basis voor het leggen van de ruimtelijke puzzel per provincie. De twaalf provincies zijn gedurende onze analyse aan de slag om - met de waterschappen en gemeenten - de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, te combineren en in te passen in de provinciale plannen. Dit vindt vanuit de het Novex programma per provincie plaats en voor 16 benoemde

²³ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-balans-van-de-leefomgeving-5008.pdf>

²⁴ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/novex/default.aspx>

deelgebieden.²⁵ Geïnterviewden geven aan wisselend betrokken te zijn bij Novex, maar dat de uitkomsten van het Novex programma grote impact kunnen hebben op gemeenten.

De Omgevingswet legt in de voorbereiding naar de ingangsdatum van 1 januari 2024 al beslag op de gemeentelijke capaciteit, de komende jaren gaat dit naar verwachting veel vergen van gemeenten. De overgangsperiode om tot een omgevingsplan voor de hele gemeente te komen is tot eind 2031 voorzien. Daarbij is er de Klimaatwet met aanvullende maatregelen²⁶, die van gemeenten ook de nodige inspanning vraagt²⁷ en zal vragen.

3.3. Personeelstekort

Gemeenten hebben te kampen met personeelstekort in het fysieke domein waardoor expertise om de natuur- en milieudossiers en VTH-taken uit te voeren schaars is. Dit wordt onderbouwd door de vacature monitor 1^e kwartaal 2023 A&O en de A&O personeelsmonitor 2022²⁸:

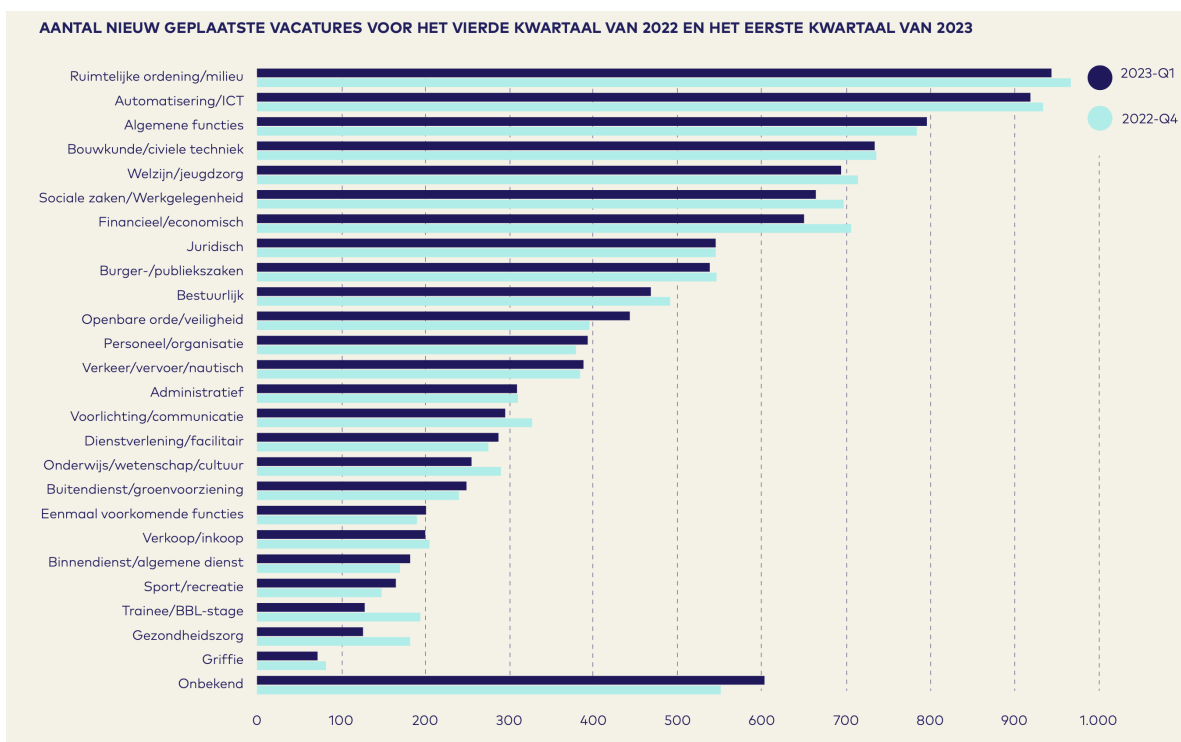
- De beroepsgroep ‘ruimtelijke ordening/milieu’ die werkzaam is bij gemeenten kende een sterke groei in aantal nieuw geplaatste vacatures ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2022 met 47%
- De meest gevraagde beroepsgroep blijft ‘ruimtelijke ordening/milieu’, gevolgd door ‘automatisering/ICT’.
- Het functiegebied met de meest moeilijk vervulbare vacatures is ruimtelijke ordening en milieu.

²⁵ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/novex/aanpak+per+gebied/default.aspx>

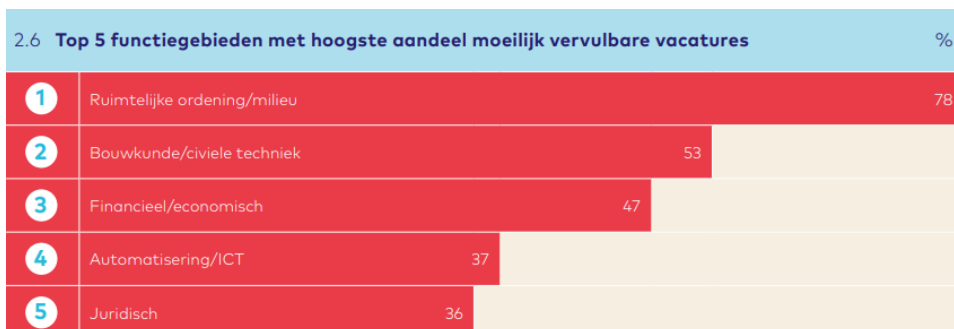
²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid#:~:text=Om%20uiterlijk%20in%202050%20klimaatneutraal,2023%20een%20aanvullend%20klimaatpakket%20gepresenteerd.>

²⁷ <https://vng.nl/artikelen/afspraken-klimaatakkoord-per-sector>

²⁸ <https://www.aeno.nl/publicaties/download/14538025/Vacaturemonitor-1ste-kwartaal-2023>



Figuur 2: Aantal nieuw geplaatste vacatures, overgenomen uit vacature monitor 1^e kwartaal 2023 A&O



Figuur 3: Functiegebieden met hoogst aantal moeilijk vervulbare vacatures

Personeelstekort vormt een bottleneck voor gemeenten. Zo blijkt uit het onderzoek dat door Binnenlands Bestuur onder 130 gemeenten is gehouden: ‘Bijna 70 procent van de gemeenten ziet het eigen personeelsgebrek als het voornaamste obstakel om geplande nieuwbouw ook tijdig te realiseren. Als gevolg van dat tekort neemt de doorlooptijd van bouwprojecten toe en kunnen niet alle plannen tegelijk worden uitgevoerd’²⁹ Dit leidt tot veel inhuur, maar dit is niet altijd een oplossing. ‘Er wordt noodgedwongen ingehuurd, veelal mensen zonder enige kennis van woningbouw’, constateert een anonieme gemeente met minder dan 25.000 inwoners. Het personeelstekort is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard.

²⁹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nijpend-personeelsgebrek-nekt-bouwplannen>

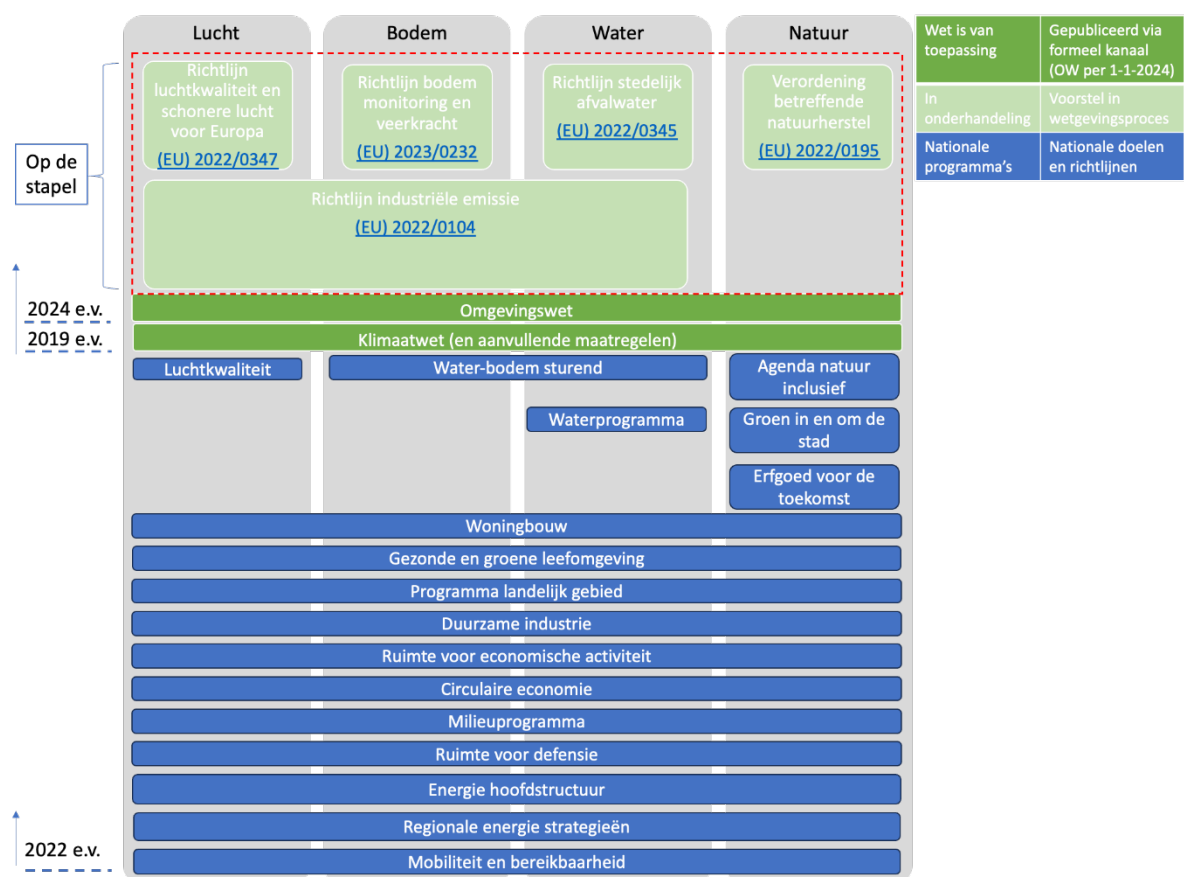
4. Impact op hoofdlijnen EU-wetsvoorstellen voor gemeenten

In dit hoofdstuk is op hoofdlijnen de impact gegeven van de Europese wetten (Herziening richtlijn Stedelijk afvalwater, Natuurherstelwet, herziening Bodemonitoring richtlijn, herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, herziening richtlijn industriële emissies) op gemeenten als deze wetsvoorstellen in samenhang worden beschouwd. In het hoofdstuk zijn ook een viertal casussen gegeven die specifiek inzicht geven in de impact van EU-wetsvoorstellen op de Nederlandse fysieke leefomgeving en opgaven.

4.1. EU-wetsvoorstellen zorgen voor extra complexiteit in afwegingen rondom bestaande opgaven

De afzonderlijke EU-wetsvoorstellen beogen een bijdrage te leveren aan de normen en doelstellingen uit de Green deal rond milieu, natuurherstel en -behoud. De gestelde doelen en normen voor betere milieukwaliteit en natuurherstel en -behoud zullen vertaald worden in Nederlandse wetgeving. Gemeenten krijgen hierdoor te maken met aangescherpte normen en aanvullende taken. Deze moeten worden toegepast door gemeenten naast hun reeds bestaande taken in de fysieke leefomgeving, de uitvoering van de omgevingswet en gecombineerd met de uitvoering van opgaven als woningbouw, klimaatadaptie, klimaatneutrale economie, landbouw- en energietransitie.

In onderstaande figuur 4 is weergegeven dat de EU-normen (rood kader) landen in een context van bestaande (sectorale) opgaven en programma's. Dit komt boven op de uitvoering van de omgevingswet. De EU-normen zorgen voor aanscherping van bestaande normen en extra taken, waardoor er extra complexiteit in afwegingen rondom bestaande opgaven ontstaat. Onder de figuur wordt de impact hiervan toegelicht.



Figuur 4: EU-normen landen boven op de staande opgaven

Gemeenten moeten samenhang zelf in kaart brengen

Het wordt nu aan gemeenten zelf overgelaten om de verschillende doelen en normen uit de EU-wetsvoorstellen samenhangend in beeld te brengen, de verschillende nationale programma's te doorgronden op eventuele overlap en vervolgens te vertalen naar wat dit betekent voor hun taken in de fysieke leefomgeving en bij de uitvoering de woningbouwopgave, klimaatadaptie, klimaatneutrale economie, landbouw- en energietransitie. Ondanks de specifieke kennis van de geïnterviewden, gaven de geïnterviewden aan geen totaalbeeld van de EU-wetsvoorstellen te hebben. Het is al moeilijk om de nationale programma's en opgaven te overzien. Iedereen lijkt overzicht over een deel van de puzzel te hebben. Daar komt bij dat sommige landelijke programma's overlap hebben, en op andere punten weer niet, verschillende tijdlijnen en ambities kennen, die niet altijd op elkaar te plotten zijn. Het creëren van samenhang stelt hoge eisen aan het kennis- en vaardigheden niveau van zowel bestuurders, ambtenaren als inwoners. Het is een complexe taak om een integraal beeld te vormen binnen de gemeente. Om tot integraliteit te komen is het nodig om inzicht en kennis te hebben van de EU-wetsvoorstellen, hoe deze onderling samenhangen en hoe hun wisselwerking is met de opgaven in de leefomgeving. Dit heeft impact op het personeel, er zijn mogelijk meer mensen nodig, met veel expertise van verschillende wetgeving en implicaties en vaardigheden om deze kennis samen te brengen tot een integraal beeld. Dit is een terugkerende activiteit, dus een structurele kostenpost.

Fundamentele keuzes vanuit het Rijk worden gemist, ruimtelijke puzzel leggen op lokaal niveau daardoor lastig

In de context van de stapeling van veelal sectoraal beleid waar de EU-wetgeving bovenop komt, staan gemeenten aan de lat om gebiedsgericht integrale keuzen te maken. Gemeenten geven aan dat ze op lokaal niveau niet aan alle sectorale doelen kunnen voldoen. Gemeenten missen landelijke richting en keuzes over sectoren heen in wat in de toekomst kan en mag en wat niet meer om Nederland leefbaar te houden. Soms botsen de ambities of zijn ze moeilijk met elkaar verenigbaar, zoals de casussen in deze paragraaf laten zien. Daarnaast is er de wetenschap dat er nog meer verplichtingen voor de fysieke leefomgeving aankomen uit zowel Europa als in Nederland, zoals bijvoorbeeld de aanvullende klimaatmaatregelen, terwijl de implementatie van de Omgevingswet de komende jaren nog de nodige inspanning van gemeenten zal vergen. De voorgestelde samenhangende aanpak, zoals die van de Novex tussen verschillende bestuurslagen, wordt als positief ervaren (door sommige geïnterviewden die betrokken zijn, maar dat geldt niet voor allemaal), maar het ontbreken van een nationale richting en prioritering in beleid heeft voor gemeenten als gevolg dat de uitvoering van het beleid door gemeenten complex en tijdrovend is. Het is voor gemeenten een grote inspanning om eerst (in samenwerking met andere regionale bestuurslagen) zelf een richting te bepalen in wat wel en niet gewenst is in de toekomst van een gebied, de neuzen dezelfde kant op zien te krijgen in de belangenafweging van de verschillende programma's en ambities en om vervolgens pas aan de uitvoering toe te komen. Waarbij het risico is dat niet alle opgaven een plek kunnen krijgen in het lokale gebied. De EU-wetsvoorstellen vormen een extra complexiteit toe omdat dit nieuw sectoraal beleid is. Omdat het nu al complex is, geven de meeste geïnterviewden daarom aan dat ze de vertaling van de EU-wetsvoorstellen naar Nederlands beleid afgaan wachten voordat ze ermee aan de slag gaan.

Casus: Economische ontwikkeling vereist landelijke keuzes in een beperkte beschikbare ruimte

‘Een noordelijke provincie wil graag een terrein economisch ontwikkelen, zodat het een interessante plek wordt voor bedrijven, werkgelegenheid en sociale ontwikkeling. In diverse economische programma's in de regio en met het Rijk liggen deze ambities vast. Maar dan moet het concreet worden gemaakt en moet de provincie de ruimtelijk puzzel leggen. Echter, naast economische programma's van het Rijk, zijn er nog 24 andere Nationale programma's Ruimtelijke ordening met allerlei doelstellingen voor mobiliteit, wonen, milieu, energie, water, enzovoorts. Als we alles doen wat in deze programma's staat, hebben we twee keer zoveel ruimte nodig. Er is echt geen centimeter onbestemd. Bedrijven die zich richten op de energietransitie (zoals waterstof) en het uitbreiden van het energienetwerk kosten veel ruimte. De fysieke inpassing kan alleen met de juiste ruimtelijke voorwaarden en vraagt mogelijk extra ruimte voor maakbedrijven die een rol kunnen spelen in de ontwikkeling van deze transitie en zich daarom in de nabijheid van dit cluster willen vestigen. Er worden geen keuzes gemaakt, het Rijk schuift ze voor zich uit of naar de provincies, de provincie wacht op kaders en wij kunnen niet verder’

Participatie en draagvlak: Worsteling in korte termijn en lange termijn belangen

Participatie met inwoners is een belangrijke pijler (motiveringsplicht) van Omgevingswet en is ook uitgangspunt in de Natuurherstel verordening. Hiermee kan er bij inwoners de verwachting worden gewekt dat zij invloed op van alles kunnen uitoefenen. Echter, in de praktijk is dit niet altijd mogelijk, omdat er allerlei afspraken zijn vastgelegd en normen waar gemeenten aan moeten voldoen. Participatie vereist een heldere richting of prioritering vooraf, en scherp zicht op wat er wel en niet mogelijk is om participatie op te organiseren. Lokale bestuurders en ambtenaren worstelen hier met het laten zien van het belang voor de langere termijn om de problemen rond wonen, biodiversiteit, klimaat, landbouw en stikstof aan te pakken en ‘de opoffering’ die hiervoor nodig is. De fysieke impact en beoogde milieugevolgen zijn niet onmiddellijk zichtbaar en kennen een lange termijn waarop ze effect sorteren. Ze zijn hiermee lastig in beeld te brengen voor inwoners in zowel economische modellen als lonkend toekomstig beeld van de leefomgeving. Nu woningen bouwen geeft meer daadkracht en zichtbaarheid. Van ambtenaren vereist dit integrale kennis van verschillende wetsvoorstellen en programma's, het bieden van een lonkend perspectief en vaardigheden in participatieprocessen om deze transparant en begrijpelijk te laten verlopen. Dit voorkomt onnodige procedures, teleurstellingen en wantrouwen bij inwoners.

Casus: Bouwen in stedelijk gebied is lastig door spanning tussen verschillende eisen

‘Een gemeenten in stedelijk gebied wil graag bouwen, want er is behoefte aan woningen voor verschillende doelgroepen. Daarnaast liggen er afspraken in de woningdeals. Maar het is ontzettend lastig. De gemeente wil wel, maar voor bebouwing is weinig plaats in de huidige al bebouwde omgeving. Woningen kunnen niet gebouwd worden binnen bepaalde afstand van snelwegen, in verband met de luchtkwaliteitsnormen. Bouwen tussen huidige bebouwing leidt tot enorme weerstand bij huidige inwoners en botst met de groennormen uit de natuurherstelwet. Er kan wellicht gebouwd worden op een voormalig industrieterrein, maar de bodem is er erg vervuild, de kosten om dit te saneren zijn erg hoog. Er is nog een beschikbare plek, maar onderzoek heeft aangetoond dat de bodem is verzakt, en dit levert potentiële gevaren op. De verzakking is te herstellen, maar dit brengt hoge kosten met zich mee, die een projectontwikkelaar niet wil dragen of zal doorrekenen in de uiteindelijke huizenprijs. Hiermee wordt bouwen duurder, en kan de gemeente niet tegemoetkomen aan de norm om 30% betaalbare huizen te bouwen. De gemeente wil ook voorkomen dat er huizen worden gebouwd die inwoners niet kunnen betalen. Er is veel spanning tussen belangen op korte termijn en de lange termijneffecten. Moeilijke keuzes worden naar achteren geschoven of er worden op korte termijn keuzes gemaakt die op lange termijn nadelig uitpakken’

4.2. In te zetten maatregelen door gemeenten zijn beperkt

De maatregelen die gemeenten kunnen inzetten om de huidige kwaliteit van het milieu en de natuur te verbeteren en zo te voldoen aan de strengere normen vanuit de EU, is beperkt. Zo hebben EU-wetsvoorstellen, maar beperkt bronbeleid en hebben gemeenten beschikbare maatregelen al toegepast en/of is de gemeente niet het bevoegd gezag om deze maatregel in te zetten. De impact hiervan is dat met de strengere EU-normen de afzonderlijke gemeenten grote inspanningen moeten leveren met weinig effect voor het natuurherstel of verbetering van het milieu. Hieronder wordt dit ter illustratie beschreven.

Bronbeleid ontbreekt

EU-wetsvoorstellen hebben maar beperkt bronbeleid. Gemeentelijke beleidsopties liggen meestal aan het einde van de keten en kunnen vaak maar een klein deel van de totale gewenste kwaliteitsverbetering realiseren. Zo is lucht-, water- en bodemverontreiniging een grensoverschrijdend fenomeen. Het ligt niet volledig in de macht van een gemeente om met een lokaal programma te bewerkstelligen dat aan omgevingswaarden voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit wordt voldaan. Dit geldt ook voor de bodemgezondheid, gemeenten hebben geen grip op emissies die in het buitenland worden uitgestoten en neerslaan op Nederlandse bodem. De overige maatregelen moeten op nationaal en vooral op Europees niveau worden genomen.

Maatregelen al ingezet, kennen lange doorlooptijd, of zijn weinig effectief

Beschikbare maatregelen zijn al reeds ingezet, kennen een lange doorlooptijd voordat ze kunnen worden ingezet en vervolgens effect hebben en zijn politiek gevoelig: Bijvoorbeeld: Milieuzones (en emissievrije zones) behoren in grotere steden tot de belangrijkste – meest effectieve – luchtkwaliteitsmaatregelen. Deze maatregelen vragen echter veel tijd van gemeenten. Er geldt dat er vaak minstens drie tot vijf jaar nodig is om een beleidsmaatregel in te voeren. Pas als de haalbaarheid, de maatschappelijke impact (voor bewoners, ondernemers, bezoekers), de algehele verkeerskundige aspecten, en zaken als handhaving, overgangsregelingen en financiële gevolgen (inclusief eventuele schadeclaims) duidelijk in beeld zijn, er een besluit over de invoering van een milieuzone worden genomen.

Casus: Puzzelen om aan alle eisen van luchtkwaliteit te voldoen binnen beperkte ruimte

‘Een grote stad wil graag de luchtkwaliteit verbeteren en uitstoot CO₂ verminderen door vanaf 2030 al het gemotoriseerde weg- en waterverkeer binnen de bebouwde kom van de stad volledig emissievrij te laten plaatsvinden en met behulp van op duurzame wijze opgewekte energie. Deze ambitie gaat gepaard met een flinke groei van het aantal batterij elektrische voertuigen. Deze groei vraagt om een toename van laadinfrastructuur en voldoende beschikbare en duurzame elektriciteit en legt daarmee een extra claim op de schaars beschikbare ruimte. De toenemende vraag van laadpunten drukt op het elektriciteitsnetwerk. Bekabeling, elektriciteitsaansluitingen en dergelijke: dit speelt in het algemeen, maar nadrukkelijker bij het realiseren van snellaadpalen en het realiseren van concentraties van parkeervoorzieningen voor voertuigen, zoals parkeerhavens op afstand van woningen, parkeervoorzieningen voor elektrische deelauto's, parkeervoorzieningen die samenhangen met de elektrificatie van de openbaar vervoerbussen. De ruimtelijke impact van versterking van het elektriciteitsnetwerk uit zich onder andere in meer onderstations, middenspanningsruimtes en compactstations. Ook transformatie van reguliere tankstation locaties naar energiestations heeft impact op de ruimtelijke ordening van de stad. Dit geldt ook voor de waterstoftankinfrastructuur ten behoeve van voer- en vaartuigen die gebruik maken van waterstof in combinatie met brandstofcellen en elektromotoren. Daarbij speelt het ook het goederenvervoer een belangrijke rol. De zogenaamde cargohubs worden op dit moment nog regelmatig gepland of gerealiseerd binnen bestaand of beoogd milieuzone-gebied. Dat kan met het oog op de nabije toekomst een ongelukkige ontwikkeling zijn, met name waar het gaat om de toegankelijkheid voor het zware (deels internationale) vrachtverkeer omdat dit niet past bij de ambitie om per 2025 het bestel- en vrachtverkeer, uitstootvrij te doen zijn. Tegelijkertijd wil de stad wel van buitenaf bevoorraad kunnen worden. Een en ander betekent dat goederen die van buitenaf worden aangevoerd met dieselvrachtwagens op cargohubs worden overgeslagen naar kleinere schone emissievrije voertuigen. En vice versa.’

4.3. Monitorings- en rapportageverplichtingen en openbaarheid van informatie leiden tot verzwarend gemeentelijke taken

Aangescherpte monitoringsverplichtingen

De bodemmonitoringrichtlijn, herziening stedelijk afvalwaterrichtlijn en de herziening luchtkwaliteitsrichtlijn leggen nieuwe monitoringsverplichtingen op, en vereisen frequente, actuele en andere locaties van metingen, nieuwe technieken, aanvullende parameters, monitoringskaders en meetindeling.

Zo vereist de herziening bodemmonitoringsrichtlijn monitoring via een nieuw nog op te stellen monitoringskader via nog in te delen zogenaamde 'bodemdistricten'. De herziening richtlijn stedelijk afvalwater vereist aanvullende monitoring op parameters zoals virussen.

De monitoringsgegevens worden gebruikt door gemeenten, maar dienen ook gedeeld te worden met andere organisaties. Daarnaast gelden er verschillende data portalen en formats, wat ook de nodige harmonisatie zal vereisen. Over de gemonitorde resultaten moet verantwoording worden afgelegd. Dit is een structurele taak die veel van gemeenten zal eisen op het terrein van organisatie, personeel, techniek en informatievoorziening. Gemeenten geven aan dat dit een terugkerende taak is en daarmee een structurele kostenpost.

Casus landbouwtransitie en de complexe afweging met natuur- en milieuwetgeving

‘Een grote agrarische gemeente met een hoog percentage piekbelasters en veel bedrijvigheid loopt aan tegen de grenzen van de groei. Voor de uitbreidingslocaties in het buitengebied voor woningbouw geldt dat door een cumulatie van ruimtelijke ontwikkelingen het de vraag is of dit allemaal nog wel past als het gaat om de capaciteit van de infrastructuur voor verkeer, de beschikbare milieuruimte voor geluid, de effecten op ecologie (zowel de flora en fauna in het gebied als stikstofdepositie), de waterhuishouding en de beschikbare capaciteit qua energie (netwerkcongestie). Deze zogenaamde dragende systemen worden daarom niet meer op het niveau van een individueel project onderzocht, maar op een groter gebiedsniveau waarbij gekeken wordt naar een cumulatie van ontwikkelingen. In het bijzonder geldt dat bij de uitbreidingslocaties ook grote compensatiegebieden voor flora en fauna noodzakelijk zijn in het buitengebied en deze gebieden niet zomaar beschikbaar zijn. Door de vele intensieve veehouderijen ligt er een deken van fijnstof over de gemeente, waardoor de luchtkwaliteit relatief slechter is dan gemiddeld. Het is daarom de vraag of tijdig aan de beoogde aangescherpte normen voor luchtkwaliteit kan worden voldaan en welke maatregelen nog mogelijk zijn om alsnog te voldoen. Welke innovatieve technieken kunnen bij nieuwe en bestaande vergunningen nog worden toegepast, mede gelet op de maatregelen die al zijn toegepast? Als het gaat om de transitie van de landbouw zelf en de vele nieuwe functies die daardoor in het buitengebied ontstaan, moet ten eerste keuzes worden gemaakt over welke functies worden toegestaan en in het bijzonder nabij de Natura 2000-gebieden. Daarnaast ligt er waar het gaat om de emissies van uit de veehouderijen vanuit de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof en het Klimaatakkoord een focus op stikstofdepositie, klimaat en waterkwaliteit. Dit terwijl een integrale aanpak zich ook zou moeten richten op luchtkwaliteit, geur, endotoxinen/zoönose en bodem. Door een ontwikkeling in de jurisprudentie op het gebied van aansprakelijkheid in relatie tot gezondheid is in gebieden met veel intensieve veehouderijen met name geur een belangrijk aandachtspunt geworden. Het is aan de gemeente om in het omgevingsplan beleidskeuzes te maken over de normen met betrekking tot de emissies van veehouderijen. Welke ruimte wil je bieden aan landbouwsector, wat betekent dat voor stikstofdepositie, voor de luchtkwaliteit en voor de geurbelasting? Dat zijn allemaal politiek gevoelige keuzes. Daarnaast speelt nog dat als gevolg van jurisprudentie, normen uit de Omgevingswet voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten niet mogen worden toegepast, zonder dat m.b.t. die normen eerst een m.e.r.-procedure wordt doorlopen. Dit maakt dat de gezondheidseffecten van een bepaalde norm eerst in beeld moeten worden gebracht om vervolgens, mede gelet op de maatschappelijke opgaven in de gemeente een keuze te maken over de hoogte van die norm. ‘

Aangescherpte rapportageverplichtingen

In alle geanalyseerde EU-wetgeving zitten terugkerende rapportageverplichtingen over de naleving van de richtlijn en de behaalde resultaten. Het is niet bepaald welke partij in Nederland deze rapportages zal opstellen, gegevens zal aggregeren en/of gegevens dient aan te leveren. Het lijkt aannemelijk dat gemeenten of Omgevingsdiensten hiervoor gegevens zullen moeten aanleveren. Gemeenten geven aan dat de impact afhankelijk is van de gekozen formats voor aanlevering en of bepaalde standaarden al dan niet worden gehanteerd. Dit is nu nog niet duidelijk en mede afhankelijk van de uitwerking van de EU-wetsvoorstellen naar de Nederlandse context. Ongeacht welke keuzes daarin worden gemaakt zal dit personele impact hebben. Het is een terugkerende taak, en daarmee een structurele kostenpost.

Steeds meer informatie openbaar maken voor publiek

De herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, Herziening Richtlijn Industriële Emissies, Bodemonitoring richtlijn en Herziening Stedelijke Afvalwater bevatten allen aangescherpte eisen voor het informeren van publiek. Gemeenten geven aan indien informatie openbaar wordt gemaakt, dit moet worden voorzien van context. Soms moet de informatie ook worden herschreven, bijvoorbeeld door vakjargon eruit te halen, zodat dit begrijpelijk is voor inwoners. Dit vereist dat gemeenten hun communicatie goed organiseren en hiervoor voldoende financiële middelen hebben. Soms leidt deze informatie tot vragen, waar een medewerker dan tijd aan kwijt is. Het routeren van vragen binnen de organisatie vereist ook inrichting van bijhorende werkprocessen. Daarnaast vergt het openbaar maken van deze gegevens ook veel inspanning van gemeenten op het terrein van dataopslag en databaseer. Het is een terugkerende taak, en daarmee een structurele kostenpost.

4.4. Met de vereenvoudigde rechtsgang worden meer procedures verwacht

In de huidige situatie is de toegang tot de rechter georganiseerd via het Verdrag van Aarhus, dat Nederland heeft ondertekend. In de herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, bodem monitoringrichtlijn, herziening Richtlijn Industriële Emissies, herziening richtlijn stedelijk afvalwater en natuurherstel verordening wordt de informatievoorziening naar publiek en de rechtsgang vereenvoudigd. Indien inwoners en maatschappelijke organisaties vinden dat de maatregelen onvoldoende worden nageleefd, kunnen zij eenvoudiger in bezwaar gaan en/of een procedure starten. Recente ontwikkelingen, bijvoorbeeld de aanvechting van de naleving van de wetgeving door Mobilisation for Environment en Urgenda, heeft zichtbaar gemaakt op welke wijze maatschappelijke organisaties de gang van naar rechter kunnen gebruiken om bepaalde zaken aan te kaarten of doelen te bereiken.

Als een causaal verband tussen gezondheidsschade en schending aannemelijk is gemaakt of kan worden vermoed, ligt de bewijslast vervolgens bij het bedrijf/de overheid verantwoordelijk voor de schending om aan te tonen dat de schending niet de schade heeft veroorzaakt of daaraan heeft bijgedragen. Gemeenten geven aan dat het in sommige gevallen niet of bijna onmogelijk is om aan alle wettelijke eisen en normen te voldoen. Gemeenten geven aan dat hier een complexe afweging ontstaat, hoe verplichtend is de inspanningsverplichting? En wanneer is hier voldoende aan voldaan?

Gemeenten onderkennen het belang van rechtsgang, maar dit verhoogt tegelijkertijd de eisen aan juridische, administratieve, bestuurlijke processen binnen de gemeenten, die resulteren in langere en complexere besluitvormingsprocessen. Daarnaast stelt dit hoge eisen aan gemeentemedewerkers en bestuurders. Dit heeft organisatorische, personele en financiële impact. Het is een terugkerende taak, en daarmee een structurele kostenpost.

4.5. Meer taken bij Omgevingsdiensten, leidt tot verzwarende opdrachtsgeversrol van gemeenten

Het is de verwachting dat gemeenten taken rondom de bodemmonitoringrichtlijn en de herziening Richtlijn Industriële Emissies zullen uitbesteden aan de Omgevingsdienst. Gemeenten zijn hiervoor het bevoegde gezag en zijn daarmee bestuurlijk verantwoordelijk. Hoewel taken worden uitbesteed, betekent het dat gemeenten de opdrachtgever aan de Omgevingsdienst is. Dit vereist van gemeenteambtenaren dat zij vaardigheden om dit opdrachtgeverschap goed in te vullen, zoals het opstellen van afspraken en toetsen of deze worden nageleefd. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regie, strategische keuzes en een vervolg geven aan de uitkomsten van Omgevingsdiensten. Dit vereist een afweging die vaak breder ligt dan alleen milieu en vaak politiek gevoelig liggen.

Dit heeft impact op personeel van gemeenten, want het stelt hoge en andere eisen aan het gemeentepersoneel. Dit heeft dus ook financiële impact, omdat dit een personeel van een hogere schaal vereist. De door de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies zullen meer bedrijven onder de richtlijn vallen die geïnspecteerd moeten worden, een vergunning moeten krijgen en waarop toezicht en handhaving plaats vindt. Daarnaast moeten bestaande vergunning van veehouderijen geactualiseerd worden ²⁹ Daarmee wordt er een hoger beslag op de capaciteit van de omgevingsdiensten gelegd. Omgevingsdiensten kampen ook met een personeelstekort en geven aan dat door de vergroting van het toepassingsgebied van de RIE ertoe kan leiden dat andere milieu-inspecties minder kunnen worden uitgevoerd. Hiermee komen mogelijk ook andere inspecties die onder gemeentelijk bevoegd gezag bevinden in het gedrang. Ook de nieuwe verplichtingen, zoals de verplichte publicatie op internet van een samenvatting van de vergunning en de resultaten van emissie monitoring leiden tot extra werkzaamheden voor een

Omgevingsdienst. De EU-wetsvoorstellen hebben de organisatorische en personele impact. Het is een terugkerende taak, en daarmee een structurele kostenpost.

4.6. Randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid van de EU-wetsvoorstellen leefomgeving

Gemeenten zijn niet voldoende toegerust om de EU-wetsvoorstellen in samenhang uit te voeren. In de context van de stapeling van veelal sectoraal beleid waar de EU-wetgeving bovenop komt, staan gemeenten aan de lat om gebiedsgericht integrale keuzen te maken. Gemeenten kunnen op lokaal niveau niet aan alle sectorale doelen kunnen voldoen. Gemeenten missen hier landelijke richting en keuzes over sectoren heen in wat in de toekomst kan en mag en wat niet meer om Nederland leefbaar te houden. Daarnaast ontbreekt het de gemeenten aan overzicht, de juiste en voldoende personele capaciteit, tijd en geld om de huidige opgaven en nationale ambities te realiseren in een veranderende context van omgevingswet en andere transities. De extra taken en eisen vanuit de vijf EU-wetsvoorstellen komen hier nog bij. Hiermee wordt het geheel uitvoeren voor de afzonderlijke gemeente een enorme inspanning, zo niet onmogelijk om aan alle gestelde eisen te voldoen.

De volgende punten zijn daarom randvoorwaardelijk voor een goede uitvoerbaarheid van de EU-wetsvoorstellen.

Versterking middelen uitvoering

Voor de complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen en besluitvorming met zorgvuldige onderbouwing van keuzes en maatregelen, monitoring, verantwoording hierover en realistische verwachtingen scheppen naar inwoners hebben gemeenten extra kennis over de EU-wetsvoorstellen en de samenhang met nationale programma's en opgaven nodig evenals vaardigheden in complexe afwegingen maken en onderbouwen en participatieprocessen. Daarnaast moeten er extra monitoringsinspanningen worden verricht en bepaalde informatie (verleende vergunningen) naar het publiek worden ontsloten. Ook moeten juridische, administratieve, communicatieve, bestuurlijke processen binnen de gemeenten aangepast worden. Hiervoor is extra ambtelijke capaciteit nodig en zijn hogere kosten te verwachten, mede ook door de benodigde inschaling in hogere functies. De bovengenoemde activiteiten zijn terugkerende activiteiten en vormen daarmee een structurele kostenpost voor de gemeenten. Hier hoort passende financiering bij.

Aanpak kwalitatief en kwantitatief personeelstekort Er is sprake van een enorm personeelstekort op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Een oplossing voor het kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort is noodzakelijk. Een gezamenlijke aanpak is nodig, zodat gemeenten elkaar onderling niet gaan beconcurreren op schaars talent. De aanpak dient breed opgezet te zijn

door het aantrekken van nieuw talent en het behouden van personeel. Daarnaast dient de aanpak gericht te zijn op het aantrekkelijk maken van werken in dit domein, door het wegnemen van barrières die nu leiden tot uitstroom of het kiezen van een andere/niet-publieke werkgever in het fysieke domein. Tenslotte kan er worden aangesloten bij lopende initiatieven van de VNG, bijvoorbeeld de Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte³⁰.

Fundamentele keuzes nodig door interbestuurlijke afstemming

Het maken van fundamentele keuzes met het oog op de lange termijn is noodzakelijk om de problemen rond wonen, biodiversiteit, klimaat, energie, landbouw en stikstof aan te pakken. Deze keuzes zullen fors ingrijpen in ons dagelijks leven. Belangrijk hierbij is inzichtelijk te hebben welke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen die hebben, ook negatieve. 'Want in een gekozen toekomst kan waarschijnlijk niet alles. Een door burgers als rechtvaardig ervaren verdeling van de lasten zou daarbij uitgangspunt moeten zijn.' Zoals het Planbureau van de leefomgeving aangeeft in de Balans van de leefomgeving, 2023. Deze fundamentele keuzes zijn onderwerp van interbestuurlijke besluitvorming (samen met gemeenten) en moeten de gemeentelijke uitvoering helpen om binnen de nationaal gekozen richting zelf aan de slag te gaan en zo bij te dragen in een betere balans in de leefomgeving. Ook de rechtvaardigingsaandacht is hierbij van belang. Geïnterviewden verwezen hier naar een artikel in Binnenlands Bestuur, 'Soepel leren afstemmen onder de omgevingswet'. Hier wordt uiteengezet hoe, nadat landelijk fundamentele keuzes zijn gemaakt, interbestuurlijke samenwerking ingezet kan worden om uiteenlopende opgaven in het ruimtelijk domein vlot te trekken. Een vroeger model, namelijk de Provinciale Planologische Commissie (PPC) met een aantal aanpassingen onder de Omgevingswet zou hier kunnen helpen om invulling te geven.

Duidelijkheid nodig in oplossen van dilemma's: Rijk of lokaal

Het is nodig dat inzichtelijk wordt welke complexe afwegingen lokaal spelen; waar zijn meer nationale concrete kaders gewenst en wat is nodig in de lokale afwegingsruimte.

Samenhang EU-wetsvoorstellen met Nederlandse kaders en programma's

Om meer samenhang te brengen in Europese wetsvoorstellen voor gemeenten is het belangrijk om een continu overzicht te creëren van welke wetsvoorstellen en regels en onderliggende normen nu daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten en de deadlines wanneer die geïmplementeerd moeten zijn. En daarbij hoe ze 'landen' in Nederlandse wetgeving en programma's. Het geven van overzicht kan zorgen voor meer (be)grip en urgentie en het tijdig

³⁰ <https://vng.nl/pilots-uitvoeringskracht-en-arbeidsmarktkrapte>. Door 15 pilots - bedacht en uitgevoerd door gemeenten - te co-financieren en te begeleiden die bijdragen aan behoud, instroom of innovatievere bedrijfsprocessen willen we een impuls geven aan uitvoeringskracht, de 'statuur en aantrekkelijkheid' van het werken in de gemeentelijke sector en het versterken van de gemeentelijke uitvoering.

kunnen inschatten van de impact van de wetsvoorstellen. Die samenhang is ook belangrijk om een effectieve implementatie voor te kunnen bereiden.

Gezamenlijk optrekken is nodig, helpt deels ook bij personeelskrapte

Gemeenten kunnen hulp gebruiken om zelf de nieuwe (Europese) kaders te implementeren. Naast een overzicht met de verplichtingen en samenhang, is daarbij behoefte om mee te denken bij scenario's om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven en rekening te houden met wetsvoorstellen. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in handreikingen met op welke wijze afwegingen te maken zijn in bepaalde casussen om te voorkomen dat gemeenten zelf het wiel uit moeten vinden. Lokale bestuurders kunnen hiermee ondersteund worden in onderbouwing van zowel positieve als negatieve kant van (mogelijke) maatregelen in hun gemeente waarover ze politiek keuzes moeten maken en zich uit moeten spreken. Bijvoorbeeld door te scenario's waarin het afwegingsproces zichtbaar is en communicatie uitingen daarover naar inwoners en bedrijven. Ook op het gebied van onderzoeken naar kwaliteit van de leefomgeving, gezamenlijke monitoring en verantwoording is behoefte om synergie te behalen.

Harmonisatie van rapportage en monitoringsverplichtingen

De EU-wetgeving verzaamt de gemeentelijke rapportage en monitoringstaak. Het is zaak dat dit op een lastenluwe uniforme manier gebeurt. Het is nodig dat rapportage en monitoringsgegevens eenvoudig gedeeld kunnen worden met andere organisaties en voor nationale rapportages door gebruik van standaarden.

Harmoniseren artikelen met betrekking tot toegang tot informatie en rechtsgang

Daarnaast is per richtlijn de toegang tot de rechter anders geformuleerd³¹. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

Inzetten op bronbeleid

Het is nodig om aan het begin van de keten maatregelen te nemen. Dit is ook al eerder aangegeven in het standpunt van de VNG. Daarnaast is het essentieel dat decentrale overheden vanuit het Rijk en de EU het wettelijk instrumentarium krijgen om scherper te kunnen vergunnen. Hiervoor is voldoende EU-bronbeleid (richting zero-emission) noodzakelijk, zoals de herziening van de EU-Richtlijn Industriële Emissies, het EU-mobiliteitsbeleid, het voorstel voor de Euro 7 normen en scheepvaart, luchtvaart, Niet Mobiele Werktuigen, herziening eco-design richtlijn op het gebied van houtkachels (dit voorstel wordt in 2024 verwacht). Het is belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, er is een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de

³¹ BNC fiche stedelijk afvalwater: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-261f9d9504c1f0a2c613d3fccc0355f3be2722da/pdf>

gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden. Dit standpunt is tevens gebaseerd op het “de vervuiler betaald” principe. Echter de onderhandelingen van EU-bronbeleid, zoals de Richtlijn Industriële Emissies, laten zien dat het EU-bronbeleid waarschijnlijk onvoldoende zal zijn.

Onderstaande randvoorwaarden zijn eerder aangegeven in het standpunt van de VNG³² voor de volledigheid benoemen we ze ook in dit rapport:

Verlenging derogatieperiode inzake herziening luchtkwaliteitsrichtlijn is nodig

Een verlenging van de derogatieperiode inzake herziening luchtkwaliteitsricht³³ normen is nodig. Dit geldt niet alleen voor mobiliteit, maar voor alle relevante beleidsdossiers (industrie, klimaat, energie en het stikstofdossier). Het voorstel van de Europese Commissie biedt de mogelijkheid voor een derogatieperiode van drie jaar. Gemeenten geven aan dat het nodig is deze mogelijkheid te verlengen tot een optionele derogatie termijn van minimaal vijf jaar. Dit omdat maatregelen die gemeenten kunnen treffen een lange doorlooptijd kennen voordat ze effect sorteren.

Structurele financiering nodig voor de aanpak van de verbetering van luchtkwaliteit

Een aantal gemeentelijke experts op het gebied van luchtkwaliteit geven aan dat de normen vanuit de Richtlijn luchtkwaliteit fors scherper zijn. Uit een analyse van het RIVM³⁴ in het kader van het Schone Lucht Akkoord bleek dat voor het behalen van de WHO-advieswaarden in 2030 draconische maatregelen nodig zijn. De verwachting van deze experts is dat het beeld voor 2035 niet veel anders zal zijn en zelfs met vijf jaar derogatie is het voor hen maar de vraag of kan worden voldaan aan de normen. Dit geldt met name voor stedelijke agglomeraties, landbouwgebieden en gebieden langs drukke vaar- en/of verkeersknooppunten en/of nabij industrie. Gemeenten verwachten een stevig pakket aan maatregelen waaraan alle gemeenten een bijdrage moeten leveren. Hierbij is behoefte aan structurele financiering voor de aanpak van de verbetering van luchtkwaliteit door de gemeenten. Daarbij geven de gemeentelijke experts ook aan dat de bouwopgave op het spel staat: Het voorstel van de Europese Commissie is voor Nederland bijzonder risicovol ten aanzien van de enorme (woning)bouwopgave waarvoor de gezamenlijke overheden staan. Vanwege deze verwachte problemen is een verlenging van de derogatieperiode noodzakelijk. Vooral voor stikstofdioxide (NO₂) worden problemen verwacht.

Noodzaak voor een nationaal luchtkwaliteitsplan

Er is de noodzaak voor een nationaal luchtkwaliteitsplan (NSL). Het gaat om een NSL 2.0, als juridisch toetsinstrument op basis waarvan kan worden bepaald of in een bepaald gebied tijdig

³² VNG standpunt ten behoeve van het rondetafelgesprek: Herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit, februari 2023

³³ VNG standpunt ten behoeve van het rondetafelgesprek: Herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit, februari 2023

³⁴ <https://www.rivm.nl/lucht/sla>

wordt voldaan aan de wettelijke normen (gebaseerd op Europese grenswaarden) voor luchtkwaliteit. Het Schone Lucht Akkoord kan deze functie niet vervullen omdat dat een vrijblijvend – niet juridisch bindend – akkoord is.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven, door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Daarnaast worden er een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties en verdere besluitvorming over in samenhang implementeren van de EU-wetsvoorstellen in de fysieke leefomgeving.

5.1. Conclusies

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de EU-wetsvoorstellen?

Gemeenten krijgen te maken met aangescherpte normen uit herziening luchtkwaliteitsrichtlijn en Natuurherstel verordening en met aanvullende monitorings- en rapportageverplichtingen uit de herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, Bodemonitoringsrichtlijn, herziening richtlijn Stedelijk afvalwater, herziening richtlijn industriële emissies en Natuurherstel verordening. Gemeenten zullen de normen en (inspannings) verplichtingen moeten toepassen in de beschikbare instrumenten vanuit de Omgevingswet (bijvoorbeeld de omgevingsvisie en –plannen), vergunningverlening, bij het inzetten van extra maatregelen om aan de strengere normen te voldoen en in het handhaven. Daarbij moeten gemeenten volgens de richtlijnen de kwaliteit van milieu en natuur monitoren en hierover verantwoording afleggen. Niet alleen naar de EU (via nationale rapportage, waarvoor gemeenten gegevens moeten aanleveren), maar ook naar het publiek. Vereenvoudigde rechtsgang maakt de toegang tot de rechter voor burgers makkelijker, personen die gezondheidsschade hebben geleden komen in aanmerking voor compensatie en er komt de mogelijkheid om boetes te kunnen opleggen aan natuurlijke of rechtspersonen die handelen in strijd met de EU-wetsvoorstellen. In paragraaf 2.5 zijn de tijdslijnen van de normen uit de EU-wetsvoorstellen weergegeven. Dit geeft een eerste inzicht in de specifieke wijzigingen die op gemeenten afkomen. Hierbij geldt de aantekening dat de wetsvoorstellen nog in onderhandeling zijn en vertaald moeten worden naar Nederlandse wetgeving, waarbij ook duidelijker moet worden welke overheidsorganisatie in Nederland bevoegd gezag is voor de specifieke wijziging.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie op hoofdlijnen wanneer deze in samenhang worden beschouwd?

De EU-normen landen in een context van bestaande opgaven en programma's. Dit komt boven op de uitvoering van de omgevingswet. De EU-normen zorgen voor aanscherping van bestaande normen en extra taken, waardoor er extra complexiteit in afwegingen rondom bestaande opgaven ontstaat. Dit heeft de volgende impact:

Aanvullende taken en eisen

- Gemeenten moeten zelf samenhang aanbrengen tussen EU-wetsvoorstellen en hun wisselwerking met de staande opgaven in de leefomgeving. Dit heeft impact op het personeel, er zijn mogelijk meer mensen nodig, met veel kennis van verschillende wetgevingsdomeinen en vaardigheden om deze kennis samen te brengen tot een integraal beeld.
- Gemeenten moeten eerst (in samenwerking met andere regionale bestuurslagen) zelf een richting bepalen in wat wel en niet gewenst is in de toekomst van een gebied, een complexe belangenafweging maken in de verschillende programma's en ambities en komen dan pas aan de lokale uitvoering toe. Dit is tijdrovend, vergt regionale capaciteit, integrale kennis van de verschillende wetsvoorstellen en programma's en omgaan met verschillende belangen.
- De nieuwe wetgeving vereist participatie met inwoners. In de praktijk leidt dit vaak tot onnodige procedures, teleurstelling, wantrouwen bij inwoners, omdat veel niet mogelijk blijkt. Lokale bestuurders en ambtenaren worstelen met het uitdragen van pijnlijke maatregelen aan inwoners die nodig zijn voor een toekomst bestendige leefomgeving. Dit vereist ambtenaren met kennis en vaardigheid in participatieprocessen om de uitkomsten hiervan te kunnen communiceren.
- De maatregelen die gemeenten kunnen inzetten om de huidige kwaliteit van het milieu en de natuur te verbeteren en zo te voldoen aan de strengere normen vanuit de EU, is beperkt. Zo hebben EU-wetsvoorstellen, maar beperkt bronbeleid en hebben gemeenten beschikbare maatregelen al toegepast en/of is de gemeente niet het bevoegd gezag om deze maatregel in te zetten. De impact hiervan is dat met de strengere EU-normen de afzonderlijke gemeenten grote inspanningen moeten leveren met weinig effect voor het natuurherstel of verbetering van het milieu.
- Nieuwe monitoringsverplichtingen uit de EU-wetsvoorstellen vereisen frequente, actuele en specifiekere locatie van metingen, nieuwe technieken, monitoringskaders, meetindeling (bodemdistricten). De monitoringsresultaten moeten beoordeeld worden volgens criteria en vervolgens moet verantwoording worden afgelegd over hetgeen wat gemonitord is. Dit vereist mogelijk technologische voorzieningen en een goede informatievoorziening.
- De EU-wetsvoorstellen bevatten terugkerende rapportageverplichtingen over het naleven van de wetgeving en behaalde resultaten. De impact is afhankelijk van de gekozen formats voor aanlevering en of bepaalde standaarden al dan niet worden gehanteerd. Echter, het opstellen van rapportages kost tijd en heeft daarmee personele en financiële impact.
- De EU-wetsvoorstellen bevatten verplichtingen om bepaalde milieu informatie openbaar te maken voor het publiek. Deze informatie moet voorzien worden van een context. Soms leidt deze informatie tot vragen, waar een medewerker dan tijd aan kwijt is. Het routeren van vragen binnen de organisatie vereist ook inrichting van bijhorende werkprocessen. Dit

heeft personele impact en zal meer vereisen van communicatie zowel intern als extern binnen de gemeente. Daarnaast moet de informatie digitaal worden ontsloten).

- De EU-wetsvoorstellen vereenvoudigen de toegang tot de rechter voor burgers indien zij van mening zijn dat de overheid of bedrijven de milieuwetgeving onvoldoende naleeft. Gemeenten onderkennen het belang van rechtsgang, maar dit verhoogt tegelijkertijd de eisen aan juridische, administratieve, bestuurlijke processen binnen de gemeenten, die resulteren in langere en complexere besluitvormingsprocessen. Daarnaast stelt dit hoge eisen aan gemeentemedewerkers en bestuurders.
- De verwachting is dat er door de bijkomende taken uit de EU-wetsvoorstellen meer taken bij Omgevingsdiensten zullen worden belegd, dit leidt tot een verzwaring opdrachtgeversrol van gemeenten.

- ***Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?***

Gemeenten zijn niet voldoende toegerust om de EU-wetsvoorstellen in samenhang uit te voeren. De afzonderlijke EU-wetsvoorstellen beogen een bijdrage te leveren aan de normen en doelstellingen uit de Green deal rond milieu, natuurherstel en -behoud. De gestelde doelen en normen voor betere milieukwaliteit en natuurherstel en -behoud zullen vertaald worden in Nederlandse wetgeving. Gemeenten krijgen hierdoor te maken met aangescherpte normen en aanvullende taken. Deze moeten worden toegepast door gemeenten naast hun reeds bestaande taken in de fysieke leefomgeving, de uitvoering van de omgevingswet en gecombineerd met de uitvoering van opgaven als woningbouw, klimaatadaptie, klimaatneutrale economie, landbouw- en energietransitie. Gemeenten zijn betrokken of hebben te maken met verschillende (nationale) programma's rondom het thema leefomgeving. In de context van de stapeling van veelal sectoraal beleid waar de EU-wetgeving bovenop komt, staan gemeenten aan de lat om gebiedsgericht integrale keuzen te maken. Gemeenten kunnen op lokaal niveau niet aan alle sectorale doelen voldoen. Het is een complexe taak. Dit legt een druk op de gemeentelijke middelen. Gemeenten hebben te kampen met personeelstekort in het fysieke domein. Het ontbreekt gemeenten aan de juiste en voldoende personele capaciteit, tijd en geld om de huidige opgaven en nationale ambities te realiseren in een veranderende context van omgevingswet en andere transitie. De extra taken en eisen vanuit de vijf EU-wetsvoorstellen komen hier nog bij. Hiermee wordt het geheel uitvoeren voor de afzonderlijke gemeente een enorme inspanning, zo niet onmogelijk om aan alle gestelde eisen te voldoen.

Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Voor de complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen en besluitvorming met zorgvuldige onderbouwing van keuzes en maatregelen, monitoring, verantwoording hierover en realistische verwachtingen scheppen naar inwoners hebben gemeenten extra kennis over de EU-wetsvoorstellen en de samenhang met nationale programma's en opgaven nodig evenals

vaardigheden in complexe afwegingen maken en onderbouwen en participatieprocessen. Daarnaast moeten er extra monitoringsinspanningen worden verricht en bepaalde informatie (verleende vergunningen) naar het publiek worden ontsloten. Dit heeft impact op techniek en informatievoorziening. Ook moeten juridische, administratieve, communicatieve, bestuurlijke processen binnen de gemeenten aangepast worden. Hiervoor is extra ambtelijke capaciteit nodig en zijn hogere kosten te verwachten, mede ook door de benodigde inschaling in hogere functies. De bovengenoemde activiteiten zijn terugkerende activiteiten en vormen daarmee een structurele kostenpost voor de gemeenten.

De uitvoering zou efficiënter kunnen door te onderzoeken waar synergie zit in monitoring, rapportages en rechtsgang procedures. Uiteindelijk zal het invullen van de hieronder weergegeven randvoorwaarden ook leiden tot een efficiency slag omdat niet alle gemeenten afzonderlijk de EU-wetsvoorstellen hoeven te implementeren boven op de bestaande stapel van opgaven en programma's in de fysieke leefomgeving.

Als er geen wijziging plaats vindt in de vertaling van de EU-wetsvoorstellen naar Nederlandse wetgeving en de wijze waarop de wetgeving geïmplementeerd moet worden, vindt er geen besparing plaats.

Wat zijn de verwachte effecten van de stapeling van de EU-wetsvoorstellen?

De stapeling leidt tot een enorme druk op gemeenten: ze moeten de Omgevingswet uitvoeren, dat zal komende jaren veel van ze vereisen. Daarnaast lopen er talloze nationale programma's, waarvan de uitvoering in gemeenten tot complexe afwegingen leidt. Daarnaast leggen de vijf EU-wetsvoorstellen extra taken en aangescherpte normen op waardoor de druk op de uitvoering wordt vergroot. Dit vindt plaats in een context waarin de staat van de leefomgeving onder druk staat en er sprake is van een kwalitatief en kwantitatief personeelstekort.

Het verwachte effect is dat dit zal leiden dat bestaande opgaven stil kunnen komen te liggen of flinke vertraging oplopen. Dit betekent concreet dat er minder huizen worden gebouwd dan vooraf afgesproken. De druk op Omgevingsdiensten – en het gemeentelijke personeelstekort kan leiden tot het niet behalen van doelstellingen wat milieu en gezondheidsschade kan opleveren. De stapeling kan leiden tot suboptimale keuzes en afwenteling van problemen naar de toekomst. Zoals maatschappelijke gezondheidsrisico's en desinvestering (bijvoorbeeld bouwen in een gebied dat over tien jaar verzakt of juist overstromingsgevaar kent). De uitvoering van de uiteindelijke EU-wetten is kostbaar, waarbij het rijk moet zorgen voor financiële compensatie net als bij nationale wetgeving. Dit zal effect hebben op de financiële positie van gemeenten. De stapeling van wetgeving leidt tot complexe besluitvorming en participatie, waardoor inwoners hun vertrouwen in de overheid verliezen. Dit heeft effect op het gemeentepersoneel en de manier waarop zij hun

werkzaamheden kunnen uitvoeren. Tenslotte heeft dit effect op de legitimiteit van het openbaar bestuur, en ook van gemeenten in het geding.

Ondertussen worden er in de EU, nationaal en provinciaal nieuwe wetgeving voor de leefomgeving ontwikkeld, waardoor de stapeling bij gemeenten de komende jaren eerder groter dan klein zal worden. De uitvoerbaarheid van dit beleid bij gemeenten zal daarmee nog verder onder druk komen.

Hoe kunnen deze EU-wetsvoorstellen in samenhang worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De uitvoerbaarheid van de EU wetsvoorstellen – in de context van het huidige leefomgevingsbeleid- staat onder druk. Samenvattend zijn daarom de volgende punten randvoorwaardelijk voor een goede uitvoerbaarheid van de EU-wetsvoorstellen:

- Versterking middelen uitvoering: Extra ambtelijke capaciteit met benodigde inschaling in hogere functies met passende financiering is nodig, ook voor de extra taken. Vanuit de EU-wetgeving is geen extra financiering voorzien.
- Aanpak kwalitatief en kwantitatief personeelstekort waarbij aandacht is voor aantrekken nieuw talent, behouden personeel en wegnemen van barrières die het werken in het fysieke domein minder aantrekkelijk maken. Er kan worden aangesloten bij bij lopende initiatieven van de VNG, bijvoorbeeld de Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte³⁵.
- Fundamentele keuzes over wat in de toekomst kan en mag en wat niet meer om Nederland leefbaar te houden zijn onderwerp van interbestuurlijke besluitvorming (samen met gemeenten) en moeten de gemeentelijke uitvoering helpen om binnen de nationaal gekozen richting zelf aan de slag te gaan en zo bij te dragen in een betere balans in de leefomgeving. Ook de rechtvaardigingsaandacht is hierbij van belang. Een door burgers als rechtvaardig ervaren verdeling van de lasten zou daarbij uitgangspunt moeten zijn.
- Belangrijk hierbij is inzichtelijk te hebben welke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen die hebben, ook negatieve. Want in een gekozen toekomst kan waarschijnlijk niet alles.
- Het is nodig dat inzichtelijk wordt welke complexe afwegingen lokaal spelen; waar zijn meer nationale concrete kaders gewenst en wat is nodig in de lokale afwegingsruimte.
- Om meer samenhang te brengen in Europese wetsvoorstellen voor gemeenten is het belangrijk om een continu overzicht te creëren van welke wetsvoorstellen en regels en onderliggende normen nu daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten en de deadlines

³⁵ <https://vng.nl/pilots-uitvoeringskracht-en-arbeidsmarktkrapte>. Door 15 pilots - bedacht en uitgevoerd door gemeenten - te co-financieren en te begeleiden die bijdragen aan behoud, instroom of innovatievere bedrijfsprocessen willen we een impuls geven aan uitvoeringskracht, de 'statuur en aantrekkelijkheid' van het werken in de gemeentelijke sector en het versterken van de gemeentelijke uitvoering.

wanneer die geïmplementeerd moeten zijn. En daarbij hoe ze ‘landen’ in Nederlandse wetgeving en programma’s

- Gemeenten kunnen hulp gebruiken om zelf de nieuwe (Europese) kaders te implementeren. Naast een overzicht met de verplichtingen en samenhang, is daarbij behoefte om mee te denken bij scenario’s om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven en rekening te houden met wetsvoorstellen.
- De nieuwe rapportage en monitoringstaken moet lastenluw worden uitgevoerd worden door aan te sluiten op standaarden.
- Artikelen uit de EU-wetsvoorstellen die gaan over toegang tot informatie en rechtsgang moeten worden geharmoniseerd.
- Het benadrukken van bronbeleid: Het is belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, er is een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden.
- Specifiek voor luchtkwaliteit: Het verlengen van derogatieperiodes, het opstellen van een nationaal luchtkwaliteitsplan en financiering van de aanpak van de verbetering van luchtkwaliteit van zijn noodzakelijk voor een succesvolle implementatie.

5.1. Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft een eerste verkennend beeld opgeleverd van de grote impact van de Europese wetsvoorstellen (Herziening richtlijn Stedelijk afvalwater, Natuurherstelwet, Bodemonitoring richtlijn, herziening luchtkwaliteitsrichtlijn, herziening richtlijn industriële emissies) op gemeenten als deze wetten in samenhang worden beschouwd. Het is van belang dat de VNG met voldoende daadkracht, de benodigde inspanning en complexiteit om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen voor het voetlicht brengt bij zowel de EU, als het rijk en gemeenten. In de context van de stapeling van veelal sectoraal beleid waar de EU-wetgeving bovenop komt, staan gemeenten aan de lat om gebiedsgericht integrale keuzen te maken. Gemeenten kunnen op lokaal niveau niet aan alle sectorale doelen kunnen voldoen. Het is nodig dat urgentie wordt gecreëerd, financiële middelen worden vrijgemaakt en gemeenten concreet geholpen worden om de Europese leefomgeving wetgeving (samenhangend met bestaand beleid) te implementeren.

De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar aanbevelingen die VNG samen met het rijk kan oppakken en aanbevelingen gericht aan VNG en gemeenten. De aanbevelingen zijn vervolgens ook te onderscheiden naar activiteiten gericht op Europa, rijksniveau en gemeentelijk niveau.

VNG samen met het rijk

Gericht op EU: Structureel in beeld brengen van (samenhangende) impact van relevante EU-wetgeving

Breng als VNG samen met het rijk vroegtijdig de gemeentelijke belangen en de uitvoeringspraktijk in bij de relevante gremia in het beleidsproces om tot nieuwe Europese fysieke leefomgeving wetten te komen. Doe dit vanuit een integrale benadering van de nationale sectorale opgaven. Het structureel in beeld brengen hierbij van de (samenhangende) impact van relevante Europese wetgeving in de fysieke leefomgeving kan helpen om op tijd bewustwording, inzicht, urgentie, geld, tijd en prioriteit te organiseren bij gemeenten zodat zij inzicht hebben waaraan ze qua wetgeving aan moeten voldoen. Deze taak lijkt binnen VNG nu versnipperd te zijn, het is nodig om deze taak beter in te richten omdat het inbrengen van gemeentelijke uitvoeringsbelang, in kaart brengen van inzicht en impact van de stapeling voor gemeenten geen eenmalig karakter betreft.

Gericht op EU: Uitwerken proces om uitvoeringspraktijk gemeenten in te brengen in Europa

Werk als VNG samen met het rijk een beleidsproces uit over hoe en wanneer VNG invloed wil uitoefenen op het Europees beleidsproces dat leidt tot EU-wetgeving in het fysieke leefomgeving domein. Houdt hierbij rekening met dat ook de EU sectoraal georganiseerd en gericht is op drie onafhankelijke instellingen met eigen belangen en agenda's: de Commissie, Europees Parlement (EP) en Raad. In het beleidsproces moet uitgewerkt worden wanneer en hoe het rijk samen met de VNG de uitvoeringspraktijk van gemeenten gaat inbrengen in de consultaties van de voorstellen van de Commissie. In de onderhandelingen worden door EP en Raad met amendementen wijzigingen op deze wetsvoorstellen ingebracht. Ook voor deze amendementen moet uitgewerkt worden hoe VNG samen met het rijk de uitvoeringspraktijk van gemeenten inbrengt.

Gericht op EU: Zet in op versterken van het bronbeleid

Zorg in de VNG lobby ervoor dat de wetgeving bronmaatregelen op nationaal en vooral op Europees niveau bevat. Indien er onvoldoende scherpte bronmaatregelen worden genomen, waardoor de bron van vervuiling niet afneemt, is het voor gemeentelijk lokaal niveau onmogelijk te voldoen aan door de EU gestelde normen. Er is bijvoorbeeld nauw samenhang tussen de hoeveelheid emissies die de industrie mag uitstoten volgens de herziening van de richtlijn industriële emissies en de inspanning die het kost voor gemeenten en waterschappen om te voldoen aan de normen van waterkwaliteit zoals gesteld in de herziening van de richtlijn stedelijk afvalwater. Hiervoor is daadkrachtig EU-bronbeleid (richting zero-emission) noodzakelijk, zoals de herziening van de EU-Richtlijn Industriële Emissies, het EU-mobiliteitsbeleid, het voorstel voor de Euro 7 normen en scheepvaart, luchtvaart, Niet Mobiele Werktuigen, herziening eco-design richtlijn op het gebied van houtkachels (dit voorstel wordt in 2024 verwacht). Het is hierbij belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, er is een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden.

Gericht op EU: Harmoniseren artikelen met betrekking tot toegang tot informatie en rechtsgang

Harmoniseer de artikelen met toegang tot het recht en onderzoek wat de meerwaarde is van het uitbreiden van dit recht. Nederland heeft door middel van het tekenen van het Verdrag van Arhus de toegang tot recht voor inwoners in het milieudomein geborgd. Echter, per richtlijn de toegang tot de rechter anders geformuleerd en worden er additionele regels over toegang tot de rechter toegevoegd. Dit zorgt voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

Gericht op rijk: Nauw betrokken bij vertaling EU-wetten naar Nederlandse wetgeving

Wees als VNG vervolgens nauw betrokken bij de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving. VNG kan een cruciale rol spelen in de vertaling van de EU wetten naar Nederlandse wetgeving, ervoor zorgdragen dat alleen de juiste taken bij gemeenten worden belegd en inpasbaar zijn binnen de staande uitvoeringspraktijk waarbij de gemeentelijke randvoorwaarden worden ingebracht en bewaakt. Maak hierbij gebruik van het proces uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO). VNG heeft een handreiking gemaakt hiervoor: Samenwerken aan uitvoerbaar rijksbeleid.

Gericht op rijk: Versterking middelen uitvoering

Ga in gesprek met het rijk om de financiering voor de implementatie van de nieuwe Europese wetsvoorstellen te borgen. Beschikbaarheid van de benodigde financiële middelen is randvoorwaardelijk om gemeenten in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen. Er is extra ambtelijke capaciteit nodig en er zijn hogere kosten te verwachten, mede ook door de benodigde inschaling in hogere functies. Deze extra capaciteit en de hogere inschaling komen door de complexe en tijdrovende (belangen)afwegingen en besluitvorming met zorgvuldige onderbouwing van keuzes en maatregelen. Daarnaast moet er extra inspanning worden geleverd door het uitvoeren van monitoring, het verantwoorden van resultaten, participatie organiseren, communiceren over participatieproces en uitkomsten hiervan en er is extra kennis nodig van EU-wetsvoorstellen inclusief de implicaties voor de lokale praktijk. Ook het beleggen van taken bij Omgevingsdiensten vereist passende financiering, voor zowel de uitvoering door Omgevingsdienst als bij de verzwaring van de opdracht gevende rol van gemeenten. Tenslotte is het van belang om het bewustzijn bij het rijk te vergroten van de financiële impact van de stapeling van een grote hoeveelheid uit de EU afkomstige individuele wetten.

Gericht op rijk: Zet in op harmonisatie van rapportage en monitoringsverplichtingen van sectorregelgeving

Lobby als VNG ervoor dat rapportage en monitoringsgegevens eenvoudig gedeeld kunnen worden met andere organisaties en voor nationale rapportages door gebruik van standaarden.

VNG- samen met gemeenten

Gericht op rijk: Opvolging verkennend onderzoek

De beschrijvingen in dit rapport geven op hoofdlijnen een eerste kwalitatieve indicatie van de grote impact die de Europese fysieke leefomgeving wetgeving op gemeenten heeft. De precieze impact en uitvoerbare doorlooptijd voor gemeenten zal verder moeten worden onderzocht en zeker ook in samenhang met elkaar en met de staande opgaven voor gemeenten zodra de EU wetsvoorstellen aangenomen zijn en zullen worden omgezet in Nederlandse wetgeving.

Gericht op rijk: Interbestuurlijke besluitvorming over fundamentele keuzes

Initieer als VNG (vanuit de 'omkering') het proces om interbestuurlijk te komen tot fundamentele keuzes tussen de doelstellingen uit landelijke sectoraal beleid. Maak hierbij onderscheid tussen nationale concrete kaders en wat mogelijk is in de lokale afwegingsruimte. Zorg hierbij dat het inzichtelijk is welke keuzes niet langer uitgesteld kunnen worden en welke gevolgen die hebben, ook negatieve. Want in een gekozen toekomst kan waarschijnlijk niet alles. Gemeenten hebben behoefte aan het eerlijke verhaal.

Gericht op rijk: Gezamenlijke en brede aanpak kwalitatief en kwantitatief personeelstekort

Er is sprake van een enorm personeelstekort op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Een oplossing voor het kwantitatieve en kwalitatieve personeelstekort is noodzakelijk. Een gezamenlijke aanpak is nodig, zodat gemeenten elkaar onderling niet gaan beconcurreren op schaars talent. De aanpak dient breed opgezet te zijn door het aantrekken van nieuw talent en het behouden van personeel. Daarnaast dient de aanpak gericht te zijn op het aantrekkelijk maken van werken in dit domein, door het wegnemen van barrières die nu leiden tot uitstroom of het kiezen van een andere/niet-publieke werkgever in het fysieke domein. Tenslotte kan er worden aangesloten bij lopende initiatieven van de VNG, bijvoorbeeld de Pilots Uitvoeringskracht en Arbeidskrapte³⁶.

Gericht op gemeenten: Implementatie strategie en instrumenten om gemeenten te helpen

Ontwikkel een instrumentarium dat een continu en actueel overzicht geeft van welke wetten en regels en onderliggende normen daadwerkelijk relevant zijn voor gemeenten en de deadlines wanneer die geïmplementeerd moeten zijn. Breng dit in samenhang in kaart, ook hoe ze 'landen' in Nederlandse wetgeving en programma's. Zorg hierbij dat het voor gemeenten inzichtelijk is waar landelijk gezamenlijke producten en diensten worden ontwikkeld, zodat niet iedere individuele gemeenten het wiel zelf opnieuw hoeft uit te vinden. Stel ook instrumenten ter

³⁶ <https://vng.nl/pilots-uitvoeringskracht-en-arbeidsmarktkrapte>. Door 15 pilots - bedacht en uitgevoerd door gemeenten - te co-financieren en te begeleiden die bijdragen aan behoud, instroom of innovatievere bedrijfsprocessen willen we een impuls geven aan uitvoeringskracht, de 'statuur en aantrekkelijkheid' van het werken in de gemeentelijke sector en het versterken van de gemeentelijke uitvoering.

beschikking die gemeenten helpen om bepaalde onderdelen zelf te implementeren³⁷ zoals het geven van scenario's om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in handreikingen met op welke wijze afwegingen te maken zijn in bepaalde casussen. Lokale bestuurders kunnen hiermee ondersteund worden in onderbouwing van zowel positieve als negatieve kant van (mogelijke) maatregelen in hun gemeente waarover ze politieke keuzes moeten maken en verantwoording afleggen. Bijvoorbeeld door scenario's waarin het afwegingsproces zichtbaar is en communicatie uitingen daarover naar inwoners en bedrijven. Ook op het gebied van onderzoeken naar kwaliteit van de leefomgeving, gezamenlijke monitoring en verantwoording is behoefte om synergie te behalen.

³⁷ Voor de zekerheid, het gaat hier over het invoeren van de regelgeving in de gemeentelijke uitvoering en niet over de vertaling van de EU-wetsvoorstellen naar nationale wetgeving.

Bijlage A: Gesprekspartners

Voor deze impactanalyse is gesproken met de volgende organisaties en personen. De geïnterviewde medewerkers van gemeenten zijn ook uitgenodigd voor de klankbordbijeenkomst, waar de voorlopige bevindingen getoetst en aangescherpt zijn.

Organisatie	Naam
Gemeenten	
Amsterdam	Harry van Bergen
Beekdaelen	Jeffrey Bindels
Ede	Emmie Meddens & Friso Klaassen
Haarlemmermeer	Moniek van Leeuwen & Simone Beerkens
Het Hoge Land	Andrew Piso
Leusden	Paul Leijenaar
Rotterdam	Thuy Do
Tholen	Willem-Jan de Voogd
Venray	Peter Huijs
Zoetermeer	Wim Kippers
VNG	Simone Goedings
	Henk van den Berg
	Mavis Later
	Lisa Brakband
	Lorenzo Goudsmits
RIO-net	Hilde Niezen