

Vergaderjaar 2024–2025

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 296

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 juni 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 20 maart 2025 over de voorhang ontwerpbesluit Wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving 7.3 en 7.4 (Kamerstuk 33 118, nr. 291).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 april 2025 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 12 juni 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Bromet

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
	• Inbreng van de leden van de PVV-fractie	2
	• Inbreng van de leden van de NSC-fractie	3
II	Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorhangontwerp tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat cultureel erfgoed en in dit geval UNESCO¹-werelderfgoed niet onderhandelbaar is en vragen waarom er überhaupt juridische ruimte wordt geboden om hiervan af te wijken.

De leden van de PVV-fractie vragen ook waarom het kabinet ervoor kiest om provincies de bevoegdheid te geven tot ontheffing van regels, waarbij de regels juist bedoeld zijn om de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed te beschermen. Vindt de Minister dat bescherming van werelderfgoed absoluut moet zijn of kan deze zomaar opzij geschoven worden onder het mom van «afwegingsruimte»?

Voorts zijn de leden van de PVV-fractie van mening dat de afwegingsruimte zich bevindt in een vaag juridisch kader. Zo is de term «in overeenstemming met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde» zeer vaag. Wie bepaalt uiteindelijk of een windturbine of ander project binnen dat kader past? Is er sprake van een juridisch toetsbaar criterium of gaat dit om een bestuurlijke afweging waarbij provincies en gemeenten mogelijk de grenzen kunnen oprekken? Ziet de Minister ook het gevaar dat dit kan leiden tot jurisprudentie waarbij het erfgoed uiteindelijk structureel aan het kortste eind trekt?

De leden van de PVV-fractie vinden het onbegrijpelijk dat het ontwerpbesluit slechts spreekt over «rekening houden met» kernkwaliteiten bij afwijking via een projectbesluit. Waarom is hier niet gekozen voor een duidelijke juridische norm, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van een normerende formulering als: «geen aantasting toegestaan»? Is de Minister bereid dit aan te passen?

De leden van de PVV-fractie constateren dat er in de onderliggende toelichtingen wordt verwezen naar de energietransitie als «hoger openbaar belang». Waarom wordt niet expliciet vastgelegd dat werelderfgoedbescherming leidend moet zijn en dat klimaatmaatregelen elders gerealiseerd moeten worden?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het kabinet erkent dat instrumenten zoals een Heritage Impact Assessment (HIA) van belang kunnen zijn, maar deze nergens verplicht stelt. Waarom niet? Is de Minister bereid om voor plannen in of nabij werelderfgoed altijd een HIA verplicht te stellen? Ook vragen deze leden wie er verantwoordelijk is als

¹ UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

een provincie een ontheffing verleent, maar het Ministerie van OCW en UNESCO dit zien als een aantasting van erfgoedwaarden. Leidt zo'n situatie er niet toe dat provinciale overheden internationale verplichtingen van het Rijk ondergraven?

De leden van de PVV-fractie vragen de Minister daarom of hij bereid is om in het besluit op te nemen dat elke ontheffing of afwijking eerst ter toetsing moet worden voorgelegd aan het Ministerie van OCW of aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Verder zijn deze leden benieuwd hoe in de praktijk nageleefd gaat worden dat de Minister automatisch en tijdig wordt geïnformeerd over grote (en onomkeerbare) ingrepen in werelderfgoed (zoals bedoeld in artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit) voordat deze plaatsvinden. Dit lijkt een minimaal vereiste om schade aan werelderfgoed te voorkomen.

De leden van de PVV-fractie benadrukken dat werelderfgoed niet gezien moet worden als een ruimtelijke «variabele» in een groter ontwikkelspel. Nederland is verplicht tot het beschermen van dit erfgoed en dat vereist meer dan vage instructieregels en bestuurlijke soepelheid. Deze leden zien uit naar de beantwoording van deze vragen.

Inbreng van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het voorgehangen ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikelen 7.3 en 7.4 en hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de NSC-fractie begrijpen dat op grond van artikel 2.27b van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen bij omgevingsverordeningen die toezien op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het Werelderfgoedverdrag. Ook begrijpen deze leden dat artikel 2.32 van de Omgevingswet provincies voorziet van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van deze regels en dat artikel 7.4 van het voorgestelde besluit tot doel heeft te expliciteren dat de wijze waarop provincies gebruikmaken van deze bevoegdheid in lijn dient te zijn met het internationale recht. Zij vragen of het klopt dat hiermee voornamelijk wordt bedoeld op het Werelderfgoedverdrag. Zo ja, wat is de reden dat dit verdrag niet expliciet wordt genoemd in lid 5 van het voorgestelde artikel 7.4? Waarom is gekozen voor de formulering «die in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed» en niet voor bijvoorbeeld «die in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed en het Werelderfgoedverdrag» of eenvoudigweg «die in overeenstemming zijn met het Werelderfgoedverdrag»?

De leden van de NSC-fractie lezen verder dat bij de toetsing of, en onder welke voorwaarden, in een concreet geval een ontheffing kan worden verleend, door de provincies «kan» worden teruggegrepen op de *Statements of Outstanding Universal Value* of de toelichtingen op de kernkwaliteiten in bijlage XVII van het besluit. Deze leden vragen of het klopt dat er dus geen kaders zijn die provincies verplicht zijn te hanteren bij deze toetsing.

A. Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

1. Waarom wordt in het ontwerpbesluit ruimte geboden voor afwijking, waar cultureel erfgoed en in dit geval UNESCO-werelderfgoed volgens de PVV-fractie niet onderhandelbaar is?

De bescherming van UNESCO-Werelderfgoed is een grote verantwoordelijkheid, immers dit erfgoed is niet alleen voor ons van bijzonder belang maar ook voor burgers uit de rest van de wereld, en niet alleen voor de huidige generatie maar ook voor hen die na ons komen. We moeten daarom zeer zorgvuldig met dit erfgoed omgaan. Verder is de bescherming van UNESCO-werelderfgoed een internationale verplichting, voortvloeiend uit het Werelderfgoedverdrag. De instructieregels uit afdeling 7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) strekken er mede toe die verplichting te borgen. Daarbij is de gegeven mogelijkheid tot ontheffing beperkt tot gevallen waarin een activiteit aantoonbaar in overeenstemming is met het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed. Deze afwijkmogelijkheid is bedoeld voor specifieke situaties waarin een ruimtelijke ontwikkeling ingrijpt op de door de provincies nader uitgewerkte kernkwaliteiten van een wereld-erfgoed, maar de uitzonderlijke universele waarde van het wereld-erfgoed niet wordt aangetast. Dat zou zich kunnen voordoen in het geval dat een provincie het werelderfgoed met de nadere uitwerking strenger beschermd heeft dan volgt uit de instructieregel tot nadere uitwerking van die kernkwaliteiten en de daarbij te stellen regels.

2. Waarom krijgen provincies de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van regels die juist bedoeld zijn om werelderfgoed te beschermen? Vindt de Minister dat bescherming van wereld-erfgoed absoluut moet zijn of kan deze zomaar opzij geschoven worden onder het mom van «afwegingsruimte»?

Provincies opereren binnen de kaders van het nationale en internationale recht. Er is alleen ruimte voor provincies om een mogelijkheid tot ontheffing van de provinciale instructieregels in de omgevingsverordening toe te voegen voor zover de ontheffing in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Met het waarborgen van dit behoud wordt recht gedaan aan de verplichting uit het werelderfgoedverdrag.

3. Is de term «in overeenstemming met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde» niet te vaag? Wie bepaalt of een project hieraan voldoet, en kan dit leiden tot jurisprudentie waarin erfgoed verliest?

De formulering «in overeenstemming met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed» sluit aan bij de internationale verplichtingen uit het werelderfgoedverdrag. Het verdrag verplicht enerzijds tot het nemen van – onder meer – wettelijke en bestuurlijke maatregelen die nodig zijn voor de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken van en het zo nodig herbestemmen van werelderfgoed (artikel 5, onder d, werelderfgoedverdrag). Anderzijds is er de verplichting tot het vaststellen van een algemeen beleid, gericht op het aan het werelderfgoed geven van een maatschappelijke functie («een functie in het leven van de gemeenschap»), en het integreren van de bescherming in de planningsinstrumenten (artikel 5, onder a, werelderfgoedverdrag). Het verdrag vraagt dus net als de Omgevingswet om het zoveel als mogelijk verenigen van het

behoud van werelderfgoed en een maatschappelijke functie. De rek zit hem in dit geval niet in aantasting van de uitzonderlijke universele waarde, maar in de creatieve zoektocht naar adequate (nieuwe) functies en de inpassing en het ontwerp daarvan in harmonie met de uitzonderlijke universele waarde. Het doel is om recht te doen aan de dynamiek van de fysieke leefomgeving zonder afbreuk te doen aan internationale verplichtingen.

De beoordeling of een project in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde wordt in eerste instantie door de provincies gedaan. In de regel gebeurt dit op basis van een effectbeoordeling («heritage impact assessment», HIA) die is gebaseerd op de omschrijving van de kernkwaliteiten in bijlage XVII en de nadere uitwerking daarvan door de provincie, en het Statement of Outstanding Universal Value van het desbetreffende werelderfgoed dat is vastgesteld door UNESCO. Omdat het uiteindelijk UNESCO is die het laatste woord heeft over de vraag of een activiteit tot aantasting van de uitzonderlijke universele waarde leidt, doet de provincie er echter verstandig aan om via mij bij UNESCO te sonderen of de voorgenomen ontheffing inderdaad niet leidt tot een dergelijke aantasting. In dit verband zal ook UNESCO vragen naar de effectbeoordeling die het besluit moet onderbouwen.

Los van deze beoordeling door UNESCO blijft juridische toetsing mogelijk via de bestuursrechter. Die zal bijvoorbeeld beoordelen of het besluit voldoende zorgvuldig is voorbereid.

4. Waarom is bij afwijking via projectbesluiten gekozen voor de formulering «rekening houden met» kernkwaliteiten in plaats van een norm als «geen aantasting toegestaan»?

Het is in het stelsel van de Omgevingswet niet mogelijk dat een Minister bij een projectbesluit wordt gebonden door een beslissing van een decentrale overheid. De provincie stelt de nadere uitwerking van de kernkwaliteiten vast. Daarmee heeft de Minister die het aangaat rekening te houden. De formule «rekening houden met» betekent niet dat aantasting zomaar mogelijk is. Het Bkl vereist dat het projectbesluit expliciet wordt getoetst aan de kernkwaliteiten in bijlage XVII, want die mogen niet worden aangetast. Ook niet door een Minister. Of sprake is van aantasting in een concreet geval, is in de praktijk doorgaans beter te beoordelen aan de hand van de nadere uitwerking van de kernkwaliteiten door de provincie. Het is dus ook in het belang van de Minister die het aangaat om met die nadere uitwerking rekening te houden. Alleen als na zorgvuldige afweging, waarbij ook ik en zo nodig UNESCO wordt betrokken, blijkt dat het project de kernkwaliteiten (zoals geformuleerd in bijlage XVII) niet aantast, kan het doorgang vinden.

5. Waarom wordt niet expliciet vastgelegd dat werelderfgoedbescherming altijd boven maatschappelijke belangen zoals de energietransitie moet gaan?

Het behoud van werelderfgoed is een internationaal verankerd belang, wat in de nationale wetgeving tot uitdrukking is gebracht via een relatief streng beschermingsregime. Omdat de verdragspartijen zich ook verbonden hebben om het werelderfgoed een maatschappelijke functie te geven, voorziet de Omgevingswet in een zorgvuldige belangenafweging. Daarbij geldt dat behoud van de uitzonderlijke universele waarde leidend is. Activiteiten, zoals energieprojecten, mogen slechts doorgang vinden indien zij aantoonbaar geen schade toebrengen aan deze waarde. Dit garandeert een evenwichtige benadering waarin werelderfgoed tot zijn recht komt, terwijl ook andere belangen meegewogen worden.

6. Waarom wordt een Heritage Impact Assessment (HIA) niet verplicht gesteld bij plannen in of nabij werelderfgoed?

De HIA is een belangrijk instrument en wordt aanbevolen voor ingrijpende projecten. UNESCO heeft samen met haar officiële adviesorganen (ICCROM, IUCN en ICOMOS) een leidraad voor toepassing van dit instrument vastgesteld. Verplichte toepassing wordt echter niet wenselijk geacht voor alle situaties, omdat dit niet proportioneel is bij kleinschalige of minder ingrijpende initiatieven. Provincies en andere bevoegde gezagen kunnen op basis van de aard, omvang of mogelijke impact van het project beslissen een HIA te laten opstellen, waarmee maatwerk mogelijk blijft voor het desbetreffende werelderfgoed.

7. Wie is verantwoordelijk als een provincie een ontheffing verleent, maar het Ministerie van OCW en UNESCO dit zien als een aantasting van erfgoedwaarden? Leidt zo'n situatie er niet toe dat provinciale overheden internationale verplichtingen van het Rijk ondergraven?

De provincie is verantwoordelijk voor haar besluiten, maar moet mij bij potentieel ingrijpende projecten vroegtijdig informeren, conform artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit. Als het risico bestaat dat UNESCO de activiteit als strijdig met het verdrag beoordeelt, zal ik in overleg met UNESCO treden. Uiteraard zal ook met de provincie worden overlegd. Zo nodig kan het Rijk de instrumenten van het interbestuurlijke toezicht inzetten. Hiermee blijft de verantwoordelijkheid voor de naleving van internationale verplichtingen gewaarborgd.

8. Is de Minister bereid in het besluit op te nemen dat elke ontheffing of afwijking vooraf moet worden getoetst door OCW of de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed?

Een verplichte voorafgaande toetsing is niet voorzien, omdat de huidige regeling via artikel 10.49 reeds een verplichting tot vroegtijdig informeren kent. Extra verplichtingen zouden de bestuurlijke verhoudingen verstoren. Ik wordt echter betrokken zodra risico's voor het werelderfgoed in beeld komen. Dat is ook geborgd met de algemene afstemmingsverplichting in artikel 2.2 van de Omgevingswet.

9. Hoe wordt geborgd dat de Minister tijdig wordt geïnformeerd over grote ingrepen in werelderfgoed?

Bestuursorganen en siteholders zijn op grond van artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit verplicht mij te informeren over voorgenomen activiteiten die de uitzonderlijke universele waarde kunnen aantasten. Dit moet zo spoedig mogelijk nadat zij op de hoogte zijn van een voornemen, maar in ieder geval voordat zich onomkeerbare gevolgen kunnen voordoen. Indien nodig, wordt overleg gevoerd met UNESCO. Hiermee wordt schade voorkomen.

B. Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

1. Waarom wordt in artikel 7.4 lid 5 van het ontwerpbesluit niet expliciet verwezen naar het Werelderfgoedverdrag?

De hele afdeling 7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is een uitwerking van de wettelijke verplichting in artikel 2.27 van de Omgevingswet, om instructieregels te stellen over omgevingsverordeningen met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, in ieder geval ter uitvoering van het werelderf-

goedverdrag. In de titel van afdeling 7.2 van het Bkl is opgenomen dat het daar gaat om instructieregels met het oog op het behoud van wereld-erfgoed en cultureel erfgoed. Daarnaast nog een expliciete verwijzing naar het werelderfgoedverdrag in de artikelen zelf opnemen is niet nodig, en is ook niet in lijn met de wetgevingssystematiek van de Omgevingswet.

2. Waarom is gekozen voor de term «in overeenstemming met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde» in plaats van een directe verwijzing naar het Werelderfgoedverdrag?

De gekozen formulering maakt scherper duidelijk waar het om gaat, namelijk om de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Werelderfgoederen als bedoeld in afdeling 7.2 van het Bkl zijn wat grotere gebieden. Lang niet elke aantasting van iets in het gebied zal een aantasting van de uitzonderlijke universele waarde betekenen. Het kan zelfs zijn dat sloop van een verstorend bouwwerk in het werelderfgoed de belevingswaarde juist vergroot. Deze formulering biedt voorts de noodzakelijke flexibiliteit om binnen het Nederlandse rechtsstelsel recht te doen aan het werelderfgoedverdrag, terwijl er tegelijk ruimte blijft voor contextgebonden interpretatie van wat het behoud van de uitzonderlijke universele waarde vereist. De kernkwaliteiten in bijlage XVII van het Bkl en de nadere uitwerking daarvan door provincies zijn een vertaling van deze waarde, en daarop wordt getoetst.

3. Zijn provincies verplicht bij ontheffingen gebruik te maken van Statements of Outstanding Universal Value en bijlage XVII?

Ja, hoewel het in de nota van toelichting als «kan» is geformuleerd, zijn deze documenten essentieel voor het bepalen van de kernkwaliteiten en de nadere uitwerking daarvan, en dus de basis voor toetsing. In de praktijk betekent dit dat provincies buiten deze kaders om geen zorgvuldige beoordeling kunnen maken. Het gebruik ervan is feitelijk verplicht, om de uitzonderlijke universele waarde correct te kunnen waarborgen. Dit zal in de nota van toelichting worden verduidelijkt.