STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 21131
26 mei 2016

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nader Rapport

16 juni 2014
IENM/BSK-2014/130906
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juli 2013, nr. 13.001568, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 januari 2014, nr. W14.13.0235/IV bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op de opmerkingen van de Afdeling ga ik mede namens de hiervoor genoemde bewindspersonen in het navolgende in.

Samenvatting hoofdpunten nader rapport

1. Op weg naar een nieuw stelsel van omgevingsrecht

Het kabinet werkt, samen met bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties, aan een nieuw stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving. Dit nieuwe stelsel beoogt te voorzien in overzichtelijke, samenhangende en efficiënte regels voor een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. Het vormt het wettelijk fundament voor een maatschappelijke beweging die nu al is ingezet. Een beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen. Een beweging die economische ontwikkeling verbindt met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede kwaliteit van de leefomgeving. In het nieuwe stelsel staan de te bereiken doelen in de leefomgeving centraal en bieden de regels ruimte en houvast om die doelen te realiseren.
Met het nieuwe stelsel kan ook sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen als transformatie van de woningmarkt, krimp en leegstand. Ook nieuwe opgaven, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Energieakkoord, kunnen sneller en beter worden opgepakt, onder meer door een samenhangende benadering en door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten. Per saldo moet het nieuwe stelsel leiden tot een stevige vermindering van de regeldruk.

De aanpak is erop gericht dat het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht eenvoudiger en beter wordt dan het huidige doordat het:
– de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot,
– uitgaat van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; het stimuleert innovatie en een actieve aanpak om kwaliteitsdoelen voor de leefomgeving te halen; en het maakt het mogelijk om succesvolle instrumenten, zoals een programmatische aanpak, op meer terreinen in te zetten als dat wenselijk is,
– de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving; door – waar dat kan – ruimte te bieden voor gebiedsgericht maatwerk en te zorgen voor duidelijkheid en landelijke uniformiteit, waar dat efficiënt is of moet,
– de besluitvorming versnelt en verbetert over activiteiten en projecten in de leefomgeving; het legt de basis voor een vermindering van de onderzoekslasten voor plannen, activiteiten en projecten,

deelt bevoegdheden helder toe en zorgt voor duidelijke procedures met waarborgen voor effectieve inspraak en rechtsbescherming.

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmaverschuiving: van een traditionele bescherming van de leefomgeving via een werende benadering van activiteiten in de leefomgeving, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en adequaat kan worden opgetreden als dat nodig is. Dit sluit aan bij de dynamiek in de leefomgeving en de samenleving. Dat vraagt, naast landelijke normen, om regels die bestuursorganen in staat stellen om besluiten te nemen die voorzien in samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen.
Het stelsel van regels schept daarvoor de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden. De doelen en effecten zullen vooral gestalte moeten krijgen in de praktijk. Essentieel is immers de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Bij de toepassing zullen de uitgangspunten van de stelselherziening en de hierboven geschetste benadering centraal moeten staan. Dat zal bij bestuursorganen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, tot een verandering in houding en gedrag leiden.
Belangrijk is ook de bredere toepassing van ICT, waardoor het eenvoudiger en goedkoper wordt om kennis te nemen van de geldende regels, om digitaal aanvragen of meldingen te doen en gebruik te maken van beschikbare gegevens over onderzoek en monitoring van (onderdelen van) de leefomgeving. Daarnaast werkt het kabinet aan de verbetering en professionalisering van uitvoering, toezicht en handhaving door overheden. Ook die elementen dragen bij aan een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en minder lasten voor burgers, bedrijven en overheden.

2. Een samenhangend, eenduidig en inzichtelijk stelsel

Het bestaande omgevingsrecht is niet als stelsel ontworpen. Voor diverse onderdelen van de leefomgeving zijn in de loop van de tijd afzonderlijke beleidskaders en regels vastgesteld. Zo ontstonden aparte stelsels voor het bouwen, de ruimtelijke ordening, de aanpak van water-, bodem- en luchtverontreiniging, het aanleggen of beheren van infrastructuur en de bescherming van zaken, infrastructuur, dieren, planten of gebieden. Ook voor belangen als veiligheid, hinder of gezondheid zijn specifieke stelsels ontworpen, bijvoorbeeld voor geluid en externe veiligheid. Al die verschillende stelsels richten zich op een specifiek deel, facet of belang van de leefomgeving. Ook de omvangrijke Europese wetgeving, die met regelmaat wordt herzien en moet worden geïmplementeerd in nationale regelgeving, is overwegend sectoraal opgebouwd.

Veel onderdelen van de leefomgeving zijn echter nauw met elkaar verweven. Zeker in een klein en dichtbevolkt land als Nederland – met veel uiteenlopende activiteiten, functies en kwetsbare belangen – blijkt die verwevenheid keer op keer, bij iedere beslissing die wordt genomen. Afwegingen die moeten worden gemaakt zijn dan ook lastig en vereisen veel juridisch inzicht en bestuurskracht. Via de ruimtelijke ordeningswetgeving is de beschikbare ruimte steeds opnieuw verdeeld. Voor de ontwikkeling van gebieden en een effectieve aanpak van problemen blijkt steeds meer het belang om zowel op lokaal, rijks- als Europees niveau de zaken meer in samenhang te bezien en kaders te integreren dan wel in betere harmonie te ontwerpen.

Ondanks veel kleine verbeteringen op deelterreinen is en blijft het bestaande omgevingsrecht tot nu toe sterk versnipperd. Hierdoor gelden verschillende normen, die vanuit verschillende doelen zijn gesteld en die in een concrete casus bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij het bouwen van energiezuinige woningen aan de rand van de stad, in de nabijheid van wegen, water en natuur. Het samenspel van die verschillende kaders en regels leidt in de praktijk vaak tot suboptimale oplossingen. Ook zijn vergelijkbare stelsels soms op verschillende wijze vormgegeven. De geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus van regelgeving: soms op wetsniveau, dan weer op amvb-niveau, soms op het niveau van ministeriële regelingen en soms in lokale verordeningen en plannen. Dit betekent dat gebruikers vaak meerdere bronnen naast elkaar moeten raadplegen om een compleet beeld van de toepasselijke eisen te krijgen. Deze verschillen maken de regels niet inzichtelijk en de toepassing ingewikkeld. Die complexiteit werkt door in besluitvorming, uitvoering, handhaving en ook in de mate van maatschappelijk initiatief en innovatie. Doelen worden niet of niet efficiënt bereikt. Het begrip voor gestelde normen en het draagvlak voor naleving kan zelfs onder druk komen te staan. Dit leidt tot maatschappelijke verstarring.

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4.700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en 120 ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. De uitwerking van de materiële normstelling wordt, om redenen van toegankelijkheid en samenhang, aan de amvb-wetgever opgedragen door middel van duidelijke inhoudelijke opdrachten op wetsniveau. Op die

manier zorgt de wet voor overzicht en sturing en wordt onnodige differentiatie en gelaagdheid van normstelling voorkomen. Daarnaast vereenvoudigt dit een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Op instrumentniveau beperkt het nieuwe stelsel zich tot zes kerninstrumenten voor het reguleren van activiteiten van burgers, bedrijven en overheden. Dit om de inzichtelijkheid en samenhang te vergroten en als steun voor de bestuurskracht op lokaal niveau.

3. Verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

Het wetsvoorstel legt het fundament voor de stelselherziening. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op diverse punten versterkt en aangevuld. Hieronder worden kort de belangrijkste veranderingen geschetst. In paragraaf 2.7.3 van het nader rapport is een opsomming daarvan opgenomen. Met deze veranderingen is het sturend karakter van het wetsvoorstel verstevigd en worden de kenbaarheid en procedurele waarborgen vergroot.

3.1 Sterkere sturing door wet en parlement

Parlementaire betrokkenheid

In het voorgestelde stelsel heeft het parlement een belangrijke en stevige rol, zowel als medewetgever als bij de democratische controle op de regering. Het belang van parlementaire betrokkenheid geldt zowel bij de nationale regelgeving als bij de totstandkoming van Europese en internationale regelgeving. Het primaat is op deelterreinen, zoals milieu en natuur, de afgelopen 30 jaar voor een belangrijk deel verschoven naar de Europese en internationale regelgever. Het is dan ook van belang dat het parlement al in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving invloed kan uitoefenen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een waarborg voor parlementaire betrokkenheid opgenomen bij de uitwerking van de normstelling, in de vorm van een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Met die voorhangprocedure heeft het parlement de mogelijkheid om, naast de sturing op de hoofdlijnen van de wet, vroegtijdig invloed uit te oefenen op de uitwerking van tot bestuursorganen, burgers en bedrijven gerichte regels op het gebied van de leefomgeving. Via de Invoeringswet Omgevingswet en parallelle wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet heeft het parlement directe zeggenschap over onder meer regels over geluid, bodem, onteigening en herverkaveling. Dat geldt ook voor de lopende herziening van waterveiligheidsnormen in het kader van het Deltaprogramma, die ook in het nieuwe stelsel zullen worden geborgd. Het parlement heeft daardoor op verschillende momenten inzicht in en controle op de vormgeving van essentiële onderdelen van de stelselherziening.

Inhoudelijke begrenzing van delegatiegrondslagen en bevoegdheden

Het wetsvoorstel stelt regels met het oog op het beschermen en benutten van de leefomgeving. Niet alle regels zijn op deze algemene doelen van de wet gericht. Vaak dienen ze een specifiek doel, zoals het beschermen van de gezondheid. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een groot aantal artikelen met het specifieke doel aangevuld waarvoor die regels kunnen of moeten worden gesteld. Hierdoor wordt direct uit de wet duidelijk waarop die regels zijn gericht en wordt de grondslag begrensd. Er mogen immers geen regels worden gesteld die niet zien op het gemarkeerde specifieke doel. Ook is de algemene grondslag om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving vervangen door specifieke grondslagen. Daarnaast zijn enkele artikelen aangevuld met specifieke Europese of internationale beginselen, zoals ‘geen achteruitgang’, waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van regels of programma’s.

Inhoudelijke normering van besluitvorming

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften meer inhoudelijk genormeerd. Per activiteit wordt in de wet aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Die regels dragen bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag. Ook wordt hierdoor uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden. Om versnippering en gelaagdheid van het stelsel te voorkomen, heeft het kabinet er niet voor gekozen om deze beslisregels in het wetsvoorstel op te nemen. Wel is voor specifieke activiteiten de toepassing van belangrijke beginselen of uitgangspunten, zoals de toepassing van beste beschikbare technieken, in het wetsvoorstel verankerd.

Een goede uitvoering van Europese en internationale regels

Het omgevingsrecht wordt in belangrijke mate bepaald door Europese en internationale regelgeving. Een volledige en tijdige omzetting van internationaal recht is dan ook van groot belang. Nederland is daartoe, als lidstaat, ook op grond van het EU-verdrag gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is op wetsniveau bij diverse bepalingen expliciet tot uitdrukking gebracht ter uitvoering van welke concrete Europese richtlijnen of internationale verdragen regels moeten worden gesteld. Daarmee wordt het belang van een goede uitvoering van die Europese of internationale verplichtingen wettelijk verankerd. Tegelijk biedt het wetsvoorstel daarmee ook meer zicht op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.

Verhouding tussen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geven meer inzicht in de verhoudingen tussen bestuursorganen en de bevoegdheidsverdeling. In de memorie van toelichting is de sturingsfilosofie nader uiteengezet. Daarnaast zijn de uitgangspunten 'decentraal, tenzij' en subsidiariteit in de wet verankerd. Dit betekent dat bevoegdheden in beginsel aan gemeente of waterschap worden toegedeeld, tenzij het doelmatiger of doeltreffender is die bij bestuursorganen van de provincie of het Rijk te beleggen. Ook zijn instructiebevoegdheden en enkele andere bevoegdheden begrensd die van invloed zijn op de verhouding tussen bestuursorganen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel de hoofdlijnen voor de toedeling van bevoegdheden voor vergunningverlening, algemene regels en de handhaving. Voor de omgevingsvergunning is de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is. Voor enkelvoudige aanvragen zijn de uitzonderingen daarop limitatief in het voorstel opgesomd, zoals de bevoegdheden van waterbeheerders voor wateractiviteiten of provincies voor enkele milieubelastende activiteiten. Deze worden bij algemene maatregel van bestuur geconcretiseerd. Ook voor meervoudige aanvragen zijn de hoofdregel en de uitzonderingen daarop nader omschreven. Dit zorgt voor een goede balans tussen het bieden van zekerheid en inzichtelijkheid op wetsniveau en uitwerking op maat.

3.2 Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen

Flexibiliteit

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toepassing van specifieke flexibiliteitsinstrumenten, zoals gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling, wettelijk ingekaderd. Hierbij blijft de functionaliteit behouden en wordt de kenbaarheid vergroot.
Bij het stellen van algemene regels is het van belang dat een regeling op maat mogelijk blijft, onder meer om ruimte te bieden aan innovatie of gelijkwaardige oplossingen. De regeling over gelijkwaardigheid biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde regels te voldoen. Dit bevordert de toepassing van nieuwe technieken. De regeling is voorzien van een procedurele waarborg van voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag. De toepassing daarvan kan bij algemene maatregel van bestuur worden gericht op gevallen waarin die de meeste toegevoegde waarde heeft. Verder is voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene rijksregels expliciet geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels.
Een andere regeling die ruimte biedt aan innovatie is de experimenteerbepaling. Het gaat daarbij om toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de bestaande regelgeving niet kan voorzien. De experimenteerbepaling maakt (tijdelijke) afwijking van bestaande regels mogelijk. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze bepaling verduidelijkt en zijn de procedurele en materiële waarborgen versterkt: zo moet de duur van de toegestane afwijkingen worden bepaald, moet worden aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment zijn toegestaan en hoe het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd.
Tot slot is in het wetsvoorstel gewaarborgd dat bij (project)besluiten tot het buiten toepassing laten van regels altijd de waarborgen van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaan.

Uniforme regels voor omgevingsplan

Het omgevingsplan bouwt voort op het bestemmingsplan en diverse bestaande gemeentelijke verordeningen over onderdelen van de leefomgeving, zoals de monumentenverordening. Deze bestaande regelingen kennen nu een verschillend regime voor ontheffing, inspraak en beroep. In het oorspronkelijke voorstel voor de Omgevingswet was daarom onderscheid gemaakt tussen locatieontwikkelings- en andere regels. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel voorzien in een uniform wettelijk regime voor regels binnen het omgevingsplan. Alle regels in het omgevingsplan worden hierdoor appellabel. Dat is aantrekkelijk in zijn eenvoud en draagt

bij aan een inzichtelijk en gebruiksvriendelijk omgevingsrecht. Hierdoor worden de rechtsbescherming en de rechtszekerheid voor burgers, bedrijven en overheden versterkt. Het voorkomt formele juridische disputen over de vraag of een regel terecht is aangemerkt als locatieontwikkelingsregel of niet. Ook worden verschillende beroepsgangen (bij de civiele en bestuursrechter) voor regels binnen het omgevingsplan voorkomen. Deze voordelen wegen naar het oordeel van het kabinet op tegen de mogelijke extra beroepen bij de bestuursrechter. Verder vergroot het de duidelijkheid en flexibiliteit voor initiatiefnemers omdat voortaan voor alle regels in het omgevingsplan een vergunning tot afwijken kan worden gevraagd. Door het verdwijnen van het onderscheid neemt de complexiteit bij de uitvoering door gemeenten af en wordt de digitale ontsluiting eenvoudiger.
Het wetsvoorstel bepaalt dat in beginsel gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, tenzij bij amvb wordt bepaald, dat bepaalde regels uitgesloten zijn van deze verplichte opname. Daarbij kan gedacht worden aan regels die over de fysieke leefomgeving gaan, maar waarvoor opname niet of minder voor de hand ligt, zoals bijvoorbeeld een legesverordening. In overleg met de VNG wordt een adequaat overgangsregime bepaald om onnodige lasten voor de gemeente bij de integratie van bestemmingsplannen en verordeningen in één omgevingsplan te voorkomen.

Inwerkingtreding en rechtsbescherming

In het wetsvoorstel is voorzien in regels op maat voor de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning en voor het omgevingsplan en projectbesluit. Daarbij is de rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen vergroot door te bepalen dat als een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan, de werking van het besluit van rechtswege wordt opgeschort totdat op het verzoek is beslist. Om maatwerk mogelijk te maken en onnodige belemmeringen te voorkomen, kunnen belanghebbenden de rechter verzoeken om de schorsing op te heffen of te wijzigen. Voor omgevingsplannen en projectbesluiten is naar aanleiding van het advies de termijn voor inwerkingtreding verlengd. Verder zijn de verschillende beroepsregelingen voor de ontheffing van een instructieregel, de instructie en de instemming vervangen door één uniforme regeling.

Uniforme regels voor tijdige besluitvorming

Het wetsvoorstel gaat uit van een uniforme regeling voor tijdige besluitvorming. Dit betreft de algemene regeling van dwangsom en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht. De regeling voor vergunningverlening van rechtswege bij termijnoverschrijding (lex silencio positivo) is geschrapt. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het advies van de Afdeling.
De lex silencio positivo is een belangrijk instrument voor tijdige besluitvorming. Dit instrument past echter minder goed bij enkele ontwikkelingen bij de vergunningverlening, zoals de versnelling van besluitvorming en een verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels. Door in alle gevallen een voorafgaande beoordeling te borgen, wordt het mogelijk om meer vergunningaanvragen af te handelen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure. Daarmee wordt de besluitvorming versneld. Verder is, anders dan bij de toepassing van de lex silencio positivo, een samenhangende beoordeling mogelijk. Door de expliciete beoordeling van de aanvraag krijgen zowel initiatiefnemers als derden meer duidelijkheid over wat wel of niet is toegestaan. De nieuwe regeling biedt dan ook zowel voor de initiatiefnemer als voor derden meer duidelijkheid en rechtszekerheid.

4. Vervolg

In het vervolg van het nader rapport wordt uitgebreid ingegaan op het advies van de Afdeling. Met de vele aanpassingen naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel op diverse punten versterkt. Zoals hierboven is weergegeven leiden die tot:
– een sterkere sturing door wet en parlement, en
– het vergroten van de kenbaarheid en de procedurele waarborgen.
Het gewijzigde wetsvoorstel biedt daarmee naar het oordeel van het kabinet een bestendige en duurzame basis voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. De indiening van het wetsvoorstel gaat vergezeld van een brief over de voortgang van de stelselherziening, met inbegrip van de uitvoeringsregelgeving. Dit biedt de gelegenheid om vroegtijdig en in samenhang met de behandeling van het wetsvoorstel van gedachten te wisselen over de totstandkoming van die regels. Het kabinet ziet uit naar een vruchtbare voortzetting van het overleg en de samenwerking met het parlement en de maatschappelijke partners.

Leeswijzer

In het vervolg van het nader rapport wordt de indeling van het advies gevolgd. De meeste inleidende passages in het advies bevatten een feitelijke beschrijving en behoeven geen reactie. Dat is voor de duidelijkheid telkens bij het betreffende onderdeel in het nader rapport vermeld.

In de beantwoording wordt, tenzij anders is aangegeven, verwezen naar de nummering van het aangepaste wetsvoorstel. In de bijlage bij dit nader rapport is een transponeringstabel opgenomen, waarbij voor de artikelen van het voorstel zoals dat aan de Afdeling voor advies is voorgelegd, de nieuwe nummering is aangegeven.

Deel A

1. Inleiding

Hoofdstuk 1 van het advies bevat een inleiding met een beschrijving van het voorstel en een leeswijzer. Deze onderdelen behoeven geen reactie.

2. Beoordeling doelstellingen voorstel

2.1 Inleiding

Afbakening

De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. De Afdeling wijst daarbij op het risico van de brede aanpak. Het wetsvoorstel heeft inderdaad betrekking op een breed en niet altijd precies af te bakenen terrein van overheidszorg. Op dat terrein moeten verschillende onderwerpen worden geregeld. De Afdeling constateert terecht dat dit beperkingen met zich brengt bij het streven naar vermindering van complexiteit van wetgeving. Ze vormen echter geen onoverkomelijke obstakels voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Bestaande verschillen in de wijze van regulering hebben niet altijd een beleidsinhoudelijke achtergrond. Soms zijn het zelfs meer optische verschillen, waarbij instrumenten met een gelijke werking een andere naam hebben. Verschillen in instrumentatie zijn vaak ook bepaald door de omstandigheden van het moment. Met het uniformeren van instrumenten en procedures zoals opgenomen in dit wetsvoorstel wordt belangrijke winst geboekt. Meer uniform opgebouwde wetgeving vergroot de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dat helpt bij het in samenhang aanpakken van opgaven voor de fysieke leefomgeving in samenhang en draagt bij aan de snelheid en kwaliteit van besluitvorming.
Het huidige omgevingsrecht kent verschillende sturingsstijlen. Die hebben niet altijd een beleidsinhoudelijke achtergrond, maar vaak wel. De sturingstijlen zijn gekozen bij de verschillende opgaven in de fysieke leefomgeving. Het uniformeren daarvan zou leiden tot een minder doelmatige en doeltreffende aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het wetsvoorstel voor verschillende opgaven verschillende sturingsstijlen ondersteunt. In paragraaf 2.4.2 van dit nader rapport wordt hier nader op ingegaan.

Integrale afweging van belangen

De Afdeling merkt op dat het voorstel geen houvast biedt voor een integrale afweging van belangen. Hierdoor kan de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijke doelen en de verbeterdoelstellingen naar het oordeel van de Afdeling nu niet worden beantwoord.

Vooropgesteld moet worden dat de verbeterdoelen van de stelselherziening niet spreken van een *integrale* afweging van belangen. Die is ook zeker niet bij alle onderdelen of instrumenten van het wetsvoorstel beoogd. In bepaalde gevallen is de rechtszekerheid en hanteerbaarheid voor de praktijk gediend met een concreet en gespecificeerd belangenkader, bijvoorbeeld bij de beslissing over een vergunning. Ook daar zal het wetsvoorstel in voorzien. Het wetsvoorstel streeft daarom naar een *samenhangende benadering* van de leefomgeving. Daarbij is er afhankelijk van het onderwerp meer of minder ruimte voor een brede belangenafweging.

Bij enkele instrumenten van het wetsvoorstel, zoals de omgevingvisie, de besluitvorming over omgevingsplannen en projectbesluiten is een brede belangenafweging aan de orde. Dit is voor bestuursorganen niet nieuw. Een centrale bepaling in het Nederlandse bestuursrecht, vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, is dat een bestuursorgaan een evenredige belangenafweging maakt. In de praktijk van bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening is niet het maken van die belangenafweging het probleem voor de gemeente, maar worden juist de beperkingen en eisen die daaraan zijn gesteld als probleem ervaren. Vanuit diverse belangen worden eisen gesteld aan de te maken afweging, waardoor uiteindelijk soms weinig beslisruimte overblijft. Een van de verbeterdoelstellingen van de stelselwijzigingen is om meer afwegingsruimte te geven aan het bevoegd gezag bij beslissingen.

Niettemin zullen, zoals het wetsvoorstel laat zien, de regelgevers beperkingen blijven stellen aan de

bevoegdheidsuitoefening door bestuursorganen. Deze beperkingen kunnen de vorm hebben van instructie(regel)s en beoordelingsregels voor vergunningen, bijvoorbeeld om omgevingswaarden te verwezenlijken. Het wetsvoorstel biedt de grondslagen om die beperkingen te stellen bij algemene maatregel van bestuur en bevat voor diverse onderwerpen de verplichting om van die grondslag gebruik te maken. Ook nu zijn algemene maatregelen van bestuur vaak het niveau waarin dergelijke beperkingen opgenomen zijn, bijvoorbeeld in de algemene maatregelen van bestuur krachtens artikel 4.3 Wet ruimtelijke ordening, artikel 5.2 van de Wet milieubeheer en afdeling 8.2 van de Wet luchtvaart. In het huidige omgevingsrecht zijn er ook nog bepalingen opgenomen op wetsniveau, bijvoorbeeld artikel 5.16 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteit) en in de Wet geluidhinder. Die verschillen worden met dit wetsvoorstel weggenomen. Paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gaat in op de uitgangspunten die bij de harmonisatie zijn gehanteerd.

In algemene zin is de houvast die het wetsvoorstel biedt niet minder dan die van bijvoorbeeld de huidige Wet ruimtelijke ordening. Die wet deelt, net als het voorstel voor de Omgevingswet, bevoegdheden op hoofdlijnen toe en gaat in beginsel uit van het maken van een samenhangende afweging. Via instructieregels in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen wordt de belangenafweging ingekaderd of gestuurd. De Afdeling stelt dat geen antwoord mogelijk is op de vraag of het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen. Op de bijdrage van het wetsvoorstel aan zijn maatschappelijke doelen zal ik in onderdeel 2.2.3 van het nader rapport ingaan. De mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan de verbeterdoelen is zichtbaar in de memorie van toelichting, waarin aan het slot van elke paragraaf van hoofdstuk 4 is aangegeven in hoeverre de gemaakte keuzes bijdragen aan de verbeterdoelen. Het wetsvoorstel legt het daarmee het fundament voor de stelselherziening. De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet bouwt daarop voort. Het totaal van die regels zal vervolgens een belangrijke bijdrage leveren aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarnaast is, zoals in paragraaf 1 van de samenvatting al is aangegeven, een goede uitvoering in de praktijk essentieel om de doelen van de stelselherziening te bereiken. Het faciliteren daarvan, onder andere door professionalisering van toezicht en handhaving en de bredere toepassing van ICT, vormt dan ook een belangrijk aanvulling op de wettelijke stelselherziening.

Fasering

De in- en uitvoeringsregelgeving completeren de stelselherziening. De nieuwe in- en uitvoeringsregelgeving zal parallel worden voorbereid. Het proces wordt daarmee zo vormgegeven dat er in verschillende stadia van de voorbereidingsprocedure zo veel mogelijk inzicht is in de stelselherziening als geheel. Daarbij streeft het kabinet ernaar de ontwerpen van de algemene maatregelen van bestuur en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, conform het advies, gelijktijdig aan de Afdeling voor te leggen. Uiteraard zal de in- en uitvoeringsregelgeving op één moment in werking treden.

2.2 Maatschappelijk doel: balans tussen bescherming van de fysieke leefomgeving én de versterking van de economie

2.2.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.2.2 De reikwijdte van het voorstel

Overwogen is om te komen tot een begripsbepaling van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ in de wet. Hiervoor is niet gekozen. Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ is door de wettelijke opsomming van alle belangrijke onderdelen die er toe behoren in grote mate ingekleurd. Daardoor is in het merendeel van de gevallen duidelijk of iets tot de fysieke leefomgeving behoort. Uiteraard blijft er een zeer beperkte categorie van gevallen bestaan waarbij er discussie zou kunnen ontstaan, maar die zou er ook zijn als er wel een wettelijke begripsbepaling zou zijn, zoals blijkt uit de ervaringen op andere terreinen.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de beperkingen aan de handhaafbaarheid van de algemene zorgplicht. De zeer algemene formulering van de zorgplicht dwingt het bevoegd gezag tot terughoudend gebruik van de handhavende bevoegdheden bij schending van de zorgplicht. Dit sluit aan bij de jurisprudentie waaruit blijkt dat het bevoegd gezag geen gebruik kan maken van handhavende bevoegdheden bij dergelijke algemene zorgplichten, tenzij er sprake is van onmiskenbare strijd met de zorgplicht. Slechts in dergelijke gevallen zal een bestuursorgaan direct handhavend kunnen optreden op grond van artikel 1.7. In andere gevallen zal het bestuursorgaan eerst met de betrokken burgers en bedrijven in overleg moeten treden over adequate gedragregels en zal handhaving pas aan de orde kunnen zijn als die niet nageleefd worden. De algemene zorgplicht vormt, zoals beschreven in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting, een vangnet voor onvoorziene activiteiten of onvoorziene gevolgen van activiteiten. Dat leidt ertoe dat niet voorafgaand zekerheid kan worden

geboden over de vraag of en in welke omstandigheden er sprake is van een overtreding. Vanzelfsprekend kan ook over de vereiste maatregelen geen zekerheid worden geboden. Om die reden is, mede naar aanleiding van de opmerking van Afdeling, in artikel 1.8 duidelijk gemaakt dat de wettelijke zorgplicht terugtreedt voor zover nadere regels of voorschriften voor die activiteit gelden. Dit geeft houvast bij de toepassing van de zorgplicht en andere artikelen van het wetsvoorstel. Daarnaast is de toelichting aangevuld om zo het begrip 'fysieke leefomgeving' en de reikwijdte daarvan te verduidelijken en meer richting te geven aan de toepassing in de praktijk.

2.2.3 De beleidscyclus

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is aangeboden was op één centrale plaats – artikel 2.1 – aangegeven dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel uitoefenen met het oog op de doelen van artikel 1.3. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel op veel plaatsen vastgelegd en ingekaderd dat taken en bevoegdheden worden toegepast 'met het oog op de doelen van de wet' dan wel op specifieke doelen die volgen uit die hoofddoelen. Dit is in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting beschreven. Door die formuleringen wordt expliciet verwezen naar de twee doelen van de wet in artikel 1.3, onder a en b, en het verbindende thema 'duurzame ontwikkeling'. Deze aanscherping onderstreept dat het oogmerk 'duurzame ontwikkeling' voor ogen wordt gehouden bij het vaststellen van uitvoeringsregelgeving en het nemen van besluiten.
De beleidscyclus is het beleidsmatige denkmodel dat ten grondslag ligt aan de inrichting van het wetsvoorstel. Door de werking van de beleidscyclus en de toepassing van de wettelijke instrumenten met het oog op het bereiken van de doelen van de wet, speelt de Omgevingswet zijn rol bij de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De mate waarin de fysieke leefomgeving in Nederland zich duurzaam ontwikkelt, wordt echter niet alleen bepaald door wetgeving, maar door een samenspel van internationale, nationale en decentrale regelgeving, beleid, beschikkingen en feitelijk gedrag van burgers en bedrijven. Elementen als de bestuurscultuur en bedrijfscultuur zijn daarbij ook van wezenlijk belang.

Het functioneren van de beleidscyclus hangt niet alleen af van juridische koppelingen van de verschillende onderdelen van de cyclus. De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Daarbij is gekeken hoe bestuursorganen zich tot elkaar verhouden en hoe bestuursorganen zich verhouden tot burgers en bedrijven. Soms is gekozen voor juridische koppelingen tussen instrumenten, maar dat is niet in alle gevallen geschikt of wenselijk voor het goed functioneren van de beleidscyclus en daarmee voor het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
De Afdeling refereert specifiek aan de juridische koppeling van omgevingswaarden aan programma's en monitoring. Zij geeft aan dat nu maar voor een beperkt aantal terreinen omgevingswaarden worden vastgesteld en dat daardoor het realiseren van andere omgevingskwaliteiten niet wordt gegarandeerd. Het is inderdaad juist dat niet alle doelen voor de fysieke leefomgeving in omgevingswaarden worden vastgelegd. Naar mijn mening is dat ook niet wenselijk en ook niet mogelijk. Niet alle onderwerpen lenen zich voor vastlegging in omgevingswaarden. Omgevingswaarden werken voor meet- of berekenbare doelstellingen. Voor niet-meetbare doelstellingen op terreinen als stedelijke vernieuwing of uitbreiding, het beschermen van het landschap, het behoud van het cultureel erfgoed en het behoeden van infrastructuur kunnen Rijk en provincie bijvoorbeeld instructieregels geven gericht tot andere (decentrale) bestuursorganen of algemene regels op grond van hoofdstuk 4 stellen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving hangt dus niet alleen af van omgevingswaarden en de koppeling aan programma's en monitoring, maar kan ook door inzet van andere instrumenten worden bereikt. Dit punt is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

2.3 Verbeterdoel I: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

2.3.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.3.2 Materiële normen

Zoals ik hierboven in paragraaf 2 van de samenvatting heb aangegeven, zal de materiële normstelling, waaronder de vaststelling van omgevingswaarden, door middel van een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur gestalte krijgen.
Een belangrijke reden daarvoor is de omvang van de bestaande regels. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4.700 artikelen verspreid over meer dan 35 wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Een eenduidig en inzichtelijk stelsel

vraagt dan ook om een heldere ordening. In het voorgestelde stelsel bevat één wet de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. De wet vormt daarmee de basis voor de opbouw van een bestendig stelsel. Zowel om redenen van inzichtelijkheid, zoals de Afdeling terecht vermeldt, als om redenen van inhoudelijke samenhang, uniformiteit en het vermijden van versnipperde regelgeving. In de lijn van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel zo aangepast dat het wetsvoorstel nu duidelijke inhoudelijke opdrachten bevat voor de wijze waarop de regelstellende bevoegdheid wordt aangewend en ingevuld. Op deze wijze biedt het wetsvoorstel voor de praktijk duidelijkheid waarop die regels zijn gericht en wordt de grondslag begrensd. Daarbij is ook aangegeven of normen verplicht moeten worden gesteld en zijn diverse onderwerpen benoemd waarover in ieder geval regels zullen worden gesteld. Hiermee geeft het wetsvoorstel sturing aan de totstandkoming van de materiële normstelling.
Een tweede belangrijke reden voor de voorgestelde inrichting van het stelsel is dat de uitwerking van de normstelling bij algemene maatregel van bestuur een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen eenvoudiger mogelijk maakt. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Om dat belang te benadrukken is bij belangrijke delegatiegrondslagen vermeld ter uitvoering van welke concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld. Ook hiermee is de sturing versterkt.

Binnen het voorgestelde wettelijk systeem is het uitgangspunt om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. Bij harmonisatie doen zich onvermijdelijk ook verschuivingen voor. Dit kunnen zowel verschuivingen naar een hoger als naar een lager niveau zijn. Voor het niveau waarop regels worden gesteld sluit het wetsvoorstel per onderwerp zo veel mogelijk aan bij de grootste gemene deler in de bestaande omgevingswetten. Harmonisatie betekent dus uitdrukkelijk niet dat de uitzondering (bijvoorbeeld het laagste niveau) de regel wordt. Gezien de aard en de omvang van de omgevingsrechtelijke regels is het niveau van een algemene maatregel van bestuur het meest geschikt. Dit biedt de nodige waarborgen voor kwaliteit en biedt de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren. De keuze voor de algemene maatregel van bestuur als ‘basisniveau’ biedt onder meer de waarborg van betrokkenheid van de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze systeemkeuze sluit aan bij bestaande regelgeving, waar op het domein van de fysieke leefomgeving momenteel een groot aantal algemene maatregelen van bestuur bestaan, waaronder voor de uitvoeringspraktijk zeer betekenisvolle, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.

Op basis van het bovenstaande meen ik dat het verstandig is de uitwerking van ‘beoordelingskaders’ voor vergunningverlening aan de amvb-wetgever over te laten. De gronden waarop tot het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen kan worden besloten en de daaraan te verbinden voorschriften, hangen ten nauwste samen met de gronden waarop een besluit tot wijziging van een omgevingsplan of het vaststellen van een projectbesluit moet worden beoordeeld. In paragraaf 2.4.3 ga ik op dit element van het advies nog nader in.
Voor de beantwoording van de opmerkingen van de Afdeling over het opnemen van beginselen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3.

De uitgangspunten van de keuzes voor de vormgeving van wettelijk systeem en de materiële normstelling zijn beschreven in hoofdstuk 2 en in paragraaf 5.13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Deze onderdelen zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. In paragraaf 5.13 wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van de materiële normen. De waarborgen daarvoor zijn eveneens in paragraaf 3.1 van de samenvatting en in paragraaf 2.7.2, onder b, van het nader rapport beschreven.

2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel

Het huidige omgevingsrecht kent een veelheid aan verschillende instrumenten die niet altijd goed op elkaar aansluiten. De bestaande wet- en regelgeving is in de afgelopen decennia vanuit verschillende beleidssectoren ontwikkeld, waardoor gelijksoortige instrumenten soms verschillende juridische kenmerken hebben. Die verschillen zijn niet altijd verklaarbaar of noodzakelijk vanuit de specifieke omstandigheden binnen de betreffende sector. Naar mijn mening kan niet meer worden volstaan met de sectoraal ontstane wet- en regelgeving. Wettelijke instrumenten moeten niet langer alleen vanuit het perspectief van behartiging van sectorale belangen worden vormgeven, maar vanuit het perspectief van de initiatieven of ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zelf. Dat maakt het mogelijk om deze vanuit de diverse sectoren in samenhang te beschouwen. Deze samenhangende benadering zie ik als een van de wezenlijke hervormingen binnen de stelselherziening. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel komt zo immers meer centraal te staan. Bovendien vind ik het van belang burgers en initiatiefnemers niet meer te confronteren met een gefragmenteerde overheid. De

ontwikkeling die met de Wabo al is ingezet – waarbij één omgevingsloket werd geïntroduceerd – wil ik dan ook verder doorzetten.
Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn in verband hiermee de bestaande instrumenten geanalyseerd. Het bleek mogelijk het instrumentenpalet terug te brengen tot een beperkt aantal op elkaar aansluitende instrumenten. Met de zes kerninstrumenten kunnen de activiteiten van burgers, bedrijven en overheden zodanig worden gereguleerd, dat ruimte ontstaat voor ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook kunnen eventuele kwaliteitstekorten adequaat worden aangepakt. De aanvullende instrumenten spelen daarbij een overheidsinterne rol, zijn 'opties' bij de kerninstrumenten of zijn van belang in specifieke, minder vaak voorkomende, situaties.
De mate waarin de doelstellingen van de stelselherziening worden bereikt hangt overigens niet alleen af van het wettelijk stelsel zelf, maar ook van de bestuurscultuur bij de diverse overheden en de kennis en kunde van diegenen die uitvoering geven aan de wet.
Bij het programma, de omgevingsvergunning en het projectbesluit is het inhoudelijke toepassingsbereik vergelijkbaar met de huidige instrumenten. De omgevingsvisie beslaat het terrein van de gehele fysieke leefomgeving en heeft juist de functie om opgaven en vraagstukken op de diverse deelterreinen bijeen te brengen en te vertalen in één integraal ontwikkelingsbeeld. Het omgevingsplan heeft een ruimer inhoudelijk toepassingsbereik gekregen dan het bestemmingsplan, omdat het begrip 'ruimtelijke ordening' soms knelde bij de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.4.3 van de memorie van toelichting. Bij algemene rijksregels was – in de versie van het wetsvoorstel die voor advies was aangeboden – inderdaad gekozen voor een sterke verbreding van het toepassingsbereik.
Terecht constateert de Afdeling dat de toepasbaarheid van de aanvullende instrumenten vaak breder is dan in het huidige recht. Dat biedt de mogelijkheid om ze in te zetten buiten het domein waar ze oorspronkelijk ontwikkeld zijn. Dat is nu juist ook de bedoeling van het wetsvoorstel, dat een samenhangend stelsel voor de gehele fysieke leefomgeving zal bieden. Instrumenten die in één domein van het omgevingsrecht ontwikkeld zijn kunnen ook kansrijk zijn in een ander domein. Dit is vooral van belang bij nieuwe beleidsonderwerpen of bestaande onderwerpen die opnieuw worden geïnstrumenteerd. De uitbreiding van mogelijkheden stimuleert om verder te kijken dan de in een domein bestaande wetgevingstradities. Zo kan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, die is ontwikkeld in het milieudomein, ook bruikbaar zijn in andere domeinen waar vergunningen worden vervangen door algemene regels.

De brede toepasbaarheid van instrumenten wordt in de praktijk overigens sterk begrensd door de context waarin deze worden ingezet:
– Het wetsvoorstel biedt soms de mogelijkheid om hetzelfde resultaat te bereiken met verschillende instrumenten. Waar dit zo is, is daar bewust voor gekozen omdat in uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan toegespitste instrumenten voor verschillende omstandigheden. Een voorbeeld is de mogelijkheid voor besluitvorming over projecten via een omgevingsvergunning, een projectbesluit, of het wijzigen van het omgevingsplan, zie paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting.
– Het wetsvoorstel spreekt voor veel situaties een duidelijke voorkeur uit voor de in te zetten instrumenten. Zo bevat het bijvoorbeeld verplichtingen om voor bepaalde onderwerpen 'in ieder geval' regels te stellen of een plan vast te stellen, waarmee duidelijk is dat een bepaald beleidsonderwerp langs die route geïnstrumenteerd wordt. Een voorbeeld daarvan is het vaststellen van omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen.

Het wetsvoorstel zal aan de hand van de voorgestelde bepalingen en de geformuleerde verbeterdoelen verder worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. De voorgenomen uitwerking daarvan zal ook aan het parlement worden voorgelegd. Daarnaast zal het stelsel worden gecompleteerd door uitwerking in decentrale regels en besluiten zoals de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke omgevingsplan. Ook bij de uitwerking op decentraal niveau spelen vertegenwoordigende organen een rol. Met deze verdere uitwerking wordt op een steeds concreter niveau houvast geboden voor de uitvoerings praktijk.

Naar aanleiding van het advies is desalniettemin nader bezien of de eerder door het kabinet voorziene verbreding van het toepassingsbereik in alle gevallen noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van het wetsvoorstel en de verbeterdoelen van de stelselherziening. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de drie instrumenten die de Afdeling noemt in dit deel van het advies: ten eerste algemene rijksregels en de daarbij bestaande aanvullende bevoegdheden voor nadere regelgeving, ten tweede gelijkwaardigheid en ten derde instructieregels. Ook voor enkele specifieke bevoegdheden is de reikwijdte ingeperkt naar aanleiding van het advies van de Afdeling. Voorbeelden daarvan zijn de bevoegdheden in bijzondere omstandigheden (zie paragraaf 5.5.1 van dit nader rapport) en de bevoegdheid tot binnentreden (zie paragraaf 6.3 van dit nader rapport).

Naar aanleiding van het advies is de regeling van algemene rijksregels ingekaderd en aangescherpt. De algemene bevoegdheid voor het Rijk om algemene regels te stellen over de fysieke leefomgeving is geschrapt. Daarmee wordt duidelijker voor welke onderdelen van de fysieke leefomgeving het Rijk

het primaat heeft om regels te stellen en voor welke onderdelen dit aan de decentrale overheden wordt gelaten. Die bevoegdheid is nu ingeperkt tot de volgende onderwerpen:
– Bouwactiviteiten, milieuactiviteiten, lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, zwemmen en baden: hiervoor worden (net als onder het huidige recht) landelijk uniforme rijksregels gesteld omwille van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven of een gelijk beschermingsniveau van de burger, of een combinatie van die belangen.
– Activiteiten in of bij onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid draagt (zoals beheer): hiervan wordt in het huidige recht beperkt gebruik gemaakt van algemene regels, maar er lijken mogelijkheden voor vervanging van vergunningen door algemene regels.

Het directe gevolg hiervan is dat de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en de decentrale overheden beter kenbaar wordt op wetsniveau.

Gelet op het advies is ook in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting duidelijker gemaakt op welke wijze gebruik zal worden gemaakt van aanvullende bevoegdheden bij algemene regels zoals maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en de uitsluiting van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over gelijkwaardigheid heb ik besloten om het vereiste van een instemmende beschikking als uitgangspunt te nemen. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan worden bepaald dat van daarbij aangegeven regels van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. In de memorie van toelichting is tevens ingegaan op de door de Afdeling gestelde vragen over de regeling van gelijkwaardigheid.

Gelet op het advies heb ik het instrument mededeling nader bezien en besloten dit instrument niet zelfstandig in de wet te benoemen. Een verplichting om mededeling te doen van het uitvoeren van een activiteit is niet voldoende onderscheidend van andere algemene regels die gesteld kunnen worden op grond van paragraaf 4.1.1 van de wet. Dergelijke regels kunnen namelijk, net als onder de bestaande regelgeving, ook administratieve- of informatieverplichtingen omvatten. Een verplichting tot het mededelen van het starten van een activiteit is zowel een administratief voorschrift als een informatieverplichting. Expliciete vermelding van de mededeling in de wet kan, zo bezien, mogelijk tot verwarring leiden. Een melding verdient daarentegen wel een expliciete vermelding in de wet, vanwege het aan de melding gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan.

De Afdeling gaat ook in op de instructieregels. Regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden zijn welbekend uit de ruimtelijke ordening. Naast instructieregels voor bestemmingsplannen op grond van Wet ruimtelijke ordening zelf zijn er instructieregels gesteld in de Wet geluidhinder en op grond van de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer. Het toepassingsbereik van dit instrument is echter breder: instructieregels zijn ook te vinden in de andere onderdelen van het omgevingsrecht. Steeds is er sprake van uitvoering van een taak of bevoegdheid binnen randvoorwaarden. Zo bevatten de Waterwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels uitgebreide instructieregels over planvormen, bevat de Wet milieubeheer instructieregels over plannen en provinciale verordeningen, bevat de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden instructieregels over taken en de Wet lokaal spoor over het aanwijzen van beperkingengebieden. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels door Rijk en provincies is naar aanleiding van het advies in het wetsvoorstel ingeperkt tot:
– specifieke taken en bevoegdheden van het wetsvoorstel (artikel 2.23 en artikel 2.25; een instructieregel kan decentrale overheden niet verplichten om regels te stellen over onderwerpen die geheel of gedeeltelijk aan andere overheden zijn overgelaten),
– onderwerpen van provinciaal respectievelijk nationaal belang (artikel 2.22, tweede lid en artikel 2.24, tweede lid).

Deze stevige randvoorwaarden maken het niet mogelijk voor het Rijk en de provincie om op allerlei nieuwe terreinen instructieregels te stellen. Daarnaast zijn er zoals beschreven meer contextuele beperkingen voor het gebruik van instructieregels: deze zullen weinig bijdragen in domeinen die uitputtend zijn geregeld via vergunningstelsels en algemene rijksregels. Verder heb ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook de bevoegdheid voor het geven van instructies is beperkt. Ten slotte heb ik in het wetsvoorstel het oogmerk van de verplichte instructieregels en instructies opgenomen en heb ik de besluiten benoemd waartoe de instructieregels en instructies zich richten. Daarbij is de noodzaak nog opnieuw kritisch bezien. Dit heeft ertoe geleid dat er geen instructieregels kunnen worden gesteld over een omgevingsvisie of een onverplicht programma. Daarmee is de beleidsvrijheid van het vaststellend orgaan verder benadrukt. Tot slot is in de wettekst tot uitdrukking gebracht dat het provinciale of nationale belang waarvoor de instructie wordt gegeven kenbaar dient te worden uit een openbaar document. Hiermee wordt benadrukt dat niet lichtvaardig tot het geven van een instructie kan worden overgegaan.

Het wetsvoorstel maakt naar mijn mening een gebalanceerde inzet van het instrumentarium mogelijk.

De juridische werking van de diverse instrumenten is in het wetsvoorstel bewust gedifferentieerd, en de begrenzing van de werking van de diverse instrumenten is weloverwogen gekozen. Daarbij is gekeken naar de verhoudingen tussen de bestuursorganen onderling en de steeds belangrijker wordende rol van andere stakeholders bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het wettelijk instrumentarium wordt daarom in het wetsvoorstel – meer dan nu het geval is – vormgegeven vanuit het perspectief van de opgaven en initiatieven in de fysieke leefomgeving zelf (en niet vanuit een sectoraal overheidsperspectief). Zo kan beter worden gestuurd op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de complexe opgaven in de fysieke leefomgeving op een adequate en bij de omstandigheden passende wijze het hoofd te bieden. Het voorgestelde stelsel is naar mijn mening robuust en goed toepasbaar voor de opgaven in de fysieke leefomgeving in de komende decennia.

2.4 Verbeterdoel II: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

2.4.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling

De afdeling adviseert de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is artikel 4.1 toegevoegd, dat buiten twijfel stelt dat het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening ook regels kunnen bevatten over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dat maakt duidelijk dat deze bevoegdheid breder is dan het toekennen van functies aan locaties en met het oog daarop stellen van regels, en het vaststellen van maatwerkregels. Ook is verduidelijkt, dat voor het stellen van regels over activiteiten het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ geldt.

Het wetsvoorstel bouwt niet uitsluitend voort op de Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel zijn ook sturingslijnen terug te vinden uit de Wet milieubeheer, de Waterwet, de Woningwet en andere wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in het wetsvoorstel. De verdeling van taken en bevoegdheden volgt dan ook niet alleen de Wet ruimtelijke ordening. Ook in het wetsvoorstel ligt de zorg bij de gemeenten en waterschappen, tenzij deze bestuursorganen de zorg niet op doelmatige en *doeltreffende* wijze kunnen vervullen. Dit is onder meer in artikel 2.3 tot uitdrukking gebracht. In de praktijk blijkt het voor een aantal onderwerpen nodig dat Rijk of provincies randvoorwaarden stellen aan de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving of de zorg overnemen. Het voorstel voor de Omgevingswet gaat daarom uit van vier organieke overheden die elk een eigen rol op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben. Deze rol is deels wettelijk toegedeeld door de in hoofdstuk 2 toegedeelde specifieke (beheer)taken. Daarnaast kunnen algemene bestuursorganen uit eigen beweging de zorg voor onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving op zich nemen, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel. Elk van die bestuurslagen moet haar eigen opgaven zo doelmatig en doeltreffend mogelijk kunnen uitvoeren, rekening houdend met de opgaven van de andere bestuurslagen. Die vier bestuurslagen komen elkaar bij hun taakuitvoering continu tegen (dit is nader uitgewerkt in de passage ‘Bestuursorganen werken samen’ in paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting). Burgers en bedrijven moeten de overheid echter als één geheel kunnen ervaren.
Het kabinet heeft niet gekozen voor een verschuiving in de bestuurlijke taakverdeling. Daarvan is niet alleen afgezien omdat grootschalige verschuivingen in bestuurlijke taken, met bijbehorende politieke discussies, zouden afleiden van de opgaven waarvoor we staan, maar ook omdat de huidige bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de fysieke leefomgeving goed past bij de opgaven. Aanpassen aan een uniform concept zou leiden tot een minder doelmatige en doeltreffende taakuitvoering. In het wetsvoorstel is verschuiving van specifieke bevoegdheden soms wel aan de orde, vooral omdat bijvoorbeeld na het samenvoegen van vergunningen tot één omgevingsvergunning slechts één bestuursorgaan het bevoegd gezag kan zijn. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2.4.3 Integratie

a. Procedurele integratie

De Afdeling omschrijft procedurele integratie als de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten waardoor men nog maar één besluit nodig heeft om een ontwikkeling of activiteit mogelijk te maken. Ik onderschrijf deze benadering. Met de Wabo zijn belangrijke stappen gezet met het vormgeven van de procedurele integratie. Desondanks kennen we nu nog ruim tien andere rijksvergunningen en -ontheffingen op het gebied van de fysieke leefomgeving zoals die voor

water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Vijf wetten kennen (onderling afwijkende) procedures om besluitvorming over projecten gecoördineerd te laten verlopen. De verdere procedurele integratie van vergunningstelsels die in het wetsvoorstel is vervat, bewerkstelligt meer gebruiksgemak voor aanvragers en ligt in de lijn van eerdere suggesties van de Afdeling die waren opgenomen in de over de stelselherziening uitgebrachte voorlichting. Bovendien draagt deze integratie bij aan een lastenreductie voor initiatiefnemers.

b. Materiële integratie

Met de term materiële integratie wordt doorgaans gedoeld op het samenvoegen van op zichzelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel. Eén van de breed – ook door de Afdeling – gedragen motieven voor de stelselherziening is de constatering dat de op zichzelf staande delen van het huidige complexe wettelijke stelsel elk voor zich mogelijk goed functioneren maar dat die afzonderlijke onderdelen niet in een zodanige samenhang zijn gebracht dat daarmee het systeem optimaal functioneert.
De Afdeling merkt op dat materiële integratie tot gevolg heeft dat op de omgevingsrechtelijke deelterreinen dezelfde of uitwisselbare toetsingscriteria (moeten) gaan gelden en dat die integratie het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit behelst. Die opmerking zou juist zijn indien de integratie van de huidige wet- en regelgeving binnen één wet ook onvermijdelijk zou moeten leiden tot telkens een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten krachtens die wet. Tot die consequentie behoeft een integratie van wettelijke regelingen in mijn ogen niet te leiden. Het wetsvoorstel continueert de met de Wabo ingezette procedurele integratie en bewerkstelligt een samenvoeging van de huidige afzonderlijke wettelijke regelingen tot een nieuw, meer samenhangend en inzichtelijk wettelijk stelsel (‘de som is meer dan de delen’). Die samenvoeging kan worden aangeduid als *functionele integratie*.Hiermee bedoel ik dat op zichzelf staande werkzame onderdelen worden samengevoegd in een nieuw samenhangend functioneel geheel. Het volgende kan dat wellicht verduidelijken. Op dit moment gelden er talloze regels die elk vanuit één specifiek aspect of belang besluitvorming van uitvoerende bestuursorganen sturen en inkaderen. Het samenvoegen van die wettelijke regels in één nieuwe wettelijke regeling hoeft er niet toe te leiden dat de verschillende aspecten of te wegen belangen worden vervangen door één heel algemeen te benoemen belang of toetsingskader. Zouden we die keuze maken dan zal die – zoals de Afdeling terecht opmerkt – kunnen leiden tot een ongewenste teruggang van de rechtszekerheid. Maar met een uitgekiende vorm van functionele integratie in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving kunnen die belangen tot uitdrukking blijven komen (bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid, het waarborgen van de veiligheid, het behoud van cultureel erfgoed). Door de beoordelingskaders in één besluit bij elkaar te brengen worden de huidige functionaliteiten bewaard maar ook in samenhang bij elkaar gebracht. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden daarmee gediend. Bij de vormgeving van het genoemde besluit zal ik wel zorgvuldig bezien op welke wijze de tekortkomingen van het huidige sectorale stelsel kunnen worden weggenomen en meer ruimte kan worden geboden voor een samenhangende besluitvorming over door het verantwoordelijke bestuursorgaan. Naar de mogelijkheden daartoe wordt momenteel onderzoek verricht.

Om tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel primair een functionele integratie bewerkstelligt, is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast om onduidelijkheid over de vorm van integratie weg te nemen.
Ik ben het eens met de Afdeling dat de mogelijkheden tot materiële integratie (zoals de Afdeling die vorm omschrijft) voor deelterreinen worden beperkt door het EU-recht. Voor delen van het omgevingsrecht waar dat niet aan de orde is kan Nederland die vorm van integratie wel bewerkstelligen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij de samenvoeging van de plan- en visiefiguren tot de omgevingsvisie. Dat is bijvoorbeeld ook aan de orde bij de samenvoeging van het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het wetsvoorstel voorziet, zoals de Afdeling beschrijft, in een grondslag die de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur afwegingskaders uit te werken of te begrenzen. Dat zal met name gestalte krijgen in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving. Dat zal ook de beoordelingsregels (‘toetsingskaders’) gaan omvatten die voor de te onderscheiden besluiten zullen gaan gelden. De regels die mogelijkheden of beperkingen bepalen voor de vaststelling van een omgevingsplan zullen van een andere inhoud zijn dan de regels die gelden voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. De beoordelingskaders van een omgevingsvergunning zullen afhankelijk zijn van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Het is volstrekt logisch dat een omgevingsvergunning voor een boortoren in de Noordzee een ander beoordelingskader zal hebben dan een ontgrondingsactiviteit in een rivierbed. Waar dat in het licht van het EU-recht mogelijk is, zal bij het stellen van die regels in materiële zin een meer samenhangende benadering worden nagestreefd. De uitwerking van het bovenstaande zal niet leiden tot zodanig strakke regels dat een ‘mechanisch medebewind’ wordt bewerkstelligd. Dat zou ook niet passen in de doelen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Dat brengt mij op het volgende onderdeel van het advies van de Afdeling.

2.5 Verbeterdoel III: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

2.5.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden

De Afdeling constateert in paragraaf 2.5.2 van het advies dat het wetsvoorstel door toekenning van ruime bevoegdheden en breed toepasbare, vaak ongeclausuleerde afwijkingsmogelijkheden, mogelijkheden voor een grotere flexibiliteit biedt. Zij wijst er in paragraaf 2.5.3 (en paragraaf 2.7.2) op dat die flexibilisering ook nadelen met zich kan brengen zoals het minder inzichtelijk en voorspelbaar worden van de regelgeving, rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven en extra bestuurslasten voor bestuursorganen. Zij acht het niet wenselijk dat pas uit de uitvoeringsregelgeving zal blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden.
Of de door de Afdeling genoemde gevolgen zich daadwerkelijk voordoen, hangt voor een belangrijk deel af van de uitwerking die in de uitvoeringsregelgeving wordt gegeven. Bij het opstellen van die regelgeving wordt niet alleen uitwerking gegeven aan verbeterdoelstelling 3 (het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving) maar ook aan verbeterdoelstelling 1 (het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht). Daarbij wordt in de voorschriften een verantwoord evenwicht tussen beide verbeterdoelen aangebracht. Verbeterdoelstelling 3 heeft geen groter gewicht dan verbeterdoelstelling 1. De door de Afdeling geschetste nadelen van flexibilisering zullen zich dan ook niet per definitie gaan voordoen. Dat neemt niet weg dat ik naar aanleiding van het advies ten behoeve van de duidelijkheid nader heb bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. In het verlengde daarvan zijn aan het wetsvoorstel materiële en procedurele waarborgen toegevoegd die zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen. Deze zijn hierboven in paragraaf 3.2 van de samenvatting onder het kopje flexibiliteit op hoofdlijnen beschreven.
Er zijn verschillende instrumenten waarbij de flexibileitsmogelijkheden van het nieuwe stelsel naar voren komen. Die zijn omkleed met procedurele waarborgen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting onder het nieuwe kopje 'Afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden' een uiteenzetting op hoofdlijnen van de inhoudelijke en procedurele inkadering van de flexibiliteitsmogelijkheden opgenomen. Die inkadering is (mede aan de hand van concrete voorbeelden) nader toegelicht in paragraaf 5.3 'Flexibiliteit' van de memorie van toelichting. Daarnaast is in de toelichting op de hoofdstukken 2, 4 en 5 van het wetsvoorstel expliciet ingegaan op de inbedding of inkadering van de flexibiliteitsmogelijkheden die in die hoofdstukken zijn opgenomen. Ook is in diverse onderdelen van het nader rapport op verschillende plaatsen ingegaan op de flexibiliteitsmogelijkheden en de begrenzing daarvan. Zie daartoe de paragrafen 2.7.2, onder a, 4.3.1 (flexibiliteit voor rechtszekerheid), 4.3.2 (afwijkingsmogelijkheden bij algemene regels), 4.1.2 (afwijkingsmogelijkheden bij omgevingswaarden/instructieregels), 4.2.2 (afwijkingsmogelijkheden bij een programmatische aanpak), 4.3.2 (gelijkwaardigheid), 4.5.1 tot en met 4.5.3, onder a (projectbesluit) en 8.4 (experimenteerbepaling).
Door alle bovengenoemde wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Afdeling over de in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheden en is een zorgvuldige toepassing van die mogelijkheden gegarandeerd.

2.6 Verbeterdoel IV: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

2.6.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning bevat het wetsvoorstel, net als de Wabo, een tweetal voorbereidingsprocedures. Er is voorzien in een uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarvoor afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Daarnaast is een reguliere voorbereidingsprocedure opgenomen, die zoveel mogelijk aansluit op de standaardre-

geling uit de Awb. Als hoofdregel geldt de reguliere voorbereidingsprocedure. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 Awb wordt toegepast. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling is aangeboden, is aangegeven dat afdeling 3.4 Awb voor slechts een beperkt aantal activiteiten zal worden aangewezen. In hoofdzaak zal het daarbij gaan om activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag. Het betreft hier bijvoorbeeld de activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het verdrag van Aarhus.

De Afdeling heeft gewezen op de zorgvuldigheid van besluitvorming en betwijfelt daarnaast of de beslistermijn van de reguliere procedure toereikend is voor complexere vergunningen. Voorts ziet de Afdeling er bezwaar in dat bij een ruimere toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure voor meer categorieën vergunningaanvragen vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten lex silencio positivo).

Ten aanzien van het laatste bezwaar is het wetsvoorstel aangepast. Niet langer zal voor de reguliere beslistermijn het regime van de vergunning van rechtswege van toepassing zijn. Dit laat onverlet dat de lex silencio positivo een geschikt instrument kan zijn om tijdige besluitvorming te bevorderen. De redenen om dit instrument niet van toepassing te laten zijn op aanvragen om een omgevingsvergunning, houden verband met de vernieuwingen die met het wetsvoorstel worden beoogd. Ten opzichte van de Wabo zullen immers meer activiteiten in het stelsel van de omgevingsvergunning opgaan. Binnen één aanvraag kan daardoor de combinatie van mogelijke activiteiten groter zijn. Tegelijkertijd zullen voor categorieën van die activiteiten vaker algemene regels van toepassing zijn. Dat betekent dat, meer dan voorheen, de vergunningplicht van toepassing zal zijn voor grootschaliger activiteiten van meer ingrijpende aard en omvang. Bovendien geldt dat onder de Omgevingswet de toetsingskaders waar mogelijk meer afwegingsruimte zullen bieden. Dat vergroot de beslisruimte voor het bevoegd gezag en maakt de beoordeling van aanvragen aan de betrokken toetsingskaders minder ‘mechanisch’ van aard. Om deze redenen is besloten niet langer te werken met de regeling van de zogenoemde de lex silencio positivo. Voordeel hiervan is dat hierdoor procedures verder worden geharmoniseerd. Voor zowel de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen van toepassing zijn.

Ten aanzien van de door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de zorgvuldigheid van besluitvorming en de mogelijkheden tot vroegtijdige inspraak van belanghebbenden, wil ik het volgende opmerken. Er bestaat naar mijn oordeel geen reden om aan te nemen dat besluiten met de reguliere voorbereidingsprocedure minder zorgvuldig worden voorbereid. Bij de reguliere procedure kan weliswaar pas nadat het besluit is genomen, in de bezwaarfase door derdebelanghebbenden tegen het besluit worden opgekomen. Deze bezwaarfase biedt echter wel de nodige waarborgen. In het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld. Ten aanzien van het moment waarop inspraak kan plaatsvinden heeft de procedure uit afdeling 3.4 Awb meerwaarde. Maar in laatstbedoelde procedure kunnen zienswijzen ook pas worden ingediend op het moment waarop de aanvraag al is ingediend en het bevoegd gezag daarop een ontwerpbesluit heeft genomen. Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen. Zo bezien biedt de reguliere voorbereidingsprocedure extra waarborgen voor een mondelinge gedachtewisseling en een motivering van de reactie op een ingebracht bezwaar. Zo kan worden gewezen op de artikelen uit hoofdstuk 4 Awb over het horen van belanghebbenden. Voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium kan echter ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voor het moment waarop zijn plan definitief in een aanvraag wordt vastgelegd. Op zo’n vroegtijdig moment wordt het mogelijk dat de initiatiefnemer bij de verdere detaillering van zijn plannen serieus rekening kan houden met de inspraak. Voor deze vorm van vroegtijdige inspraak kunnen bevoegd gezag en initiatiefnemer in onderlinge afstemming zelf kiezen. Hier behoeft geen wettelijke regeling voor te worden gegeven. Tevens is vanwege een opmerking van de Afdeling in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het enkele feit dat een aanvrager weigert om mee werken aan een dergelijk inspraakmoment voorafgaand aan het indienen van een aanvraag, op zichzelf geen reden kan zijn om een vergunning te weigeren. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat in de praktijk nog maar weinig toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheid van vroegtijdige inspraak zoals hierboven bedoeld, zal ik bezien of aan deze mogelijkheid meer bekendheid kan worden gegeven door middel van voorlichting en een handreiking.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over de beslistermijn in relatie tot de complexiteit van

de aanvraag merk ik allereerst op dat mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling de beslistermijn van de reguliere procedure is aangepast ingeval er tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan. De regeling houdt in dat de beslistermijn voor de reguliere procedure met vier weken wordt verlengd ingeval er tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan. Daarnaast zal bij de uitwerking van de regeling bij amvb ook worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van de regeling. Ik ben dan ook voornemens om vast te houden aan het uitgangspunt om slechts in een zo beperkt mogelijk aantal gevallen de procedure uit afdeling 3.4 Awb aan te wijzen.

Omdat een deel van de omgevingsvergunningen is aan te merken als vergunning in de zin van de dienstenrichtlijn, is in deze heroverweging tevens meegenomen of een uitzondering op de toepassing van de lex silencio positivo gerechtvaardigd is in het licht van artikel 13, vierde lid, van richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376). De conclusie is dat dit het geval is. In paragraaf 4.16.3 van de memorie van toelichting is dit nader onderbouwd. Gelet op artikel 28 van de Dienstenwet zijn in artikel 16.62 de omgevingsvergunningen die onder de reguliere voorbereidingsprocedure worden gebracht, uitgezonderd van de lex silencio positivo.

2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden

2.7.1 Conclusies

Dit onderdeel van het advies bevat een samenvatting van de voorafgaande delen. In de beantwoording hiervoor is op de verschillende onderwerpen al ingegaan. Kortheidshalve wordt hieronder voor de verschillende onderwerpen verwezen naar de betrokken onderdelen van het nader rapport.

Geconcludeerd kan worden dat naar aanleiding van het advies het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een groot aantal punten zijn aangevuld. In de samenvatting bij dit advies is het doel van die wijzigingen samengevat onder de noemers:
– sterkere sturing door wet en parlement, en
– vergroten van kenbaarheid en procedurele waarborgen.
Daaronder kan een reeks van wijzigingen worden geschaard. De wijzigingen die direct samenhangen met de in dit onderdeel van het advies genoemde punten worden hieronder kort aangestipt, zonder daarbij volledig te willen zijn. Een aantal punten zal in het vervolg van het nader rapport nog aan de orde komen.

Zoals in paragraaf 2.2.2 is beschreven, is de inhoud van het begrip fysieke leefomgeving nader geduid in de memorie van toelichting. In paragraaf 2.2.3 is ingegaan op de relatie tussen de beleidscyclus en omgevingswaarden. In paragraaf 3.2.3 is ingegaan op de rol van beginselen. In het wetsvoorstel zijn enkele relevante beginselen genoemd, onder meer in artikel 2.26, tweede lid (geen achteruitgang), 4.22, tweede lid, 4.23, tweede lid, 5.23, tweede lid, 5.25, tweede lid, (preventie en beste beschikbare technieken) en 5.21 (behoud gaat voor vernieuwing, behoud door gebruik en ontwikkeling, behoud in situ).

Ook zijn naar aanleiding van het advies de artikelen 5.17 t/m 5.29 nader ingekleurd.
Daarmee wordt per activiteit in het wetsvoorstel aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Ook wordt hierdoor uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden. Die regels dragen bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor de aanvrager en derden, en aan de beperking van de bestuurslasten voor het bevoegd gezag. Verder is voor maatwerkregels en maatwerkvoorschriften ook expliciet geregeld welke belangenkaders bij de vaststelling daarvan aan de orde zijn. Dit is geregeld in de artikelen 4.5 en 4.6.

Verder zijn artikelen over taken en bevoegdheden (delegatiegrondslagen) begrensd door daarbij het specifieke belangenkader te benoemen. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen: 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.33 en 2.34, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.29. Ook de bevoegdheden om bij algemene maatregel van bestuur materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen 2.22 t/m 2.25 en 4.3. Hiermee wordt op wetsniveau sturing gegeven aan de toepassing van de wettelijke instrumenten. De uitwerking en concretisering geschieden omwille van harmonisatie en bundeling bij algemene maatregel van bestuur, zoals voor een groot deel van de bestaande regels al gebruikelijk is. Dit ook vanwege het feit dat een groot deel van de normen een Europeesrechtelijke herkomst heeft. Niettemin zal bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerpbesluiten en de invoeringswetgeving worden bezien welke regels aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden. Dat geldt onder meer voor de door de Afdeling genoemde normen op het gebied van de handhaving.
In paragraaf 4.4.2 van de memorie van toelichting is verduidelijkt wat de leidende uitgangspunten zijn voor de toedeling van taken en bevoegdheden en de verhouding tussen bestuurslagen (de sturingsfi-

losofie) binnen de wet. Daartoe is ook artikel 2.3 van het wetsvoorstel (subsidiariteit) naar aanleiding van het advies aangepast. Hiermee is het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' ook in de wettekst nog duidelijker tot uitdrukking gekomen. In aanvulling daarop zijn de bevoegdheidsregelingen in de artikelen 4.8 t/m 4.14 (algemene regels), 5.8 t/m 5.15 (vergunningen) en 18.2 (handhaving) op wetsniveau verder uitgewerkt. Dat geldt ook voor enkele bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Met deze aanpassingen en aanvullingen wordt tevens richting gegeven aan de bevoegdheidsverdeling bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zijn naast de wettelijke bepalingen de doelen van de stelselherziening leidend.

In paragraaf 2.4.3 is ingegaan op de mogelijkheden van functionele integratie. Dat maakt duidelijk dat er bij de stelselherziening geen sprake is van zuiver procedurele of volledig materiële integratie. Juist door uit te gaan van gerichte keuzes en maatwerk kunnen de kansen van de stelselherziening worden benut. Dat zorgt er ook voor dat het nieuwe stelsel geen theoretisch model of keurslijf wordt maar nauw aansluit op de uitvoeringspraktijk.
Voor wat betreft de toepassing van instrumenten wordt verwezen naar paragrafen 2.3.3 en 2.5.3. Naar aanleiding van het advies zijn onder meer de regeling voor gelijkwaardigheid en de experimenteerbepaling nader ingekaderd. Daarmee worden onder meer procedurele waarborgen geboden, zonder af te doen aan het doel en de effectiviteit van de regeling.

Het wetsvoorstel kent in hoofdstuk 16 een uitgebreide regeling van de procedures. Die bevat de hoofdelementen en de belangrijkste procedurele waarborgen. Voor de beantwoording van de opmerkingen van de Afdeling over de voorbereidingsprocedure wordt verwezen naar de reactie op paragraaf 2.6.2 van het advies. Daarbij is een belangrijk door de Afdeling geschetst risico van ongewenste toepassing van de lex silencio positivo weggenomen door de regeling van vergunningverlening van rechtswege te schrappen.

2.7.2 Slotbeschouwing

a. Flexibiliteit

De afdeling stelt dat het stelsel in beperkte mate sturing geeft aan de vormgeving van het omgevingsrecht wat betreft de materiële normstelling, de verdeling van taken en bevoegdheden en de te volgen procedures. Zoals in de vorige paragraaf is onderbouwd is de sturing vanuit de wet op diverse punten vergroot. Het totale stelsel wordt gevormd door de wet en de uitvoeringsregelgeving. De materiële normstelling wordt voor een belangrijk deel uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving, maar ook in de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke omgevingsplan. De bij de stelselherziening beoogde flexibiliteit krijgt bij die uitwerking vorm, waarbij bandbreedten in de materiële normstelling nader worden gedefinieerd, zoals de Afdeling ook zelf constateert. Bij de uitwerking daarvan spelen vertegenwoordigende organen een rol. Met de uitwerking van dergelijke regels wordt houvast geboden voor de uitvoerings- en de rechterlijke praktijk. Verder zijn bij diverse instrumenten die invulling geven aan flexibiliteit, zoals de toepassing van gelijkwaardigheid, de experimenteerbepaling de procedurele en materiële waarborgen versterkt. In paragraaf 5.3 van de algemene memorie van toelichting worden de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van flexibiliteit toegelicht.

b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal

De Afdeling benadrukt het belang van de rol van het parlement bij de totstandkoming van regelgeving, mede vanwege het belang van democratische legitimatie en begrenzing van overheidbevoegdheden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorstel op diverse punten aangepast. Zoals hiervoor is beschreven zijn bevoegdheden ingekaderd en inhoudelijk begrensd. Voorbeelden hiervan zijn het schrappen van de open bevoegdheid om algemene rijksregels te stellen over activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving en de binding van een groot aantal taken en bevoegdheden aan een specifiek doel voor de leefomgeving. Op die manier stelt het voorstel het parlement in staat om over de hoofdlijnen te beslissen en sturing te geven aan de verdere uitwerking.

Zoals de Afdeling ook opmerkt zal veelal de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen te regelen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. Dit is ook in het bestaande omgevingsrecht gebruikelijk. De belangrijkste redenen zijn daarvoor de enorme omvangen de mogelijkheid om tijdig te voorzien in de omzetting van Europese verplichtingen. Om ook te voorzien in de parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking van de wettelijke regels is in het wetsvoorstel een voorhangprocedure opgenomen. Dat betekent dat ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat die aan de Afdeling voor advies worden voorgelegd. Dit is in het bestaande omgevingsrecht op veel terreinen de praktijk. Op die manier wordt het voor het parlement vroegtijdig mogelijk om de democratische controle uit te oefenen. Samen met de in het wetsvoorstel opgenomen internetconsultatie, waarbij een ieder de mogelijkheid krijgt om zich over de ontwerpregelgeving uit te spreken, wordt hiermee ook een brede maatschappelijke discussie en openbaar debat mogelijk. De

verwerking van de resultaten daarvan kunnen ook worden betrokken in de advisering door de Afdeling.

Een groot deel van de normen binnen het omgevingsrecht, met name op gebied van milieu, water en natuur, kent een Europeesrechtelijke herkomst. Voor die onderdelen is de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de Europese regels van belang. Dat geldt zeker voor Europese verordeningen, maar ook bij Europese richtlijnen staan op het moment van implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving doorgaans de hoofdelementen vast. Voor een goede betrokkenheid van het nationale parlement is het van belang dat het al invloed kan uitoefenen in de fase van de totstandkoming van de Europese of internationale regelgeving (sturing aan de voorkant). Ook kunnen dan al voorbereidingen worden getroffen ten behoeve van de implementatiefase. Hiervoor bestaan momenteel diverse voorzieningen, zoals de BNC-fiches bij de totstandkoming van Europese of internationale ontwerpregelgeving, en de versterkte vorm van betrokkenheid van het parlement sinds het verdrag van Lissabon. Gebruikelijk is verder dat de agenda's van de milieu- en transportraad met het Parlement vooraf worden besproken. Uiteraard is democratische legitimatie van EU-regelgeving verder gewaarborgd via het Europees Parlement en democratische legitimatie van verdragen door de parlementaire goedkeuring voorafgaand aan ratificatie.

c. positie van de rechter

De Afdeling wijst op het risico dat als de inhoud van de uitvoeringsregelingen niet voldoende duidelijk is, de rechterlijke beslissingen minder voorspelbaar zullen zijn. Dit risico zou zich uiteraard kunnen voordoen. Er is echter op dit moment geen aanleiding om daarvan uit te gaan. De uitvoeringsregelgeving beoogt kaders te bieden voor een goede toepassing in de praktijk, waaronder ook toepassing door de bestuursrechter. Met de harmonisatie van het bestaande omgevingsrecht en het tegengaan van versnippering wordt juist beoogd om meer duidelijkheid te scheppen. Dit kan tevens een harmoniserend effect hebben op jurisprudentie en de rechtsontwikkeling.

2.7.3 Verbetermogelijkheden

Deze paragraaf van het advies bevat enkele aanbevelingen van de Afdeling om het wetsvoorstel te versterken. Op de diverse punten is of wordt in andere onderdelen van het advies nader ingegaan. Daar is ook onderbouwd waarom een aantal concrete aanbevelingen niet is gevolgd. Hieronder wordt volstaan met een opsomming van de belangrijkste aanpassingen die naar aanleiding van het advies zijn aangebracht. Met die aanpassingen wordt, met behoud van de doelen van de stelselherziening, op diverse punten ook tegemoetgekomen aan de strekking van de aanbevelingen van de Afdeling.

I. Meer inhoudelijke sturing door wet en het parlement

Normering van regelgevende bevoegdheden

- bevoegdheden zijn inhoudelijk begrensd door specifieke belangenkaders en beginselen, o.a. bij toetsingskaders vergunningverlening en algemene regels,
- regels die moeten worden gesteld ter uitvoering van internationale voorschriften zijn zichtbaar in het wetsvoorstel,
- parlementaire betrokkenheid is gewaarborgd via een voorhangprocedure.

Meer inzicht in verhoudingen bestuursorganen en bevoegdheidsverdeling

- uitgangspunten 'decentraal, tenzij' en 'subsidiariteit' zijn in het wetsvoorstel verankerd,
- bevoegdheden voor instructieregels en instructies zijn inhoudelijk begrensd,
- instructiebevoegdheid is procedureel begrensd,
- het wetsvoorstel bevat de hoofdlijnen voor de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving.

II. Vergroten kenbaarheid en procedurele waarborgen

Behoud van flexibiliteit, met waarborgen

- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften zijn voor rijksregels gekoppeld aan specifieke belangenkaders,
- gelijkwaardigheid: voorafgaande toestemming is uitgangspunt,
- waarborgen bij experimenten (o.a. monitoring en maximumtermijn).

Versterking procedurele waarborgen en rechtsbescherming

- uniforme procedure bij termijnoverschrijding door de overheid (geen lex silencio positivo meer),
- aangepaste regeling voor inwerkingtreding,
- onderzoek naar regeling van de bestuurlijke boete (het resultaat wordt betrokken bij de invoeringswet),
- begrenzing van de bevoegdheid tot binnentreden,
- uniforme procedure regels van het omgevingsplan (inclusief de regeling van beroep),
- uniforme regeling van beroep tegen ontheffing van instructieregels, instructies en instemming.

Daarnaast zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies op een groot aantal punten verduidelijkt en aangevuld. Dat geldt ook voor de verhouding tot de Wet natuurbescherming. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Verder zijn enkele additionele wijzigingen aangebracht, zoals de participatiemogelijkheid voor iedereen om bij publieke projecten in de verkenningsfase mogelijke oplossingen voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77). Daarnaast is voorzien in een procedure voor gemeentelijke projecten van publiek belang. Het wordt daarmee voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de 'sneller en beter'-aanpak. Deze wijzigingen zijn in de laatste paragraaf van het nader rapport beschreven.

Tot slot streeft het kabinet er naar om, conform het advies van de Afdeling, de ontwerpen van de belangrijkste algemene maatregelen van bestuur en het ontwerp van de Invoeringswet Omgevingswet tegelijk voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Bij de herziening van de normen en de voorbereiding van de ontwerp-amvb's en de invoeringswetgeving zal ook worden bezien welke onderwerpen aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden.

Deel B

3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

3.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

3.2.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

3.2.2 Rechtsgrondslagen

Nederland is op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) als lidstaat gehouden te voorzien in een tijdige, juiste en volledige implementatie van EU-richtlijnen. Die verplichting tot juiste en volledige implementatie, geldt ook als de rechtsgrondslag voor het maken van regelgeving ter uitvoering van EU-richtlijnen facultatief is. Ik deel de mening van de Afdeling dan ook niet dat een dwingend geformuleerde rechtsgrondslag vereist is als EU-richtlijnen verplichten tot uitvoeringsregelgeving. Toch zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen waarin concrete richtlijnen staan opgesomd, ter uitvoering waarvan regels moeten worden gesteld. Daarmee worden die bepalingen op wetsniveau meer inhoudelijk gekleurd en wordt tevens voldaan aan het advies van de Afdeling. Ook zijn de artikelen 16.86 en 16.87 zodanig aangepast dat tegemoet wordt gekomen aan de opmerking van de Afdeling. Dat geldt ook voor de bepaling over monitoring van omgevingswaarden. Artikel 20.4 voorziet nu in een dwingende bepaling voor het stellen van monitoringsregels ter uitvoering van onder andere de grondwaterrichtlijn.
Wat betreft de risico's die de Afdeling ziet voor juiste en volledige implementatie kan nog worden opgemerkt dat op het moment dat de uitvoeringsregelgeving gereed is – aan de hand van transponeringstabellen – gecontroleerd wordt of de verschillende EU-richtlijnen juist en volledig zijn omgezet. Deze tabellen zijn openbaar en zullen ook ter notificatie aan de EU worden gezonden.

3.2.3 EU-milieubeginselen

De beleidsbeginselen van het VwEU en andere in het EU-recht gebruikte beleidsbeginselen vormen een belangrijk uitgangspunt voor het milieubeleid dat in de toekomst via de Omgevingswet zal worden geïnstrumenteerd. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dient dan ook te worden

overwogen hoe wordt omgegaan met het verankeren van beginselen in het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Van belang hierbij is dat beginselen op verschillende wijzen doorwerken bij het maken van regelgeving:

– Langs beleidsmatige weg. Beginselen werken in veel gevallen door in de beleidsvorming en de inrichting van het wettelijke stelsel. Zo kan het voorzorgsbeginsel reden zijn om een regel te stellen over activiteiten met onzekere gevolgen, of over onderzoek naar dergelijke gevolgen. Regelgeving geeft dan uitdrukking aan beginselen zonder dat de beginselen deel uitmaken van de regels. De beginselen van het VwEU worden vooral gevonden in de consideransen van de uit dat verdrag voortvloeiende milieurichtlijnen, niet in de richtlijnbepalingen zelf. Ook in het nationale recht vindt men beginselen vaak in de toelichting op regelgeving.
– Langs juridische weg, als rechtsregel. Incidenteel wordt in richtlijnen, verdragen of nationale regelgeving expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden betrokken moet worden. Daarmee ontstaat een extra beslisregel die gevolgen heeft voor de afwegingen van wetgever, bestuur en rechter. Als een beginsel als rechtsregel wordt gecodificeerd zal de rechter moeten toezien op toepassing van het beginsel. Overigens passen rechters ook niet gecodificeerde beginselen toe in hun rechtspraak.

Als richtlijnen of verdragen bepalen of impliceren dat een beleidsbeginsel langs juridische weg doorwerkt, moet dit omgezet worden in het nationale recht. Het kabinet was, voorafgaand aan het advies van de Afdeling, voornemens om beginselen die langs juridische weg doorwerken op te nemen in algemene maatregelen van bestuur, als onderdeel van de instructieregels voor besluiten en programma's en de beoordelingsregels voor vergunningen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is deze keuze bijgesteld en zijn dergelijke regels op wetsniveau opgenomen. Het gaat om de volgende bepalingen:

– In artikel 2.26 is bepaald dat de instructieregels over (de inhoud van) Europees verplichte programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De milieurichtlijnen verplichten lidstaten niet alleen tot het nemen van maatregelen waar de kwaliteit slecht is, maar ook tot bescherming van gebieden waar de kwaliteit goed of voldoende is: de lidstaat moet zich er voor inzetten dat het daar niet achteruit gaat. Hiermee is het standstillbeginsel gecodificeerd (zie paragraaf 1.4 algemeen deel memorie van toelichting).
– Ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies is het BBT-beginsel verankerd. Daartoe is in de artikelen 4.22, tweede lid, 4.23, tweede lid, 5.23, tweede lid, en 5.25, tweede lid, bepaald dat de beste beschikbare technieken voorgeschreven moeten worden in algemene regels over en omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk.
– In artikel 5.21 is bepaald dat beginselen over cultureel erfgoed uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta worden toegepast.

In de artikelsgewijze toelichting bij de genoemde artikelen wordt nader ingegaan op de internationale achtergrond van de bepalingen.

Het kabinet heeft er niet voor gekozen om beleidsbeginselen die nu langs beleidsmatige weg doorwerken te codificeren als rechtsregel in dit wetsvoorstel. Dat heeft een aantal redenen:

– De beginselen die zijn vastgelegd in artikel 191 van het VwEU zijn primair ontwikkeld voor het milieubeleid. Onduidelijk is welke effecten onverkorte toepassing ervan zou hebben op de andere domeinen van het omgevingsrecht, zoals bouwen, cultureel erfgoed en infrastructuur. Een voorbeeld is dat het beginsel 'bestrijding aan de bron' en het preventiebeginsel zich moeilijk laten toepassen op een onderwerp als ruimtelijke ontwikkeling, omdat de bron van ruimtelijke ontwikkeling vooral de demografische en economische ontwikkeling is. Een ander voorbeeld is het beginsel 'de vervuiler betaalt' dat geldt voor milieu en dus ook voor het achterlaten van afvalstoffen in de bodem. Voor archeologie geldt echter het beginsel 'de verstoorder betaalt'. De beginselen van artikel 191 zijn primair voor het milieubeleid ontwikkeld. Verankering van alleen die beginselen in het wetsvoorstel zou kunnen leiden tot een hiërarchie tussen sectorale belangen. Dit draagt niet bij aan de beoogde samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.
– Beleidsbeginselen werken via het EU-recht en nationaal beleid al als richtsnoer. De uitleg van beleidsbeginselen door het openbaar bestuur en door de rechter behoort daarbij een dynamisch karakter te hebben. Na codificatie zou dat anders kunnen worden. Jurisprudentie over de uitleg van gecodificeerde beginselen zou kunnen leiden tot verstarring en daarmee beperkingen kunnen opleggen aan de overheid om, gegeven de maatschappelijke en politieke omstandigheden, tot een acceptabel beleidspakket te komen voor het aanpakken van de opgaven in de fysieke leefomgeving.
– Het EU-recht vereist geen codificatie van de beginselen genoemd in artikel 191 VwEU, maar alleen omzetting van de uitwerking van die beginselen in richtlijnen. Bijvoorbeeld het standstillbeginsel is in sommige richtlijnen strenger uitgewerkt en in andere richtlijnen soepeler. Correcte implementatie vergt dat de regels uit de richtlijn volledig worden geïmplementeerd en niet het achterliggende beginsel.

– Op dit moment is er nagenoeg geen beginselgeleide wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de periode 1992-2004 is er veel geschreven over nut en noodzaak en voor- en nadelen van codificatie van algemene beginselen van milieurecht. Daarna heeft het toenmalige kabinet besloten 'om de beginselen voorlopig niet wettelijk vast te leggen, omdat over de gevolgen van codificatie van milieubeginselen voor de praktijk de inzichten vooralsnog te veel uit elkaar lopen. Het betreft met name de inschatting van de extra lasten voor bestuur en justitieel apparaat ten gevolge van codificatie. (Kamerstukken II 2003/04, 29 540, nr. 57). In de tussentijd is er bij de wetgever en bevoegde gezagsinstanties geen verdere ervaring opgedaan met beginselgeleide wetgeving die tot herziening van dat kabinetsstandpunt leidt.

3.2.4 Niveau van regelgeving

a. Inhoud van het milieueffectrapport

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het niveau waarop de regels over milieueffectrapportage zijn gesteld. De implementatie van Europese regelgeving kan op verschillende niveaus van regelgeving plaatsvinden. Op grond van artikel 16.86 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden benoemd die in een milieueffectrapport aan de orde moeten komen. Daarmee zal worden voorzien in een correcte omzetting. In artikel 16.35 is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd voor zover het betreft het voorkomen van overlapping van milieueffectrapporten. Voor zover het de onderwerpen betreft die in het milieueffectrapport moeten worden opgenomen is artikel 5, eerste en tweede lid, smb-richtlijn geïmplementeerd in artikel 16.86.
De opmerkingen van de Afdeling geven om de hiervoor genoemde redenen geen aanleiding om het wetsvoorstel of de memorie van toelichting hierop aan te passen.

b. Monitoringsverplichting verdrag van Aarhus

De Afdeling adviseert om de hoofdregels over het actief verstrekken van informatie in de wet op te nemen. Anders dan de Afdeling, ben ik van mening dat het voor de kenbaarheid van de regels over actieve informatieverstrekking aan het publiek juist geboden is om deze regels te concentreren op één niveau. In de systematiek van het wetsvoorstel en de voorziene uitvoeringsregelgeving zullen omgevingswaarden, de monitoring daarvan en de informatievoorziening over de monitoringsresultaten in één algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Dit bevordert de kenbaarheid en bruikbaarheid van deze regels. Het is uit het oogpunt van kenbaarheid niet bezwaarlijk om in die algemene maatregel van bestuur een verwijzing op te nemen naar artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Een verwijzing naar dat artikel in het wetsvoorstel zelf, terwijl alle materiële regels over omgevingswaarden, monitoring en informatievoorziening in een algemene maatregel van bestuur staan, is voor de praktijk juist minder kenbaar.

3.2.5 Terminologie

Naar aanleiding van het advies is nogmaals bezien of de begripsbepalingen aansluiten bij EU-regelgeving en eventuele afwijkingen daarvan voldoende gemotiveerd zijn. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de memorie van toelichting bij de begrippenlijst in die gevallen dat bewust wordt afgeweken van internationaal geldende begripsbepalingen. Bij de begrippen 'grondwater' en 'grondwaterlichaam' en bij de spelling van de begrippen 'stroomgebiedsdistrict' en 'stroomgebiedsbeheerplan' is aangesloten bij de kaderrichtlijn water.
Verder is het begrip 'landschap' toegevoegd, dat aansluit op het Europees Landschapsverdrag (verdrag van Florence, 20 oktober 2000, Trb. 2005, 23) en is bij het begrip 'stortingsactiviteit op zee' beter aangesloten bij het Londen-protocol.

a. Begrip inrichting

In het wetsvoorstel is het begrip 'activiteit' gekozen als overkoepelend begrip voor de vele grondslagen binnen deze regelgeving. Dit begrip is vervolgens uitgewerkt in verschillende hoofdactiviteiten, waaronder de milieubelastende activiteit. Voor milieubelastende activiteiten betekent dit dat niet langer het begrip 'inrichting' het centrale aangrijpingspunt is voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplichten. Deze wijziging vraagt volgens de Afdeling om dragende argumenten. De Afdeling stelt verder vragen over een aantal ordenende principes van het begrip 'inrichting' in relatie tot de regulering van activiteiten, de samenhangende beoordeling van activiteiten en de normadressaat.

Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij Europese regelgeving vind ik het begrip 'milieubelastende activiteit' het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen. Om te bepalen of in het huidige stelsel voor een bedrijf algemene milieuregels of een vergunningplicht van toepassing is, moet het

brede begrip inrichting worden toegepast waarbij aandacht moet worden besteed aan allerlei onder meer in jurisprudentie ontwikkelde aspecten. In de uitvoeringsregelgeving zal concreet worden beschreven voor welke milieubelastende activiteiten algemene regels van toepassing zijn of wanneer een vergunningplicht geldt. Door de activiteiten concreet te benoemen en ondergrenzen hierbij te stellen, wordt de reikwijdte aangegeven. Dat maakt het systeem duidelijker en toegankelijker dan nu het geval is met het begrip inrichting. Voor de initiatiefnemers is in paragrafen 4.4.8 en 4.5.2 van de memorie van toelichting verduidelijkt dat het begrip inrichting voor vergunningplichtige bedrijven in het huidige stelsel een andere functie heeft dan voor bedrijven die uitsluitend met algemene regels te maken hebben. Daarbij is aandacht besteed aan de verschillende uitwerkingen van het begrip inrichting in deze situaties en is nader gemotiveerd om welke redenen het begrip activiteit een verbetering wordt geacht. Een belangrijke verbetering is bijvoorbeeld dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit van een bedrijf algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt, in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de hele 'inrichting'. Alleen voor een wijziging van het vergunningplichtige deel is dan nog een vergunning nodig. Hiermee kunnen lasten voor bedrijven worden beperkt. Het begrip inrichting zal slechts nog een rol spelen bij de implementatie van de Seveso-III-richtlijn en hierbij zal ook rechtstreeks naar de richtlijn worden verwezen. Dit geeft de gewenste betere aansluiting bij Europese regelgeving die ook voor de installatie als bedoeld in de richtlijn industriële emissies (RIE) is toegepast. De bestaande Europese jurisprudentie over deze begrippen kan hierbij rechtstreeks worden benut. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast.

b. Bevoegde instantie

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het begrip 'bevoegde instantie'.

Dit begrip is breder dan 'bevoegd gezag'. De bevoegde instantie kan het bevoegd gezag voor het te nemen besluit zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit. Mogelijk zorgen deze begrippen inderdaad voor verwarring en om die reden is er voor gekozen om het begrip 'bevoegd gezag' te hanteren. Indien er een andere instantie dan het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het besluit, zal die instantie via mandaat namens het bevoegd gezag kunnen optreden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is 'bevoegde instantie' vervangen door 'bevoegd gezag'.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

c. Milieu-informatie

De Afdeling adviseert om het gebruik van het begrip milieu-informatie toe te lichten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de toelichting (paragraaf 7.4 onder de subtitel Wet milieubeheer) aangevuld. Ook zijn naar aanleiding van dit advies enkele wijzigingen doorgevoerd in hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel die de openbaarmaking van gegevens vereenvoudigen en de openbaarmaking van documenten waarborgen. In artikel 20.7 is vermeld dat op grond van artikel 20.6 (over de verstrekking van informatie van gegevens aan het publiek) in ieder geval regels zullen worden gesteld ter implementatie van de richtlijn toegang tot milieu-informatie en het verdrag van Aarhus. Bij artikel 20.14 (over verslagen) is nu op wetsniveau voorgeschreven dat deze verslagen openbaar worden gemaakt.
Hoofdstuk 19 'Openbaarheid van milieu-informatie' van de Wet milieubeheer zal van toepassing zijn op de Omgevingswet totdat de inhoud daarvan op een later moment in de Omgevingswet wordt ingebouwd. Op dat moment zal ook de begripsbepaling voor het begrip 'milieu-informatie' in de Omgevingswet worden opgenomen.

3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen

De Afdeling adviseert om procedurele waarborgen uit niet-sectorale EU-richtlijnen, zoveel mogelijk op wetsniveau te waarborgen. Terecht merkt de Afdeling op dat het Europese recht daartoe niet verplicht en dat in beginsel wordt aangesloten bij de autonome nationale regelgeving. Die visie kan worden onderschreven, met dien verstande dat de huidige wetgeving vaak extra mogelijkheden tot delegatie biedt, zeker wanneer er sprake is van strikte implementatie. Een voorbeeld hiervan is artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, onder meer aanwijzing 334, bieden aanvullende ruimte tot delegatie.
Voor de procedurele bepalingen waarop de Afdeling wijst, zoals het vragen van advies en het horen van belanghebbenden, zijn de bevoegdheden, de procedure en de rechtsgevolgen geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht. De concrete uitwerking (wie en in welke gevallen) wordt, omwille van harmonisatie en omvang van de regeling, uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de bestaande regeling voor de aanwijzing van adviseurs in het Besluit omgevingsrecht. Daar waar sprake

is van de uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om die onderwerpen nader te regelen. Een voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 16.87, waar een verplichting tot uitwerking van diverse procedurele voorschriften is opgenomen, onder meer voor een goede uitvoering van de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Die richtlijnen en het verdrag worden expliciet genoemd. Overigens is Nederland als lid- of verdragsstaat gehouden om uitvoering aan die Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen te geven. De procedurele waarborgen voor burgers gelden in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht dan ook onverkort, ongeacht het niveau waarop die worden geregeld.

3.3 Overige opmerkingen

3.3.1 Minimumharmonisatie

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting zijn enkele beleidsmatige uitgangspunten voor de stelselherziening van het omgevingsrecht vastgelegd. Een uitgangspunt is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. Dit is een nadere concretisering van het algemene uitgangspunt dat EU-regelgeving lastenluw geïmplementeerd wordt. Een ander uitgangspunt voor de stelselherziening is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. In de meeste gevallen kunnen beide uitgangspunten gevolgd worden. Zo heeft het schrappen van een bestuurlijke afstemmingsverplichting of het vervangen van een instrument door een ander instrument geen direct gevolg voor het beschermingsniveau. Maar incidenteel kunnen de uitgangspunten strijdig zijn, waarna een politieke keuze gemaakt moet worden. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander. Deze notie is toegevoegd aan de inleiding van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.
Zoals de Afdeling terecht stelt zijn de afgelopen jaren veel verdergaande nationale maatregelen komen te vervallen. Tegelijkertijd is de EU-regelgeving aangescherpt en vormt het bereiken van de Europese normen soms een stevige opgave in ons dichtbevolkte land. Naar huidig inzicht zijn er geen onderwerpen meer waar bij implementatie in het nationale recht méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daartoe uitdrukkelijk is besloten. Ook deze notie is toegevoegd aan de tekst van hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting.

3.3.2 Verordeningen

Terecht merkt de Afdeling op dat niet alleen EU-richtlijnen relevant zijn voor het wetsvoorstel. Zo is voor het wetsvoorstel relevant de PRTR-verordening betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EG en 96/61/EG (verordening (EG) nr. 166/2005). Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting aangevuld.

3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen

Omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een dynamische verwijzing naar Europese regels, moet in het wetsvoorstel ook geregeld worden vanaf welk tijdstip wijzigingen van die regels doorwerken in de Omgevingswet. Dit geldt voor vrijwel alle in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen richtlijnen, waarnaar in diverse artikelen wordt verwezen. Ik ben daarom van mening dat een bepaling die hierin voorziet in het wetsvoorstel gehandhaafd moet blijven. Wel is artikel 23.2 in lijn met de opmerkingen van de Afdeling aangepast. Zo is de werking begrensd tot de op wetsniveau genoemde richtlijnen of verordeningen. Ook is de bekendmaking beperkt tot de Staatscourant, ‘of op andere geschikte wijze’ is geschrapt. Daarnaast is in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting een toelichting op dit artikel opgenomen.

Implementatie van EU-richtlijnen die worden gewijzigd en waarvan de uiterste implementatiedatum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verstrijkt, zal plaatsvinden door middel van wijziging van de huidige regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, waarvoor de uiterste implementatiedatum drie jaren na inwerkingtreding van de richtlijn verstrijkt.
Die worden vervolgens via de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet, zodat de Omgevingswet bij inwerkingtreding actueel is en de omzetting van ook die nieuwe Europese regelgeving is gewaarborgd.
Daarnaast is en wordt bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving het op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw geldende principe in acht genomen dat lidstaten tijdens de omzettingstermijn geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.

3.3.4 Transponeringstabel

Met de Afdeling onderschrijf ik het belang overzicht te houden op de herimplementatie van de diverse EU-richtlijnen. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is dit dan ook een constant punt van aandacht. Ik neem echter niet het advies van de Afdeling over om een transponeringstabel bij het wetsvoorstel te voegen die voorziet in een aanbouwmogelijkheid. Het is mijn voornemen om op het moment dat de uitvoeringsregelgeving klaar is per EU-richtlijn transponeringstabellen te hebben die laten zien in welke artikelen van de wet, algemene maatregelen van bestuur en regelingen de omzetting van de betreffende EU-richtlijnen heeft plaatsgevonden. Overigens is om onduidelijkheid te voorkomen de tabel bij het wetsvoorstel waar de Afdeling aan refereert komen te vervallen.

3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's

Plannen en programma's waarvoor een plan-MER moet worden gemaakt, worden niet meer expliciet aangewezen, maar aan de hand van de criteria van artikel 16.34 kan worden bepaald of er een plan-MER gemaakt moet worden. Daarmee wordt de rechtszekerheid niet anders. Doordat de criteria van artikel 16.34 eenduidig zijn, wordt geen afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. Er is ook geen verschuiving in de beroepsmogelijkheden beoogd.
Zoals de Afdeling terecht opmerkt wordt hiermee ook beter aangesloten bij de systematiek van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat er geen plan-MER gemaakt zou hoeven worden omdat dat plan of programma niet is aangewezen, terwijl de smb-richtlijn wel verplicht tot het maken van een plan-MER voor dat plan of programma.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting hierop aangepast.

3.3.6 Artikel 20.9

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de betekenis van artikel 20.9 (oud) in relatie tot het verdrag van Aarhus. Bij nader inzien is besloten het genoemde artikel te laten vervallen. Dit bracht de verplichting met zich om elke verslagverplichting uit EU-richtlijnen en verdragen te implementeren bij algemene maatregel van bestuur. Rapportageverplichtingen van de rijksoverheid aan internationale instellingen vereisen echter niet altijd implementatie, het gaat hier immers om doe-verplichtingen waar de verantwoordelijke minister zelf invulling aan geeft. Wel kent het wetsvoorstel een verplichting tot openbaarmaking van verslagen, waarmee invulling wordt gegeven aan artikel 7 van de richtlijn toegang tot milieu-informatie.

4. Instrumenten

4.1 Omgevingswaarden

4.1.1 Karakter omgevingswaarde

In navolging van het advies van de Afdeling is het onderscheid tussen omgevingswaarden enerzijds en regelstelling waarmee die omgevingswaarden worden nagestreefd of bereikt anderzijds in het wetsvoorstel verduidelijkt. In artikel 2.10 is bepaald dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde tevens wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. In het algemene deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.5) en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.10 is ingegaan op het karakter en de werking van omgevingswaarden en de wijze van doorwerking van omgevingswaarden naar andere partijen dan het vaststellende bestuursorgaan.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2.5 van de memorie van toelichting is een omgevingswaarde een juridisch bindend beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Doorwerking van omgevingswaarden naar andere bestuursorganen of naar burgers of bedrijven vindt pas plaats als het vaststellende bestuursorgaan de aan hem ter beschikking staande juridische instrumenten heeft toegepast, zoals instructieregels, beoordelingsregels voor een vergunning (toetsingskaders) of algemene regels.
De verplicht vast te stellen omgevingswaarden zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Voor aspecten van de fysieke leefomgeving waarvoor geen verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld, hebben bestuursorganen inderdaad de ruimte om te kiezen of zij beleidsdoelstellingen al dan niet vastleggen in de vorm van omgevingswaarden. Het is zeer wel mogelijk dat overheden hun beleidsdoelstellingen niet in juridisch bindende vorm vastleggen, maar direct overgaan tot het stellen van regels. Paragraaf 4.2.5 van de memorie is op dit punt verduidelijkt.

4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden

Zowel de vaststelling van omgevingswaarden op rijksniveau als de wijze van doorwerking van deze

omgevingswaarden naar taken en bevoegdheden van andere overheidslichamen zal plaatsvinden in het voorziene Besluit kwaliteit leefomgeving. Op dit moment is het ontwerp van dat besluit nog in ontwikkeling. Het is daarom te vroeg voor een algemene schets van de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar te nemen besluiten.
Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is in artikel 2.10 bepaald dat bij het vaststellen van een omgevingswaarde moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van het wetsvoorstel of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Daaruit zal ook blijken op welke manier de omgevingswaarde doorwerkt in de uitoefening van die taken en bevoegdheden. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die hierover voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving. Ik streef er naar om onnodige verschillen in de wijze waarop bij de diverse beleidsterreinen die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd wordt omgegaan met omgevingswaarden en de doorwerking daarvan, weg te nemen. Tegelijk moet onderkend worden dat er verschillen zullen blijven bestaan, omdat de opgaven die op de verschillende beleidsterreinen liggen ook verschillen. Ik ben daarom niet voornemens om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit.

4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau

Naar aanleiding van het advies zijn de artikelen 2.11 (omgevingswaarden gemeente) en 2.12 (omgevingswaarden provincie) van het wetsvoorstel verduidelijkt. In beide leden is nu expliciet bepaald dat bij omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld, tenzij dit bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur is bepaald. Paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van de memorie is hiermee in overeenstemming gebracht.

4.2 Programma's

4.2.1 Begrenzing en doorwerking

4.2.1.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

4.2.1.2 Doorwerking

De Afdeling wijst erop dat voor de verplichte en onverplichte programma's bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de binding van programma's in het kader van de uitvoering van die programma's, terwijl uit de toelichting blijkt dat het alleen om verplichte programma's zou moeten gaan. Naar aanleiding van deze opmerking is nu bepaald dat een mogelijke uitvoeringsplicht alleen kan gelden voor verplichte programma's. Het betreffende artikel is verplaatst naar paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, die alleen betrekking heeft op verplichte programma's. Deze bepaling is – gelet op Europese regels hierover – in ieder geval van belang voor de verplichte programma's op het gebied van water.

4.2.2 Programmatische aanpak

De Afdeling vraagt om de toepassing van de programmatische aanpak te begrenzen en te preciseren naar tijd. De Afdeling lijkt er daarbij van uit te gaan dat met de programmatische aanpak van een norm kan worden afgeweken, net zoals dat in de huidige regelgeving met een gebiedsontwikkelingsplan mogelijk is (op grond van de Crisis- en herstelwet). De programmatische aanpak zoals opgenomen in het wetsvoorstel is echter uitdrukkelijk niet bedoeld om van de norm af te wijken, maar juist om aan de norm te (gaan) voldoen. Met een dergelijke aanpak is het mogelijk initiatieven met elkaar en met mogelijke maatregelen in verband te brengen, waardoor preciezer op gebruiksruimte binnen de norm kan worden gestuurd. De programmatische aanpak verschilt op dit punt dus van het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet, dat wel tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. Wat de programmatische aanpak wel beoogt is een andere wijze van de beoordeling van initiatieven. Deze andere wijze van beoordeling moet leiden tot het voldoen aan de betreffende norm. Dit is in paragraaf 4.3.6 van de memorie van toelichting verduidelijkt.
In het wetsvoorstel wordt wel op een andere wijze invulling gegeven aan de mogelijkheden en

waarborgen die het gebiedsontwikkelingsplan biedt, bijvoorbeeld bij de vormgeving van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voor deze en andere mogelijkheden van flexibiliteit wordt ook verwezen naar paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting.

De Afdeling veronderstelt ten onrechte, dat het programma zelf het 'kader voor de afwijking' vaststelt. Naar aanleiding van deze opmerking is in het wetsvoorstel nu verduidelijkt, dat het programma zelf niet het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt, maar dat dit beoordelingskader voor een specifiek programma bij algemene maatregel van bestuur, provinciale omgevingsverordening of omgevingsplan wordt bepaald. Artikel 3.14, tweede lid, is daarop aangepast. Dit is ook in de toelichting verduidelijkt.

4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?

De Afdeling stelt de vraag of het de bedoeling is dat de programmaplicht bij het niet voldoen aan een omgevingswaarde alleen moet gelden voor omgevingswaarden die een resultaatsverplichting inhouden, of dat de verplichting ook geldt bij omgevingswaarden met een inspanningsverplichting. Het onderscheid tussen een inspanningsverplichting en een resultaatsverplichting acht ik niet relevant voor de verplichting voor een bestuursorgaan om te werken aan de realisatie van de betreffende waarde. Bij een inspanningsverplichting wordt weliswaar minder hard afgerekend op het al of niet behalen van de waarde, maar dat ontslaat een bestuursorgaan niet van de plicht om te werken aan de realisatie van de omgevingswaarde en de verantwoording ervan. Bij de verantwoording van de mate waarin een waarde wordt gerealiseerd (ook die met een inspanningsverplichting) kan worden verwezen naar al genomen of geplande maatregelen en eventueel lopende programma's. Het onderscheid tussen omgevingswaarden met een inspannings- of resultaatsverplichting is dus niet relevant voor de programmaplicht bij het niet voldoen aan een omgevingswaarde. Dit is in paragraaf 4.3.5 van de memorie van toelichting toegelicht.

4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma

De Afdeling adviseert om – in tegenstelling tot hetgeen bepaald is in het wetsvoorstel – het gemeentelijk rioleringsplan verplicht te stellen. De Afdeling wijst daarbij op het belang van de volksgezondheid. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is om programma's alleen verplicht voor te schrijven als dit op grond van Europese richtlijnen geboden is of als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde. In het geval van het gemeentelijke rioleringsprogramma is dit niet aan de orde. Ik acht de volksgezondheid van groot belang, maar als het belang voor de volksgezondheid een criterium zou zijn om een programmaplicht in te stellen, dan zou dat voor veel meer onderwerpen overwogen moeten worden. Ook andere instrumenten kunnen aan de volksgezondheid bijdragen, zoals omgevingswaarden en vergunningen. Nu het belang van volksgezondheid via andere instrumenten goed kan worden behartigd, acht ik een programmaplicht niet nodig en ook niet wenselijk, gelet op een effectieve en bij de omstandigheden passende inzet van wettelijke instrumenten.

4.3 Algemene regels

4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Ik onderschrijf de opmerking van de Afdeling, dat de delegatiebepaling de theoretische mogelijkheid bood voor volledige overdracht van de regelgevende bevoegdheden van de volksvertegenwoordigingen van de decentrale overheden. Een dergelijke vergaande delegatie is niet beoogd. Artikel 2.8 is daarom aangepast, waarbij nu is aangegeven, dat delegatie slechts delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kan betreffen.

4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten

Het advies van de Afdeling is gevolgd; in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op het karakter van regels, die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Zoals hiervoor al is aangegeven, is de regeling van gelijkwaardigheid aangepast. Een instemmende beschikking is in artikel 4.7 het uitgangspunt, waarvan bij omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of rijksregels kan worden afgeweken. In de toelichting is verduidelijkt, wanneer een dergelijke afwijking tot de mogelijkheden behoort.

4.3.3 Voorbereidingsbescherming

In het wetsvoorstel is de maximale duur van een voorbereidingsbesluit vastgesteld op twee jaar. Dat wijkt af van de in de Wro opgenomen termijn van één jaar. De reden hiervoor is dat hiermee een vereenvoudigde systematiek kan worden bereikt ten opzichte van de regeling voor het voorbereidings-

besluit in de Wro en de daarmee samenhangende procedurele aanhoudingsregeling voor de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouw- en aanlegactiviteiten uit de Wabo. Onder het voorheen geldende regime was weliswaar sprake van een duur van voorbereidingsbescherming van één jaar, maar deze duur werd automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage werd gelegd. Bij tijdige vaststelling en tijdige bekendmaking werkte de voorbereidingsbescherming door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking trad. In het nieuwe regime komt de automatische verlenging te vervallen. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime na twee jaar of op een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee wordt de nieuwe regeling eenvoudiger. Het is niet langer nodig om het moment van vaststellen en bekendmaken van het omgevingsplan aan termijnen te binden. De consequentie is wel dat de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan, met inbegrip van het moment van inwerkingtreding, moet worden afgerond binnen de werking van het voorbereidingsbesluit. Om daar voldoende tijd voor in te bouwen is de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd.
Het nieuwe regime van voorbereidingsbescherming is daarnaast flexibeler dan het voorheen geldende regime. Dat komt in de eerste plaats doordat niet langer automatisch voorbereidingsbescherming ontstaat bij het in procedure brengen van een nieuw omgevingsplan. Alleen indien een voorbereidingsbesluit is genomen, ontstaat voorbereidingsbescherming. Daarmee wordt het mogelijk om alleen te voorzien in voorbereidingsbescherming indien hieraan werkelijk behoefte bestaat. In de tweede plaats kan voorbereidingsbescherming alleen van toepassing zijn op de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, waarvan gevallen zijn aangewezen in het voorbereidingsbesluit. Voor een door de gemeenteraad vastgesteld voorbereidingsbesluit geldt ten slotte dat een aanhoudingssituatie niet van rechtswege ontstaat, maar het bevoegd gezag per ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor aangewezen gevallen kan besluiten om de beslissing op de aanvraag aan te houden.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hieromtrent, is het bovenstaande in de memorie van toelichting nader verduidelijkt. Ook is een wijziging in de voorgestelde regeling doorgevoerd voor de specifieke situatie waarin een omgevingsplan wel tijdig, binnen de werkingsduur van een voorbereidingsbesluit, is bekendgemaakt maar door een toegewezen verzoek om voorlopige voorziening niet in werking is getreden. Voor die situaties is aan de regeling toegevoegd dat de duur van een voorbereidingsbesluit automatisch wordt verlengd totdat het omgevingsplan in werking is getreden of in beroep is vernietigd.

4.3.4 Locatieontwikkelingsregels

Naar aanleiding van de in dit onderdeel en onderdeel 7.1.2 van het advies door de Afdeling gemaakte opmerkingen heb ik besloten het begrip locatieontwikkelingsregels te laten vervallen. Een scherpere afbakening van dit begrip bleek niet mogelijk, en door de keuze om het gehele omgevingsplan appellabel te maken en ook het bij omgevingsvergunning kunnen afwijken van alle regels van het omgevingsplan mogelijk te maken is het begrip niet meer nodig.

4.3.4.1 Inleiding

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en behoeft geen reactie.

4.3.4.2 Afbakening

Onderdeel a

De Afdeling constateert terecht dat door de opname van regels die de gemeente uit eigen beweging opneemt in het in het omgevingsplan, zoals regels over het kappen van bomen, de mogelijkheid bestaat om van deze regels af te wijken door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit kan een verruiming zijn van de huidige praktijk en is ook zo beoogd. De gemeente kan regels stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Wanneer een vergunning voor een afwijkactiviteit op deze gronden niet kan worden verleend, maakt het bevoegd gezag een belangenafweging tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk waarmee de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd, is ingesteld. De gemeente bepaalt daarbij echter zelf het oogmerk van de regel. Dat oogmerk kan in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen, op vergelijkbare wijze als de ‘met het oog op’-formuleringen in het wetsvoorstel, maar kan ook blijken uit de toelichting. Deze werkwijze voorkomt dat de integratie in het omgevingsplan van vergunningstelsels uit gemeentelijke verordeningen leidt tot een aanzienlijke verbreding van de belangenafweging. Zo’n verbreding is onwenselijk omdat deze zou leiden tot een verhoging van de bestuurslasten, een verhoging van de informatiebehoefte voor het bestuur en daarmee indirect een lastenverhoging voor aanvragers. De werkwijze zal worden uitgewerkt in beoordelingsregels die op grond van artikel 5.17 zullen worden gesteld. Dit is

verduidelijkt in het wetsvoorstel (artikel 5.18) en ook de memorie van toelichting is ter verduidelijking aangevuld.

Onderdeel b

Zoals hiervoor al aangegeven, wordt in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling inzicht gegeven in de soort regels die in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Onderdeel c

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de werking van artikel 4.19 beperkt tot welstandsregels.

4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie

In artikel 4.2, tweede lid, is bepaald dat indien de provincie functie- en locatiegebonden regels wil stellen, dat bij voorkeur via instructieregels of instructie gebeurt, tenzij dat niet doelmatig en doeltreffend is. Daarmee wordt bereikt, dat regels met een locatiespecifiek karakter zo veel mogelijk in het omgevingsplan een plaats krijgen. Dit geeft een verbeterde kenbaarheid ten opzichte van het geldend recht, omdat onder de Omgevingswet niet alleen regels over ruimtelijke ordening bijeengebracht worden in het omgevingsplan, maar ook andere onderwerpen waarvoor dit type regels wordt gesteld. Bij laatstgenoemde bijeen te brengen regels kan bijvoorbeeld gedacht worden aan functie- en locatiegebonden regels die nu nog in provinciale verordeningen over beperkingengebieden zijn opgenomen. De bepaling is echter niet als een absolute verplichting opgenomen, dit omdat het soms doelmatiger en doeltreffender kan zijn om met rechtstreeks werkende regels van provincie of Rijk te werken, bijvoorbeeld wanneer de functie toegekend wordt aan een gebied binnen een vaste afstand van een object, waarvan de ligging eenduidig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als gekozen wordt voor een vaste beschermingszone langs infrastructuur.
De vraag op welke wijze in dergelijke gevallen moet worden omgegaan met digitale verbeelding van rechtstreeks werkende regels van waterschappen, provincies en Rijk in het omgevingsplan zal worden beantwoord bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving.

4.3.5 Globaliteit omgevingsplan

Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling is onder meer aan de hand van een voorbeeld in de memorie van toelichting verder verduidelijkt hoe een gebiedsontwikkeling in de praktijk met een wijziging van het omgevingsplan verwezenlijkt kan worden. Ook is in dat verband ingegaan op de mogelijkheden om het daarvoor benodigde onderzoek te faseren.

4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan

In de memorie van toelichting is verduidelijkt waarom geen geclausuleerde actualiseringsplicht voor het omgevingsplan in het wetsvoorstel is opgenomen. Dat houdt verband met het feit dat, anders dan bij een bestemmingsplan het geval is, bij een omgevingsplan geen sprake kan zijn van een vast ritme waarin bepaalde plandelen periodiek worden herzien. Het uitgangspunt is dat een omgevingsplan, dat geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente en regels stelt die veelal slechts voor één of meer locaties toepasselijk zijn, voortdurend actueel wordt gehouden. Daartoe wordt het omgevingsplan geregeld op onderdelen aangepast. Wel kan op andere gronden een actualiseringsverplichting aan de orde zijn. Allereerst kunnen bij door het Rijk of de provincie op grond van hoofdstuk 2 van de Omgevingswet gegeven instructie(regel)s termijnen worden gegeven waarbinnen de instructies moeten zijn verwerkt in het omgevingsplan. De andere prikkel geldt voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Een omgevingsplan moet binnen een termijnvan vijf jaar met een dergelijke afwijkactiviteit in overeenstemming worden gebracht.

4.3.7 Procedurele waarborgen

De voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (de wijziging daaronder begrepen) vindt plaats met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Die voorbereidingsprocedure is gelijk aan de huidige in artikel 3.8 Wro aangewezen voorbereidingsprocedure waarmee een bestemmingsplan wordt voorbereid. Daarbij is, ook overeenkomstig artikel 3.8 Wro, worden bepaald dat eenieder een zienswijze kan indienen tegen het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. De Afdeling heeft een opmerking gemaakt over aanvullende waarborgen in de voorbereidingsprocedure die artikel 3.8 Wro momenteel biedt en die niet terug lijken te keren in het voorstel voor de Omgevingswet. De Afdeling noemt in dat verband de publicatie in de Staatcourant van het ontwerp en het vastgestelde omge-

vingsplan, de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan aan gedeputeerde staten en het Rijk en de regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden.
Het feit dat genoemde waarborgen niet in het wetsvoorstel zelf zijn opgenomen, betekent niet dat deze niet zullen terugkeren. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen mede met het oog op deze procedurele waarborgen regels worden gesteld over onderwerpen zoals kennisgeving, terinzagelegging, beschikbaarstelling, mededeling en bekendmaking. Welke regels in dat verband noodzakelijk worden geacht, moet nader worden bezien. Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ontwikkeling van moderne mogelijkheden op het terrein van het verkeer langs elektronische weg.
Ten aanzien van de opmerking over het regelen van het moment waarop bekendmaking van het omgevingsplan mag plaatsvinden, behoeft geen identieke regeling als in artikel 3.8 Wro meer te worden opgenomen. Dat houdt in de eerste plaats verband met de vereenvoudigde regeling voor de voorbereidingsbescherming, waaraan in paragraaf 4.3.3 al aandacht is geschonken. In de nieuwe opzet is geen aanvullende regeling meer nodig waarbij het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan aan precieze termijnen wordt gebonden. In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel in een vereenvoudigde procedurele opzet voor de reactieve aanwijzing. Anders dan in de huidige regeling van artikel 3.8 van de Wro, is daarin geen noodzaak meer aanwezig om een verplichte procedurele 'wachttijd' in te bouwen tussen het moment van vaststelling en bekendmaking van het omgevingsplan. In de nieuwe opzet kan het interventiebesluit genomen worden, voorafgaand aan de inwerkingtreding, nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. In paragraaf 7.1.3 wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

4.4 Omgevingsvergunning

4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn, zoals al aangegeven, alle in een omgevingsplan opgenomen regels appellabel en kan met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van alle in het omgevingsplan opgenomen regels worden afgeweken. Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en deze activiteit mede geplaatst in relatie tot een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Aandacht wordt besteed aan de toetsing van een bouwactiviteit aan de in een omgevingsplan gestelde regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. Ook wordt ingegaan op de door de Afdeling zo genoemde omzettingsregel, waarbij een aanvraag voor een bouwactiviteit door het bevoegd gezag ook moet worden aangemerkt als een aanvraag om een afwijkactiviteit indien het bouwplan in strijd is met het omgevingsplan (conversie van de aanvraag). Overeenkomstig het advies van de Afdeling is daarbij de tekst van het wetsvoorstel zodanig verduidelijkt dat deze automatische conversie alleen plaatsvindt voor zover een bouwplan in strijd is met de in een omgevingsplan opgenomen regels voor bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken. In de memorie van toelichting worden daarbij de praktische kanten van de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan belicht en wordt eveneens ingegaan op de mogelijkheden om fasering in de vergunningverlening aan te brengen.

4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten

De Afdeling heeft vragen gesteld over de werking van het toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten. Weliswaar is het begrip locatieontwikkelingsactiviteit met overneming van het advies van de Afdeling geschrapt, maar de vraag naar het toetsingskader voor de omgevingsvergunning waarmee kan worden afgeweken van het omgevingsplan (de afwijkactiviteit) blijft relevant.
Het advies van de Afdeling is gevolgd om, vergelijkbaar met de Wabo, op wetsniveau per omgevingsvergunningplichtige activiteit aan te geven met het oog op welk specifiek doel of belang bij algemene maatregel van bestuur concrete beoordelingsregels worden gegeven over het verlenen of weigeren van een vergunning. Voor de omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan is er sprake van een gelaagd stelsel.
De eerste laag vormen regels in het omgevingsplan die bepalen in welke gevallen een vergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend. Het zal daarbij vooral gaan om voorzienbare afwijkactiviteiten, waarvoor bij de vaststelling van het omgevingsplan een beoordelingsregel kan worden vormgegeven. Deze binnen het omgevingsplan opgenomen regels vormen, in samenhang met eventuele beleidsregels, het primaire afwegingskader aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden verleend. De regels dienen in acht te worden genomen bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De vergunning moet dus worden verleend als een afwijkactiviteit aan de desbetreffende regels voldoet. Wanneer een afwijkactiviteit op grond van de gestelde regels niet kan worden toegestaan, wil dat nog niet zeggen dat de omgevingsvergunning dient te worden geweigerd. In dat geval is de tweede laag beoordelingsregels van toepassing. Deze zullen bij algemene maatregel van bestuur verder worden

vormgegeven. Deze beoordelingsregels zullen ertoe strekken dat de vergunning voor de afwijkactiviteit slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als waarmee de regels waarvan de aanvrager wil afwijken gesteld zijn. Voor regels die een gemeente uit eigen beweging stelt en in het omgevingsplan opneemt, zal het oogmerk moeten blijken uit de formulering van het omgevingsplan of de toelichting daarop. Dat is vergelijkbaar met de regeling in de huidige gemeentelijke verordeningen. Voor de regels die betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties is de evenwichtige toedeling van functies aan locaties het oogmerk. Het bevoegd gezag heeft daarbij in beginsel – net als in het huidige stelsel – veel discretionaire ruimte, maar moet wel door het Rijk en de provincie gestelde beoordelingsregels in acht nemen. Die beoordelingsregels zullen grotendeels overeenkomen met de instructieregels voor omgevingsplannen. De memorie van toelichting (paragraaf 4.5.2) is op dit punt verder uitgewerkt.

4.4.3 Voorbereidingsprocedure en 4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen

Voor mijn reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de voorbereidingsprocedure en de vergunning van rechtswege verwijs ik naar paragraaf 2.6.2 van dit nader rapport.

4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten

De Afdeling adviseert om nader te verduidelijken welk bestuursorgaan bevoegd gezag is in geval van samenloop van de omgevingsvergunning met de vergunning voor Natura 2000-activiteiten, mede gelet op de verplichte aansluiting tussen beide vergunningen. Aan dit advies heb ik gevolg gegeven door de bepalingen over de toedeling van bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning nader in te vullen. In het voorstel is nu vastgelegd dat de provincie en het Rijk bevoegd gezag kunnen worden voor omgevingsvergunningen met betrekking tot Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Beoogd is het mogelijk te maken om aan te sluiten bij de bevoegdheidsverdeling zoals deze op grond van de Wet natuurbescherming zal ontstaan. Bovendien is voor de toedeling van bevoegdheden hetzelfde systeem gevolgd als bij deze wet: opname van de hoofdregel in de wet en het nader regelen van de uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving. Hiermee wordt de balans gevonden tussen de behoefte aan flexibiliteit en aan zekerheid omtrent bevoegdheden.
De Afdeling heeft in dit verband voorts gewezen op de onduidelijkheid met welke voorbereidingsprocedure de omgevingsvergunning wordt voorbereid indien Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten deel uitmaken van de aanvraag. De Afdeling heeft er daarbij op gewezen dat de reguliere procedure hiervoor geen mogelijkheid biedt, vanwege het feit dat deze procedure kan uitmonden in een vergunning van rechtswege. Zoals in paragraaf 2.6.2 al toegelicht, zal als hoofdregel gelden dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur zullen activiteiten worden aangewezen waarvoor afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Nu voor de reguliere procedure in de Omgevingswet bij termijnoverschrijding niet langer de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is, ligt het in de verwachting dat afdeling 3.4 Awb voor minder activiteiten behoeft te worden toegepast. Of dat ook voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten geldt, moet nader worden bezien. Zoals al eerder aangegeven is het uitgangspunt dat afdeling 3.4 Awb alleen wordt aangewezen indien het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat er een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen voorafgaand aan het nemen van de beslissing op de aanvraag.

4.5 Projectbesluit

4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit

De Afdeling heeft een aantal vragen gesteld over het rechtskarakter van het projectbesluit. Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit. Het is immers een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt.
In de eerste plaats wordt met het projectbesluit een partiële herziening van het omgevingsplan bewerkstelligd. Daarmee is het projectbesluit, als onderdeel van het omgevingsplan, voor herhaalde toepassing bruikbaar bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Aan artikel 5.50, eerste lid, is toegevoegd dat de regels van het projectbesluit alleen de regels van het omgevingsplan wijzigen voor zover die regels met elkaar in strijd zijn. Als daarvan sprake is zullen die regels van het projectbesluit dezelfde soort regels als die van het omgevingsplan moeten zijn. De regels van het omgevingsplan zullen met het projectbesluit echter niet verder worden gewijzigd dan voor het uitvoeren van het project en het in werking hebben of in stand houden nodig is.
Daarnaast kan het projectbesluit gelden als een vergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is aangegeven. Doordat het projectbesluit geldt als die betreffende vergunning is een aparte vergunning niet meer vereist. Het projectbesluit is daarmee zelf geen vergunning, maar vervangt als het ware die betreffende vergunning. Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbe-

sluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast.

4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit

De Afdeling stelt terecht dat het met het oog op de rechtszekerheid van belang is dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied. Omdat in artikel 5.50, eerste lid, is opgenomen dat de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen, wordt het omgevingsplan tegelijk met de bekendmaking van het projectbesluit aangepast. Uit het projectbesluit zelf blijkt wat het project behelst en wat de projectgrenzen zijn. Het projectbesluit dient voor de uitvoering van het project en het in werking hebben of in stand houden daarvan.De regels van het omgevingsplan zullen daarom niet verder gewijzigd worden dan voor de uitvoering van het project en het in werking hebben of in stand houden daarvan nodig is.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast.

4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)

De Afdeling stelt vragen over welke rechtsbescherming openstaat bij besluiten waarbij decentrale regels buiten toepassing worden gelaten.
In het wetsvoorstel (in artikel 5.51, derde en vierde lid), is geregeld dat bepalingen van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Het wetsvoorstel is hierop aangepast.
Zoals de Afdeling terecht opmerkt, zal een dergelijk besluit worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Naar aanleiding van het advies is een onderdeel c aan artikel 16.69 toegevoegd. Als het besluit tot buiten toepassing laten wordt meegenomen in het projectbesluit is een aparte voorbereidingsprocedure niet nodig. Het projectbesluit wordt immers zelf al voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.
Net als tegen het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit staat beroep in eerste en enige instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

De Afdeling vraagt te verduidelijken wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak in relatie tot het projectbesluit. Als bepaalde aspecten in het kader van een programmatische aanpak al zijn onderzocht hoeven die aspecten bij het projectbesluit niet op nieuw te worden onderzocht. De systematiek van de programmatische aanpak is daarmee ook van toepassing op het projectbesluit. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

4.6 Grondbeleid

4.6.1 Integratie van beleid

Dat de Afdeling de benadering om via een afzonderlijk wetsvoorstel de andere grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet onder te brengen onderschrijft, zie ik als een ondersteuning van mijn beleid. Met de kanttekening die de Afdeling hierbij plaatst, namelijk dat het afzonderlijke wetsvoorstel tegelijk met het voorliggende wetsvoorstel in werking moet treden, ben ik het eens. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de inwerkingtreding van de integratie van het grondbeleid in de Omgevingswet.

4.6.2 Grondexploitatie

4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op het doorschuiven van de grondexploitatie aangevuld met inzicht in de te verwachten effecten hiervan.

4.6.2.2 Afwijzing aanvraag wijziging omgevingsplan of omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie

De reikwijdte en de gevolgen van een afwijzing van een aanvraag voor wijziging van een omgevings-

plan of voor een omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie is in de wettekst en in de memorie van toelichting verduidelijkt. Bovendien is de verhouding tussen hoofdstuk 12 en hoofdstuk 5 nader bezien en is deze afwijzingsgrond in hoofdstuk 5 opgenomen.

4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)

Naar aanleiding van het advies is de uitbreiding van de ontvangstplicht maaisel en specie toegelicht.

5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 is het subsidiariteitsbeginsel opgenomen. De provincies respectievelijk het Rijk moeten dit beginsel toepassen bij de uitoefening van een bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling van die bevoegdheid is bepaald. Voordat op de opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard van de Afdeling over dit artikel in te gaan worden hierna de overwegingen waarom dit subsidiariteitsbeginsel in het wetsvoorstel is opgenomen toegelicht.

Met de zorg voor de fysieke leefomgeving, die uit artikel 21 van de Grondwet voorvloeit, zijn de gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), de provincies en het Rijk allen belast. De overheidszorg voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen van die openbare lichamen of onder hun verantwoordelijkheid door andere organisaties of personen. Deze overheidsinstanties staan met elkaar voor de opdracht om een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Dit doen ze in onderlinge afstemming en samenwerking en vanuit een onderlinge gelijkwaardigheid.

Voor de onderlinge taakverdeling over de verschillende bestuurslagen geldt binnen ons staatsrechtelijk bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen is van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt voor de relatie Rijk – provincie – gemeente een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). Dit subsidiariteitsbeginsel houdt in dat indien een onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd, dit gedaan kan worden door de provincie of het Rijk. Voor het regionale waterbeheer geldt op grond van de Waterschapswet dat deze taak is belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur.

Het meest geschikte niveau voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden. Daarmee hebben ze vaak ook meer mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen. Dit sluit bovendien aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa[1]. Het Rijk en de provincies respecteren dit door uit te gaan van het subsidiariteitsbeginsel ‘decentraal, tenzij’. Het wetsvoorstel is vanuit dit beginsel opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste ‘aan de lat staat’ bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit element is expliciet in artikel 2.3 verwoord.

In de praktijk blijkt het voor een aantal onderwerpen nodig dat het Rijk of de provincies randvoorwaarden stellen aan de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving of die zorg overnemen. In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is daarom een deel van deze zorg reeds wettelijk toegedeeld als specifieke (beheer)taken. Ook in andere hoofdstukken van het wetsvoorstel zijn al taken en bevoegdheden aan de bestuursorganen van provincies en het Rijk toegedeeld. Bij die toedeling wordt het subsidiariteitsbeginsel door de wetgever gehanteerd. Artikel 2.3 is in die artikelen dan ook niet van toepassing verklaard. Het voorstel voor de Omgevingswet gaat aldus uit van vier overheden: gemeente, waterschap, provincie en Rijk, die elk een eigen rol op het terrein van de fysieke leefomgeving hebben.

Het is niet mogelijk om op voorhand voor alle gevallen vast te stellen welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk moet zijn. Dit is deels ook afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. In veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het uitoefenen van een bevoegdheid door het Rijk of de provincie. Artikel 2.3 bevat daartoe de door het

[1] Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt er toe de autonomie / besluitruimte van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen.

Rijk of de provincie te maken subsidiariteitsafweging. Dit artikel geeft de twee argumenten die het Rijk of een provincie mogen hanteren bij het besluit om een bevoegdheid uit te oefenen en daarmee een deel van de zorg voor de fysieke leefomgeving over te nemen. Het eerste argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is met het oog op een provinciaal belang of een nationaal belang, omdat dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen respectievelijk de provinciebesturen kan worden behartigd. Het tweede argument dat gehanteerd mag worden is dat de uitoefening van de bevoegdheid door de provincie of het Rijk nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens de voorgestelde wet, of omdat EU-regels eigenlijk geen andere vorm toestaan.

Het subsidiariteitsbeginsel, dat ook al op grond van de Gemeente- en Provinciewet geldt, noopt provincies en Rijk ertoe de uitoefening van een taak of bevoegdheid te motiveren. Daarmee benadrukt het wetvoorstel expliciet een terughoudende rol van Rijk en provincies in de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving.

5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend

Zoals de Afdeling terecht vaststelt, is met de introductie van de begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend belang geen substantiële inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van wat er onder andere in de Wro, Wet milieubeheer en Wabo met de begrippen provinciaal en nationaal belang wordt beoogd. De Afdeling constateert dat in de toelichting de onderbouwing van de noodzaak van de nieuwe begrippen ontbreekt. De Afdeling plaatst tevens vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting met deze nieuwe begrippen. De Afdeling geeft aan dat in de toelichting het begrip gemeenteoverstijgend is toegelicht als gemeenteoverstijgend, bovenlokaal en regionaal en het begrip regio-overstijgend is toegelicht als bovenregionaal (provinciaal) en nationaal. De Afdeling geeft aan dat de begrippen en toelichting ruimte laten voor uiteenlopende interpretatie wat zou kunnen leiden tot een inperking of juist verruiming van de bevoegdheden van provincie en Rijk. Uit deze opmerkingen van de Afdeling en uit het overleg dat over deze terminologie is gevoerd heb ik opgemaakt dat deze nieuwe begrippen vragen oproepen. Dat acht ik ongewenst en daarom heb ik deze begrippen in het wetsvoorstel vervangen door de begrippen ‘provinciaal belang’ en ‘nationaal belang’. Daarmee wordt aangesloten bij bestaande wetgeving, zodat de jurisprudentie over deze begrippen kan worden voortgezet en onzekerheden over de interpretatie van deze begrippen kunnen worden voorkomen.

5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b

De Afdeling merkt terecht op dat de formulering van artikel 2.3 nog niet volledig in overeenstemming is met de artikelen 117, tweede lid, Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, Provinciewet. Naar aanleiding van het advies is de formulering van artikel 2.3 aangepast en met die artikelen in overeenstemming gebracht.

Het woordje ‘of’ tussen de onderdelen a en b van het tweede en derde lid, is gehandhaafd. Hoofdreden hiervoor is dat met onderdeel b van het tweede en derde lid beoogd wordt tot uitdrukking te brengen dat de bestuursorganen van provincie en Rijk soms ook een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. Voorbeelden van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen zijn het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers en het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland. Deze overwegingen liggen thans ten grondslag aan de bouwregelgeving, de regels over diverse activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer, etc.

Daarnaast is in het wetsvoorstel – net als in de huidige wetgeving – een aantal taken met een provincieoverstijgend of gemeenteoverstijgend karakter toegekend aan een bepaald bestuursorgaan. Indien dat bestuursorgaan met het oog op de uitvoering van die wettelijke taak gebruik maakt van een bevoegdheid, zoals de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels, het geven van een instructie of het nemen van een projectbesluit, dan hoeft niet opnieuw te worden beoordeeld of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang, maar zullen overwegingen omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid aan de toepassing van bevoegdheden ten grondslag liggen.

In dit artikel is verder voor alle onderdelen bepaald dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van de provincie en het Rijk ‘nodig moet zijn’ met het oog op de genoemde belangen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de toepassing proportioneel moet zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel.

Aan het artikel is ook een nieuw eerste lid toegevoegd dat tot uitdrukking brengt dat, tenzij bij deze of een andere wet, zoals de Waterschapswet, daarover andere regels zijn gegeven, de gemeente de eerst aangewezen overheidsinstantie is voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van

deze wet. Tot slot is volledigheidshalve in een nieuw vierde lid tot uitdrukking gebracht dat voor het niet gemeentelijk en provinciaal ingedeelde gebied, de taken en bevoegdheden worden uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk.

5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel

In diverse artikelen van het wetsvoorstel is de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel bij het gebruik en de uitoefening van een bevoegdheid voorgeschreven. De Afdeling adviseert het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.
Zoals in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting is aangegeven gaat het wetsvoorstel uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Aan de toepassing van de normstellende bevoegdheden van provincie en Rijk is in het wetsvoorstel de opdracht tot inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel verbonden. De omgevingsvisie en de programma's binden in principe alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (net zoals de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan). Het subsidiariteitsbeginsel dient naar mijn mening slechts in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden, de zorg voor aspecten of onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Van toepassingverklaring van het subsidiariteitsbeginsel is daarom bij 'zelfbindende' documenten zoals omgevingsvisies en programma's niet aan de orde. Het feit dat doelstellingen die kenbaar zijn uit beleidsdocumenten blijkens de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of er sprake was van een provinciaal belang doet daar niet aan af. Bij de toepassing van een bevoegdheid waarbij de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is verplicht, kan voor de motivering daarvan slechts geput worden uit, of verwezen worden naar een omgevingsvisie of programma van het betreffende bestuur, voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt.

5.2 Instructiebesluit

In dit onderdeel van het advies gaat de Afdeling in op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven een instructie door Rijk en provincie, en het stelsel van het generieke toezicht.
In lijn met het advies wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op deze verhouding. Naar aanleiding van het advies is verduidelijkt dat de instructie uitdrukkelijk niet als interbestuurlijk toezichtsinstrument kan worden gezien. Aangegeven is dat de instructie is bedoeld voor de coördinatie van de overheidszorg op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of nauw verbonden verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking. Dit sluit aan bij het standpunt van de commissie Oosting ter zake van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de Wro. De commissie Oosting heeft in haar advies aangegeven de proactieve aanwijzing te zien als een bijzondere vorm van co-beleidsvoering en niet als een interbestuurlijk toezichtsinstrument. De keuze die is gemaakt bij het voorliggende wetsvoorstel ligt in de lijn van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies: 'De proactieve aanwijzingsbevoegdheden van artikel 4.2 (provincie) en 4.4 (Rijk) Wro blijven in stand omdat deze volgens het advies (blz. 80) niet zozeer als IBT-instrument moeten worden gezien maar veeleer als co-beleidsvoering en in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening een nuttige rol vervullen.' Zoals in de memorie van toelichting is aangeven dient de instructie, zoals deze nu in het wetsvoorstel is opgenomen, beschouwd te worden als een met de proactieve aanwijzingsbevoegdheden uit Wro en Waterwet vergelijkbare bevoegdheid. Die instructie strekt mede tot vervanging van de aanwijzing van stads- en dorpsgezichten als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in artikel 35 van de Monumentenwet 1988.

In paragraaf 4.16.2 van de memorie van toelichting is de redengeving voor opname van de provinciale interventiebevoegdheden toegelicht. De reden voor opname van deze bevoegdheden in het wetsvoorstel is het feit dat een vernietiging door de Kroon, als de belangen van de provincie in het geding zijn, niet goed passend wordt geoordeeld voor het terrein van de fysieke leefomgeving. Bij een provinciaal verzoek tot vernietiging dient de Kroon immers een eigenstandige belangenafweging te maken. De Kroon treedt daarmee in de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de belangen in de fysieke leefomgeving te bepalen en te wegen ten opzichte van de andere belangen. Dat acht ik ongewenst. Om de provincies bij de uitoefening van hun zelfstandige taken ten aanzien van de fysieke leefomgeving voldoende doorzettingsmacht en slagkracht te bieden, voorziet het wetsvoorstel daarom niet alleen in de proactief inzetbare bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en het geven van een instructie, maar ook in door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve bevoegdheden, in de vorm van bijzondere betrokkenheid bij het omgevingsplan (artikel 16.20) en instemming bij de omgevingsvergunning (artikel 16.15).

5.2.1 Toezicht provincie

a. Noodzaak instructiebevoegdheid

De Afdeling merkt op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid van de provincie uit de Wro beperkter van opzet is, zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Dit is volgens de Afdeling opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving over de werking van de Wet ruimtelijke ordening, blijkt dat de proactieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.

De instructiebevoegdheid, zoals in de memorie van toelichting en hiervoor is aangegeven, geldt niet alleen als opvolger van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid uit de Wro, maar ook als opvolger van de aanwijzingsbevoegdheden uit de Waterwet en het besluit tot aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht op grond van de Monumentenwet 1988. Dit betekent dat de instructiebevoegdheid de opvolger vormt voor die besluiten binnen het huidige omgevingsrecht die ertoe strekken om een aan een ander bestuursorgaan in (vrij) medebewind gegeven taak of bevoegdheid verder te concretiseren of in te kaderen.

De instructie onderscheidt zich van de bevoegdheid om instructieregels te geven doordat instructies niet bedoeld zijn voor een seriële toepassing door meerdere bestuursorganen. In dat geval dient gebruik te worden gemaakt van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels.
De instructie heeft ten opzichte van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels het voordeel van een kortere procedure en snellere werking. Deze versnelling is te rechtvaardigen doordat de instructie een beperktere werking heeft en uitsluitend is bedoeld voor die gevallen dat de instructie door één of een zeer beperkt aantal bestuursorganen moet worden uitgevoerd. De instructie vormt door deze eigenschappen een waardevolle bevoegdheid voor proactieve sturing in die gevallen dat snel handelen of beslissen vereist is. Dit verschil tussen instructies en instructieregels is in de memorie van toelichting al toegelicht en is naar aanleiding van het advies van de Afdeling ook in de wettekst tot uitdrukking gebracht (artikel 2.35, eerste lid).

Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat de instructiebevoegdheid van de provincie niet besloten ligt in de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals die in de Gemeentewet en Waterschapswet is opgenomen. Een besluit tot indeplaatsstelling kan pas worden genomen indien sprake is van ‘het niet of niet naar behoren nemen van een krachtens een wet gevorderde beslissing dan wel het niet naar behoren verrichten van een krachtens een wet gevorderde handeling of anderszins het niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen van een bij of krachtens een wet gevorderd resultaat’. Beknopter geformuleerd: voordat de provincie een besluit kan nemen tot indeplaatsstelling dient er sprake te zijn van taakverwaarlozing. De in het wetsvoorstel opgenomen provinciale instructiebevoegdheid is echter niet bedoeld om toegepast te worden bij taakverwaarlozing. De bevoegdheid is, zoals hiervoor aangegeven, een bijzondere vorm van co-beleidsvoering en beleidsdoorwerking. Om te voorkomen dat de instructie wordt gebruikt als alternatief voor het generieke interbestuurlijke interventie-instrumentarium uit de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet is voor de provinciale instructie in het tweede lid van artikel 2.33 van het wetsvoorstel de toepassing van de instructie uitgesloten indien gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke interventie-instrumentarium. Voor de instructie van het Rijk is in een vergelijkbare regeling voorzien. In de memorie van toelichting is dit toegelicht.

Instructies die op grond van het wetsvoorstel worden gegeven omvatten, anders dan een besluit tot indeplaatsstelling, juist de krachtens de wet gevorderde beslissing, handeling of resultaat. Zij strekken er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren en scheppen dus een nieuwe rechtsplicht voor het bestuursorgaan tot wie zij zijn gericht. Dan hoeft er dus geen sprake te zijn van taakverwaarlozing. Op het moment dat niet of niet naar behoren uitvoering is gegeven aan een instructie kan er sprake kan zijn van taakverwaarlozing of een voor vernietiging door de Kroon vatbaar besluit. De indeplaatsstellingsbevoegdheid kan dan ook niet als een alternatief voor de instructiebevoegdheid worden beschouwd. Artikel 2.33 kan niet worden gemist.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt. Op de toepassing van deze bevoegdheid is allereerst artikel 2.3, tweede lid, van toepassing. Daarnaast worden de belangen waarvoor deze bevoegdheid kan worden gebruikt ingeperkt tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Hiermee komt de instructie naar strekking en reikwijdte in grote mate overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.2 van de Wro en artikel 3.12 van de Waterwet.

b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

Het advies van de Afdeling om te verduidelijken wat onder 'het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' wordt verstaan, is overgenomen.In de memorie van toelichting is aangegeven dat met 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' die doelstellingen bedoeld worden die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel, door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, worden geformuleerd en die geen omgevingswaarde zijn. Dat betekent dat deze doelstellingen een nadere uitwerking zijn van de maatschappelijke doelen van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.
Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving behoeven overigens niet per se te blijken uit de omgevingsvisie. De omgevingsvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid te bevatten. De omgevingsvisie is daarmee een integrale visie met de strategische hoofdkeuzen van het beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie is dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De omgevingsvisie bevat vanwege de zorg voor de fysieke leefomgeving van gemeente, provincie of Rijk vanuit een integrale benadering de strategische hoofdkeuzen. Dit impliceert dat deze de meer algemene beleidsdoelstellingen zal omschrijven. Bestuursorganen zullen deze algemene doelstellingen op verschillende plaatsen verder concretiseren of uitwerken. Dit kan gebeuren bij een programma, waarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt uitgewerkt, maar bijvoorbeeld ook in (de toelichting bij) de omgevingsverordening, het omgevingsplan of de algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gesteld met als doel om een bepaalde doelstelling voor de fysieke leefomgeving te (helpen) bereiken.
Samenvattend kan gezegd worden dat de 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van overheden. Deze doelstellingen voor de fysieke leefomgeving krijgen uitsluitend een bindende werking richting andere overheden of burgers en bedrijven indien om deze doelstellingen te bereiken juridisch bindende regels worden gesteld. Dat laat overigens onverlet dat, indien een bestuursorgaan doelstellingen voor de fysieke leefomgeving heeft geformuleerd in een document dat zelf geen juridische binding van andere partijen tot gevolg heeft, zoals de omgevingsvisie, andere bestuursorganen, waar mogelijk, daar wel rekening mee moeten houden. Dit volgt uit artikel 2.2, eerste lid.

5.2.2 Toezicht Rijk

Zoals in paragraaf 5.2.1, onder a, is beschreven strekken instructies er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren of in te perken. De taakverwaarlozingsregelingen uit de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet evenals de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten kunnen worden ingezet als door een bestuursorgaan niet of niet op de juiste wijze aan een rechtsplicht is voldaan. Voordat deze regelingen kunnen worden ingezet dient er dus sprake te zijn van een geschonden rechtsplicht. Dat kenmerkt het verschil tussen de taakverwaarlozingsregelingen en de provinciale- en rijksinstructiebevoegdheid. Het feit dat het Rijk onder de Wro tot nu toe slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik heeft gemaakt van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid kan naar mijn oordeel niet worden gezien als een indicatie voor een gebrek aan meerwaarde van instructies ten opzichte van instructieregels. Juist in die gevallen dat een rechtsplicht slechts eenmalig (met inbegrip van doorlopend) en niet serieel dient te gelden ligt de inzet van de instructiebevoegdheid voor de hand. Dat is in het verleden, zij het in een beperkt aantal gevallen, ook zo beoordeeld. Op grond hiervan meen ik dat ook artikel 2.34 niet kan worden gemist. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk op vergelijkbare wijze als bij de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt. Hiermee komt de instructie van het Rijk naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.4 van de Wro en artikel 3.13 van de Waterwet en wordt de aanwijzing uit de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988 voortgezet.

De Afdeling geeft verder in overweging te regelen dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet, en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht. Een verwerking van dit onderdeel van het advies in het wetsvoorstel zou passend zijn geweest wanneer de instructie zou kunnen worden gezien als een bevoegdheid in het kader van interbestuurlijk toezicht. Omdat de instructie, zoals in paragraaf 5.2 is aangegeven, niet dat karakter heeft maar is bedoeld als proactief instrument voor de coördinatie van de overheidszorg ter zake van de fysieke leefomgeving, is dit element van het advies niet overgenomen.

5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel zo aangepast dat de hoofdregel voor de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening op wetsniveau inzichtelijk is gemaakt en dat tevens sturing wordt gegeven aan de uitvoeringsregelgeving. De hoofdregel is dat de gemeente bevoegd gezag is. Voor enkelvoudige aanvragen zijn de uitzonderingen daarop in het voorstel limitatief opgesomd, zoals de bevoegdheden van waterbeheerders voor wateractiviteiten of provincies voor enkele milieubelastende activiteiten. Ook voor meervoudige aanvragen is de toedeling van het bevoegd gezag nader geduid. Door opname van de hoofdregel in de wet en het nader regelen van de uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving is voorzien in een goede balans tussen inzichtelijkheid op wetsniveau en uitwerking op maat.

5.4 Monitoringsplicht

5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht

Monitoring is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Als er geen inzicht is in de mate waarin aan een omgevingswaarde voldaan wordt, kan er niet gestuurd worden op het bereiken daarvan. De intensiteit van monitoring kan vanzelfsprekend omlaag wanneer ruimschoots wordt voldaan aan de omgevingswaarde, maar volledig achterwege laten zal in geen enkel geval toelaatbaar zijn. Zo bepaalt de kaderrichtlijn water dat monitoring eenmaal per drie stroomgebiedsbeheerplannen – dus eenmaal per 18 jaar – uitgevoerd wordt als is aangetoond dat het betrokken waterlichaam een goede toestand heeft bereikt en uit de beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteiten niet is gebleken dat de gevolgen voor het waterlichaam zijn veranderd. Bij zeer lage concentraties onder de onderste beoordelingsdrempel kan volgens de richtlijn luchtkwaliteit worden volstaan met ramingen, maar ook dan is er dus een vorm van monitoring.
Bij de wettelijke verplichte omgevingswaarden voor waterkwaliteit en waterveiligheid is nu al de praktijk dat de monitoring een collectieve inspanning is van de bestuursorganen. Het zou gezien de verantwoordelijkheden onwenselijk zijn dat het Rijk de monitoring van de waterkwaliteit in regionale wateren of de monitoring van de staat van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij waterschappen zou overnemen van de waterschappen. Wel stelt de EU voor waterkwaliteit respectievelijk het Rijk voor waterveiligheid eisen aan de inhoud en kwaliteit van de monitoring. Vrijlaten van de meet- of rekenmethoden zou ertoe leiden dat de normsteller geen controle heeft over de naleving. Dit is voor Europese normen niet mogelijk vanwege de soms zeer specifieke richtlijnverplichtingen en vanuit het toezicht is variatie in de wijze van monitoring van de omgevingswaarden voor waterveiligheid ook niet gewenst. Het wetsvoorstel biedt daarom de grondslagen om de praktijk te continueren dat in dit soort gevallen decentrale bestuursorganen de monitoring uitvoeren en de daaruit voortkomende gegevens beschikbaar stellen aan – meestal – een rijksdienst. Mocht bij de uitwerking van algemene maatregelen van bestuur gekozen worden voor het vaststellen van nieuwe omgevingswaarden of het verleggen van monitoringstaken naar het decentraal bestuur, dan heeft dat zoals de Afdeling terecht constateert gevolgen voor de bestuurslasten. Paragraaf 4.20 van de toelichting is op dit punt aangevuld.
Opgemerkt zij dat de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet ook kwantitatieve normen kunnen bevatten die geen omgevingswaarde zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om waarden die onderdeel vormen van een instructieregel, een beoordelingsregel voor vergunningen of algemene regel, die zo is geformuleerd dat in gangbare situaties geen oog hoeft te worden geslagen op de cumulatieve gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de genomen beslissingen of toegelaten activiteiten. Dergelijke waarden kunnen onder de huidige Wet milieubeheer wel een milieukwaliteitseis zijn, maar zijn onder de voorgestelde Omgevingswet geen omgevingswaarde.

5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de termijn en de vergoeding van de kosten van een monitoringsverslag en de relatie met het beleidsverslag in de Provincie- en Gemeentewet. Het verslag van monitoring is geen beleidsverslag, maar slechts een verslag over de feitelijke situatie, met inbegrip van een beoordeling daarvan. De toelichting op de nota van wijziging bij de Gemeentewet, waarin het begrip ‘beleidsverslag’ is geïntroduceerd, stelt hierover het volgende: ‘Onder het begrip beleidsverslag vallen niet de verslagen die alleen een kwantitatieve gegevensverstrekking inhouden, zoals bestedingsverslagen.’ (Kamerstukken II 1987/88, 19 403, nr. 8). De verslagverplichting is permanent, wel kan zoals boven beschreven de frequentie van monitoring en daarmee ook de frequentie van verslaglegging worden aangepast aan de ernst van de problematiek. Vanzelfsprekend is de Financiële verhoudingswet van toepassing als een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet zou leiden tot (nieuwe) verslagverplichtingen voor gemeenten of provincies. De memorie van toelichting is, zoals boven vermeld, op dit punt aangevuld.

5.5 Bijzondere omstandigheden

5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden

De Afdeling constateert dat door bevoegdheden in bijzondere omstandigheden uit diverse sectorale wetten samen te brengen in het voorstel voor de Omgevingswet het toepassingsbereik daarvan toeneemt, waardoor deze bevoegdheden in meer situaties dan voorheen kunnen worden toegepast. Voorts stelt de Afdeling dat die bevoegdheden ook sneller dan voorheen kunnen worden toegepast, doordat inhoudelijke en procedurele voorwaarden voor toepassing zijn geschrapt.
Een verbreding van het toepassingsbereik is een logisch gevolg van integratie van deze bevoegdheden onder de reikwijdte van het begrip 'de fysieke leefomgeving'. Zonder deze integratie zou een bundeling van bevoegdheden in één hoofdstuk geen meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige situatie, waarin diverse sectorale wetten elk een eigen regime kennen en eigen criteria hanteren. In die zin is een breder toepassingsbereik ook uitdrukkelijk beoogd. Er zijn immers geen onderdelen van 'de fysieke leefomgeving' waarbij zich geen bijzondere omstandigheden of calamiteiten kunnen voordoen en dus op voorhand geen behoefte zou zijn aan een bevoegdheid om spoedeisende maatregelen op te leggen of uit te laten voeren ter voorkoming of beperking van schade aan dat aspect van de leefomgeving.
Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de bundeling en integratie van de inhoudelijke en procedurele waarborgen. Bij die integratie is bezien of specifieke voorwaarden uit de sectorale wetten zich leenden voor algemene toepassing of bij nader inzien als overbodig kunnen worden beschouwd. De Afdeling attendeert in dit kader bijvoorbeeld op het procedurevoorschrift uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging dat voorschrijft dat, voordat de commissaris van de Koning regels mag stellen bij besluit, de inspecteur moet worden gehoord (zie ook paragraaf 9.2.5). In de uitvoeringspraktijk blijkt een dergelijk voorschrift een 'dode' letter. Het vooraf horen van de inspecteur heeft als verplichting geen meerwaarde. Mocht de commissaris van de Koning in een dergelijke bijzondere omstandigheid gebruik willen maken van zijn bevoegdheid dan kan hij uiteraard eerst advies inwinnen van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport, maar bijvoorbeeld ook bij het RIVM. Door dergelijke bepalingen te schrappen en te stroomlijnen, wordt de inzet van deze bevoegdheden eenvoudiger. Dat lijkt mij winst, aangezien deze bevoegdheden bedoeld zijn voor spoedeisende situaties, waarvoor de gebruikelijke bevoegdheden en instrumenten te kort schieten.
Ik onderschrijf niet de conclusie van de Afdeling dat de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven vermindert door cumulatie van beide ontwikkelingen (verbreding, vereenvoudigde inzetbaarheid). Tegen de toepassing van deze bijzondere bevoegdheden staat de gebruikelijke rechtsbescherming open. Een vereenvoudiging van wetgeving leidt er niet (automatisch) toe dat een bestuursorgaan eerder van een bijzondere bevoegdheid gebruik gaat maken dan voorheen: gebruik van deze bevoegdheden blijft beperkt tot de bijzondere omstandigheden. De afweging van de toepassingsmogelijkheden blijft dus – net als in de huidige situatie – een casuïstische aangelegenheid, waarbij uiteindelijk de bestuursrechter toetst of terecht gebruik gemaakt is van deze bevoegdheden, mede aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
In paragraaf 4.19.1 van de memorie van toelichting wordt uitgebreider ingegaan op de reikwijdte van het hoofdstuk.
Overigens gaat de Afdeling er abusievelijk van uit dat door het niet in dit hoofdstuk overnemen van de inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals deze nu zijn geregeld in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer, het 'getrapte stelsel' zou komen te vervallen. Bedoeld artikel richt zich niet tot een bestuursorgaan en maakt daarom geen onderdeel uit van hoofdstuk 19. Bepalingen met betrekking tot bijzondere omstandigheden gericht tot anderen dan bestuursorganen, zoals een meldingsplicht en een maatregelplicht voor degene die een ongewoon voorval veroorzaakt, worden in het Besluit algemene regels leefomgeving opgenomen.

5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst van algemeen belang

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 4.19.5 van de memorie van toelichting verduidelijkt.
Op de financiële verantwoordelijkheid voor de schadeloosstelling van degene die met een maatregel als bedoeld in artikel 19.4 wordt geconfronteerd, zal worden ingegaan in de memorie van toelichting bij hoofdstuk 15 van de wet, dat met de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd. Deze verantwoordelijkheid zal net als in artikel 58 van de Monumentenwet 1988 bij het bevoegd gezag liggen.

5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

De Afdeling wijst erop dat de prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste niet meer beperkt is tot bouw, zoals dat in de oorspronkelijke bepalingen in de Woningwet wel het geval was. De Afdeling mist de motivering voor deze verbreding. Conform het advies van de Afdeling is het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot de regulering van prioritering van de uitvoering van

projecten bij schaarste weer beperkt tot bouwprojecten, net als in de huidige Woningwet. In het wetsvoorstel is daarom nu vermeld dat het specifiek gaat om een bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat de bevoegdheden zich beperken tot prioritering van projecten bij buitengewone omstandigheden 'wegens schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen'.
Overigens wordt op dit moment een modernisering van het staatsnoodrecht voorbereid. In dat verband wordt ook gekeken naar regelingen voor prioritering van schaarste in algemene zin. Als dit herzieningstraject van het staatsnoodrecht daartoe aanleiding geeft, zal de nu in het wetsvoorstel geformuleerde bepaling in dat verband worden aangepast.
De Afdeling wijst er verder op dat in de huidige Woningwet bij een plan op basis van voorschriften in een algemene maatregel van bestuur prioriteiten gesteld kunnen worden, terwijl in het wetsvoorstel dergelijke prioriteiten bij ministeriele regeling kunnen worden gesteld. Deze constatering is voor mij geen aanleiding geweest om in het wetsvoorstel de mogelijkheid om een dergelijke priortering uit te werken weer op amvb-niveau te leggen. Buitengewone omstandigheden kunnen vragen om snel optreden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de procedure tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur kan in dergelijke gevallen te veel tijd nemen. Om die reden heb ik – in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – gekozen voor de uitwerkingsmogelijkheid bij ministeriele regeling. Bovendien gelden voor de toepassing van deze noodregelgeving al waarborgen (koninklijk besluit op voordracht van de minister-president). Ook moet er een verlengingswetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden gezonden.

5.5.4 Landsverdediging

De Afdeling vraagt om een toelichting op de noodzaak en het belang van het artikel over landsverdediging en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ook adviseert de Afdeling om procedurele en inhoudelijke voorwaarden te stellen aan deze bevoegdheid.

Conform dit advies is in paragraaf 4.19.9 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 19.19 het belang en de noodzaak van dit artikel uitdrukkelijk gemotiveerd en is artikel 19.19 aangepast in die zin dat de bevoegdheid is gebracht onder het (zwaardere) regime van het staatsnoodrecht, dit in aansluiting bij artikel 19.17. Ook is de bevoegdheid specifiek bij de Minister van Defensie gelegd. De betrokkenheid van andere betrokken ministers krijgt gestalte in het kader van de nationale crisisbeheersingsstructuur zoals neergelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het criterium 'landsverdediging' wordt niet gedefinieerd. Die term wordt in allerlei wet- en regelgeving zonder begripsomschrijving gehanteerd. De term staat hier in het kader van 'buitengewone omstandigheden', die zich zowel in vredestijd als in oorlogstijd kunnen voordoen.
De toepassingsmogelijkheden van het artikel beperken zich zoals gezegd tot activiteiten voor de landsverdediging in buitengewone omstandigheden, waarbij in de toelichting als voorbeeld wordt genoemd het verrichten van voorbereidingshandelingen in een tijd van oplopende internationale spanning. Om die reden kan niet worden volstaan met bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland. Dat artikel ziet namelijk op reeds ingetreden zeer ernstige buitengewone omstandigheden, waarin sprake is van de beperkte of algemene noodtoestand en waarin sprake is van militair gezag. Dit is dus een veel ernstiger situatie dan waarop artikel 19.19 ziet. De toelichting op artikel 19.19 is op bovenbeschreven wijze aangevuld.

6. Handhaving

6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de aanwijzing van bestuursorganen waaraan de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt opgedragen, is de redactie van artikel 18.2 gewijzigd. De aanwijzing is in aansluiting bij de hoofdstukken 4 en 5 zoveel mogelijk bij wet geregeld. Toedeling van een kleine restcategorie bij algemene maatregel van bestuur is echter onvermijdelijk. Aanwijzing bij wet zou bovendien tot een uitgebreid en moeilijk leesbaar artikel leiden. Vanwege de aansluiting bij hoofdstuk 5 werkt eveneens de 'flexibiliteitsregeling' uit artikel 5.15, eerste lid, door in artikel 18.2.

6.2 Introductie van de bestuurlijke boete

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de introductie van de bestuurlijke boete heb ik – in overleg met mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie – opdracht gegeven tot nader onderzoek naar de punitieve (bestuurs- en strafrechtelijk) handhaving van de Omgevingswet. Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd door de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek is de tekst van artikel 18.10 (bestuurlijke boete) komen te vervallen en de tekst van de memorie van toelichting aangepast. Via de

Invoeringswet Omgevingswet kan op basis van dit onderzoek de voor de bestuurlijke boete gereserveerde paragraaf (§ 18.1.4) worden ingevuld.

6.3 Bevoegdheid tot binnentreden

6.3.1 Noodzaak bevoegdheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het voorstel aangepast. Artikel 18.7 van het wetsvoorstel is aangevuld met een tweede lid, waarin de toekenning van de bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner nadrukkelijk is geclausuleerd. Wel blijft de gekozen systematiek gehandhaafd: de bevoegdheid kan door het bevoegd gezag aan een toezichthouder worden toegekend in het besluit tot aanwijzing. Beoogd is dus een aanwijzing door het bevoegd gezag op maat, gelet op het specifieke takenpakket van de betrokken toezichthouder. Het bevoegd gezag kan op basis van de aangepaste bepaling de bevoegdheid niet generiek toekennen aan alle toezichthouders voor de volle breedte van de Omgevingswet. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het voorbeeld van een 'soortgelijke binnentredingsbepaling', waaraan de Afdeling in het advies refereert, niet vergelijkbaar is met het onderhavige tekstvoorstel. Om die reden is het schrappen van die bepaling uit een consultatieversie van een ander wetsvoorstel niet als precedent aan te merken dat in dit geval navolging verdient.

6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet

Voorts adviseert de Afdeling om de toepassing van de binnentredingsbevoegdheid door de wet te normeren. De Afdeling acht normering op het niveau van een aanwijzingsbesluit onvoldoende. Naar mijn mening wordt de binnentredingsbevoegdheid op wetsniveau al voldoende genormeerd door de redelijkerwijs-formules in de twee – in de memorie van toelichting en ook door de Afdeling genoemde – algemene wetten: de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht. In die algemene redelijkerwijs-formules zijn de voornoemde vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit verdisconteerd. Dat geldt uiteraard ook voor het omgevingsrecht.
Ik zie ook in de door de Afdeling genoemde jurisprudentie (van de Centrale Raad van Beroep) geen aanleiding in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen op te nemen bovenop de in beide algemene wetten gestelde toepassingscriteria.

6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

6.4.1 Niveau van regeling

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het niveau van regeling is artikel 5.30, eerste lid, aangepast. De daarin opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op bibob-gronden is, overeenkomstig het advies, uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van een nadere aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van gevallen waarin de hiervoor genoemde bevoegdheid kan worden gebruikt. De achtergrond daarvan is dat als gevolg van onder andere het loslaten van het inrichtingenbegrip meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de bibob-gronden van toepassing zijn. Gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, kunnen daarom de bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar moet er een grondslag zijn om hierin te kunnen differentiëren.

6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de bevoegdheid om een omgevingsvergunning op bibob-gronden in te trekken, verplaatst van hoofdstuk 18 naar hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Ook is, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de passage over de Wet bibob in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

6.5 Nalevingstoezicht

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de mogelijkheden voor burgers en bedrijven om kennis te nemen van de voor hen geldende wettelijke verplichtingen. Tevens is daarbij ingegaan op de mogelijkheden om bij het opstellen van regelgeving aan te sluiten bij de belevingswereld en behoeften van deze gebruikers.

Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat het verschuiven van het gebruik van vergunningen naar algemene regels niet meebrengt dat het bevoegd gezag uitsluitend nog een repressieve,

handhavende rol overhoudt. Het ondersteunen van burgers en bedrijven en met hen meedenken bij de naleving van algemene regels is en blijft een belangrijke taak van het bevoegd gezag. Burgers en bedrijven kunnen het bevoegd gezag om uitleg en advies vragen over de naleving van algemene regels, zowel voorafgaand – bijvoorbeeld bij het doen van een melding – als tijdens het uitvoeren van activiteiten. Er zal voorts ook contact kunnen zijn tussen een bedrijf of burger en het bevoegd gezag over het stellen van een maatwerkvoorschrift of het toestaan van een gelijkwaardige maatregel. Het bevoegd gezag zal ter bevordering van de naleving burgers en bedrijven vaak proactief voorlichten over nieuwe of gewijzigde regelgeving. Het verstrekken van informatie en het geven van advies is vaak ook de eerste interventie binnen het kader van programmatisch toezicht door het bevoegd gezag.

7. Rechtsbescherming

7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

7.1.1 Programma

De Afdeling meent dat de rechtsbescherming bij programma's als gevolg van het wetsvoorstel achteruit gaat, onder verwijzing naar het gebiedsontwikkelingsplan, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vermelding in de toelichting over het plaatsen van het programma op de negatieve lijst van de Awb. In het wetsvoorstel blijft de rechtsbescherming van programma's echter gelijk ten opzichte van de huidige situatie.
Als hoofdregel geldt dat tegen de vaststelling van programma's geen beroep openstaat. Onder de Omgevingswet wordt echter wel beroep opengesteld tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt er geen afzonderlijk toestemmingsbesluit (zoals een omgevingsvergunning) meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen die onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Wet natuurbescherming ook beroep open. Het beroep tegen die onderdelen van dat beheerplan kan in die gevallen uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de in dat programma opgenomen activiteiten. Deze programma's zullen dan ook niet worden vermeld op de negatieve lijst van de Awb. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de toelichting verder verduidelijkt. Overigens komt het gebiedsontwikkelingsplan niet als zodanig terug in het wetsvoorstel. Zie ook mijn beantwoording bij paragraaf 4.2.2 en paragraaf 11.2.4 van de memorie van toelichting.

7.1.2 Omgevingsplan

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, heb ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling besloten om het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit en kunnen afwijken van het omgevingsplan los te laten. De suggestie van de Afdeling om beroep tegen alle regels in het omgevingsplan open te stellen heb ik in samenhang daarmee opgevolgd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting ben ik ingegaan op de voordelen die verbonden zijn aan de keuze voor één omgevingsplan per gemeente. Het overgangsrecht zal er in voorzien dat de bestemmingsplannen die in een gemeente van kracht zijn, bij inwerkingtreding van de Omgevingswet tezamen aangemerkt worden als het omgevingsplan. Zoals de Afdeling terecht constateert zal het, mede door het voorgenomen overgangsrecht, zelden voorkomen dat een omgevingsplan in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Dat zal alleen aan de orde zijn wanneer de gemeente zou besluiten om het omgevingsplan integraal te herzien en geheel opnieuw vast te stellen. Ook zou sprake zijn van het in één keer vaststellen van een volledig omgevingsplan wanneer de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid om met meerdere omgevingsplannen te werken en voor een deel van het grondgebied een nieuw omgevingsplan zou vaststellen. Uit het voorgaande volgt inderdaad dat aanpassingen van het omgevingsplan in de meeste gevallen de vorm zullen hebben van een wijziging, die veelal slechts een (klein) deel van de gemeente zal betreffen. Het wijzigen van een omgevingsplan krijgt daardoor veel meer het karakter van de wijze waarop ook een wet of een gewone verordening wordt gewijzigd. Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om in die situaties, waarbij slechts onderdelen van een omgevingsplan worden gewijzigd, steeds beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen, met inbegrip van de delen die niet wijzigen. Dat zou ook niet stroken met het uitgangspunt in het bestuursrecht dat een besluit het voorwerp van het beroep bepaalt. Bij een wijziging van een onderdeel van het omgevingsplan kan het onder omstandigheden denkbaar zijn dat bij het aanbrengen van wijzigingen in de toedeling van functies aan locaties, beroep wordt ingesteld tegen het feit dat een functie op een bepaalde locatie wel en een andere aansluitend gelegen of daarmee vergelijkbare locatie niet wordt toegedeeld. De hoofdregel blijft echter dat het besluit de uiterste begrenzing van een geding bepaalt en beroep daarom geen betrekking kan hebben op onderwerpen die in het geheel niet door een besluit worden bestreken.
Ik onderken dat het kan voorkomen dat een burger op zich geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde

aanpassingen van het omgevingsplan voor een bepaalde locatie, maar bijvoorbeeld van mening is dat diezelfde aanpassing ook voor een andere locatie (mogelijk geheel aan de andere kant van de gemeente gelegen) wenselijk is. In een dergelijk geval bestaat altijd de mogelijkheid een verzoek te doen tot wijziging van het omgevingsplan. Tegen een weigering om een omgevingsplan te wijzigen staat beroep open. De in de toelichting aangegeven voordelen van één omgevingsplan per gemeente wegen naar mijn mening ruimschoots op tegen het nadeel dat de burger in sommige gevallen een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan moet doen en pas tegen een eventuele afwijzing daarvan in beroep kan gaan. In het merendeel van de gevallen zal het overigens gaan om een wijziging van een omgevingsplan die verband houdt met het kunnen verrichten van een bepaalde activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan. In dat geval bestaat er voor burgers altijd de mogelijkheid om voor een dergelijke activiteit een omgevingsvergunning aan te vragen. Het bevoegd gezag kan op basis van zo'n aanvraag snel handelen en aanvaardbaar geachte ontwikkelingen mogelijk maken.

7.1.3 Interventiebesluit

Voor de kring van belanghebbenden in het kader van een in te stellen beroep tegen een provinciaal interventiebesluit op grond van artikel 16.20 is uitgegaan van het belanghebbendenbegrip uit de Awb. Tot de belanghebbenden behoren in dat kader: het betrokken bestuursorgaan en de derden die worden geraakt door het feit dat een onderdeel van het omgevingsplan als gevolg van het interventiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.
Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het gebrek aan een regeling voor het geval van samenloop van procedures tegen het omgevingsplan en het provinciaal interventiebesluit zijn er procedurele verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van de regeling van de reactieve aanwijzing onder de Wro. De verbeteringen betreffen in de eerste plaats de kenbaarheid. Zo is bepaald dat het interventiebesluit wordt genomen en bekendgemaakt nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige praktijk, waarbij de reactieve aanwijzing voorafgaand aan de publicatie van het vastgestelde bestemmingsplan moest plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen werden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moest de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij de betreffende wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde waren.

Daarnaast is voorzien in een regeling voor gelijktijdige inwerkingtreding. Het wetsvoorstel voorziet er in dat het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking treedt. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel uit blijven maken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft in werking.
De beroepstermijn voor het omgevingsplan en de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen, vangen dus op hetzelfde moment aan. In geval tegen zowel het omgevingsplan als het interventiebesluit in beroep wordt gegaan kan de Afdeling bestuursrechtspraak met gebruikmaking van artikel 8:14 Awb ertoe besluiten om de behandeling van het beroep tegen het betrokken omgevingsplan en het beroep tegen het interventiebesluit te voegen.

Met deze aanpassingen worden naar mijn mening de belangrijkste knelpunten op een goede manier ondervangen.

7.1.4 Instructiebesluit

Voor een reactie op dit onderdeel van het advies wordt verwezen naar de reactie op paragraaf 7.3.2.

7.2 Beroep in één of twee instanties

7.2.1 Gedoogplichtbeschikking

De juridische regeling van het beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen heeft plaats in de Invoeringswet Omgevingswet. Via die weg wordt, indien wordt afgeweken van de hoofdregel van de Awb, de bijlage bij de Awb aangevuld. De beslissing om het voorgenomen beroep in één instantie al dan niet te handhaven en de toelichting daarop aan te vullen, zal dan genomen worden. Dit omdat tegen die tijd ook duidelijk zal zijn hoe de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbesluit in de Omgevingswet zal worden geregeld. Het heeft mijn voorkeur om de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven.

7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften

Met het naar aanleiding van het advies vervallen van het zogeheten 'schot' tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels binnen het omgevingsplan is het voor de rechtsbescherming niet langer

relevant of exploitatieregels ook zijn aan te merken als locatieontwikkelingsregels.

Het is juist dat de splitsing tussen exploitatieregels in het omgevingsplan enerzijds en exploitatievoorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning of projectbesluit anderzijds tot gevolg heeft dat ook de rechtsbescherming wordt opgesplitst; immers de rechtsbescherming van het besluit waaraan de regels of voorschriften zijn verbonden is leidend. Deze consequentie is niet bezwaarlijk aangezien kostenverhaal ofwel plaatsheeft via exploitatieregels ofwel via exploitatievoorschriften. Er zal voor een locatie geen sprake kunnen zijn van een mengeling van exploitatieregels en -voorschriften. De rechtsbescherming tegen het kostenverhaal is daarmee goed inzichtelijk.

7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming

7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening

Het bezwaar van de Afdeling is dat in het ontwerp een belanghebbende binnen een termijn van twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter en tevens uitspraak moet zien te verkrijgen. De Afdeling ziet twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen, namelijk automatisch schorsende werking, zoals in artikel 8.4 van de Wet ruimtelijke ordening, of de termijn van twee weken zodanig verlengen, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is een regeling in het wetsvoorstel opgenomen waarbij voor de inwerkingtreding rekening is gehouden met de verschillende kenmerken van de instrumenten. De vele verschillende regimes voor inwerkingtreding worden sterk teruggebracht en per instrument is er slecht één regime. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en is de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Voor de omgevingsvergunning gaat de regeling uit van in werking treden twee weken na kennisgeving. Tevens is voorzien in automatische schorsing. Hierdoor wordt extra rechtsbescherming geboden vanwege de onomkeerbare gevolgen die sommige activiteiten kunnen hebben (bijvoorbeeld kappen of slopen). Om het bezwaar te ondervangen van een automatisch schorsende werking van het hele besluit, terwijl de bezwaren zich slechts richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen.

Voor het omgevingsplan en het projectbesluit is, gelet op de opmerkingen van de Afdeling, de termijn van inwerkingtreding verlengd van twee naar vier weken. Voor deze besluiten is er geen automatisch schorsende werking, in aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht. Juist deze besluiten zullen immers veelal veelomvattend zijn, waardoor het gewenst is dat de voorzieningenrechter op maat kan besluiten welk deel van het besluit de eventuele schorsing betreft. Bij automatische schorsing is daarnaast ook meer onzekerheid over de termijn van inwerkingtreding van het besluit. Op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit kunnen echter andere (vervolg)besluiten worden genomen. Daarom is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling aangepast.

7.3.2 Beroep tegen de weigering een ontheffing van een instructieregel te verlenen

Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten die doorwerken in andere besluiten tegen het licht te houden. In het voor advies voorgelegde wetsvoorstel werd verschillend omgegaan met beroep tegen een instructiebesluit, tegen de verlening of weigering van een ontheffing van een instructieregel en tegen de instemming met een besluit. Met het oog op de duidelijkheid, eenvoud en consistentie van het wetsvoorstel zijn de verschillende beroepsregelingen vervangen door één uniforme regeling. In artikel 16.83 is nu bepaald dat een instructie, een besluit over ontheffing van een instructieregel en een instemming voor de beroepsmogelijkheden geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop die instructie, (verleende of geweigerde) ontheffing of instemming betrekking heeft. Anders dan in de toelichting bij het ontwerp is beschreven, zal tegen de weigering van een ontheffing van een instructieregel dus geen zelfstandig beroep mogelijk zijn. De weigering van een ontheffing kan worden aangevochten in het beroep tegen het besluit waarop die ontheffing betrekking zou hebben. De voorgestelde regeling is in lijn met het advies van de Afdeling over beroep tegen het instructiebesluit, genoemd aan het eind van paragraaf 7.1.4. Paragraaf 6.4 van het algemene deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn hierop aangepast.

8. Overige onderwerpen

8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming

De Afdeling vraagt om een toelichting op de relatie van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming en het voorstel van de Omgevingswet en de in beide wetsvoorstellen geregelde onderwerpen en adviseert te motiveren waarom op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet sommige

gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen. Het kabinet heeft – mede gelet op het advies – het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment ontstaat er één wet voor de fysieke leefomgeving. Dit is conform het advies van de Afdeling.

8.2 Digitalisering

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is verduidelijkt welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Paragraaf 4.2.3 van de memorie van toelichting is op dit onderdeel aangevuld en verduidelijkt.

8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

8.3.1 Doel gegevensverwerking

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de relatie tot de gegevensverzameling in het wetsvoorstel en persoonsgegevens. De regels over monitoring, het verzamelen van gegevens en het opnemen van de resultaten daarvan in registers worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het valt niet uit te sluiten dat tot die gegevens ook persoonsgegevens zullen behoren, maar in ieder geval zal dat slechts een zeer klein deel van de gegevens betreffen. Op dit moment is nog niet voldoende helder of, en zo ja welke, persoonsgegevens in registers zullen worden opgenomen. Bij nader inzien is hetgeen in het voorgestelde artikel 20.12, vierde lid, (oud) was opgenomen dan ook prematuur. De inhoud van dat artikellid is onder meer om die reden geschrapt.
Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 20.10 zal, als blijkt dat het nodig is om persoonsgegevens te registreren, aandacht worden besteed aan het doel van de gegevensverwerking, de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit daarvan. Dit is ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Het instellen van registers en het opnemen van gegevens daarin zal hoofdzakelijk voortvloeien uit Europese richtlijnen. Het is mijn bedoeling om bij implementatie van die richtlijnen niet meer dan de krachtens die richtlijnen vereiste informatie te registreren. De noodzaak van registratie vereist in die gevallen geen nadere overweging.

8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens

De Afdeling adviseert, onder meer om dubbeling te voorkomen, de bevoegdheid te preciseren om nadere regels te stellen over de bescherming van vertrouwelijke gegevens. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de grondslag voor nadere regels over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 20.12, vierde lid, (oud) geschrapt. Er is, naast de regeling in de Wet bescherming persoonsgegevens, geen noodzaak voor aanvullende regels over de bescherming van persoonsgegevens krachtens het wetsvoorstel.

8.4 Experimenteerbepaling

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader begrensd. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt. Daarmee wordt het doel van het experiment op amvb-niveau begrensd. Om de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren is een voorhangprocedure voor de experimenteer-amvb in de wet opgenomen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn extra waarborgen opgenomen ten aanzien van de voorwaarden waaronder een experiment mag plaatsvinden. In de algemene maatregel van bestuur voor het experiment moet extra worden opgenomen wat de tijdsduur van het experiment is, van welke regels kan worden afgeweken en welke afwijkingen zijn toegestaan. Ook moet in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven welke afwijkingen na het experiment toegestaan blijven, bijvoorbeeld met het oog op gerealiseerde activiteiten. Daarnaast wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en evaluatie zal plaatsvinden.

Voorts is opgenomen dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd totdat de regelgeving is aangepast.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

Deel C

9. Wetstechnische opmerkingen

9.1 Instrumenten

9.1.1 Programma's

De Afdeling adviseert om de terminologie in de artikelen 3.2 en 3.4, die zien op de inhoud van de omgevingsvisies en programma's, en de toelichting beter op elkaar te laten aansluiten. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.

Aangezien de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen ziet op *verplichte* programma's is dit artikel verplaatst. Conform het advies van de Afdeling is dit artikel nu opgenomen in paragraaf 3.2.2.

Het advies van de Afdeling om in het voorstel te verduidelijken, dat de verplichting van het actieplan geluid voor provincies ziet op conform de richtlijn omgevingslawaai belangrijke spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen, is overgenomen. Het artikel dat ziet op de verplichting tot het vaststellen van een actieplan geluid door de gemeente is aangepast. Verder is in de toelichting verduidelijkt, dat belangrijke spoorwegen gelegen binnen een agglomeratie onderdeel zijn van het actieplan dat door het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeente moet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert om in artikel 3.7, eerste lid, onder d, de term 'overige geluidbronnen' te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking zijn dit onderdeel en de toelichting daarop aangepast.

Voor de opmerking van het advies van de Afdeling over het rioleringsprogramma verwijs ik naar paragraaf 4.2.4 van dit nader rapport.

9.1.2 Algemene regels

Onderdeel a

De door de Afdeling mogelijk geachte verwarring rondom het begrip locatieontwikkelingsregels is ondervangen door het schrappen van dat begrip.

Onderdeel b

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van de toelichting nader ingegaan op het begrip locatie.

Onderdeel c

Het advies om de delegatie in het omgevingsplan en de verordeningen op te nemen is niet opgevolgd. In plaats daarvan zal bij de invulling van de delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) worden verzekerd, dat bij het raadplegen van het omgevingsplan en de verordeningen kenbaar is, welke regels ter uitvoering van een gedelegeerde bevoegdheid zijn gesteld.

Onderdeel d

Wat betreft het aan de functie tevens verbinden van andere regels is bepaald, dat regels die met het oog op de functie nodig zijn, worden opgenomen. In sommige gevallen kan het echter zijn, dat in het omgevingsplan wel een functie aan een locatie wordt toebedeeld, maar er geen andere regels worden gesteld, omdat die regels bijvoorbeeld al volgen uit algemene rijksregels of een omgevingsverordening.

Onderdeel e

Het artikel is aangepast, de zinsnede 'worden betrokken bij' is geschrapt. Opname van de beleidsregels in een bijlage van een omgevingsplan is niet meer vereist, de kenbaarheid kan middels de

delegatiegrondslag voor procedurele en vormvereisten (artikel 16.86) op een andere wijze worden gewaarborgd.

Onderdeel f

Nu in het omgevingsplan geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels en van alle regels van het omgevingsplan door middel van een afwijkvergunning kan worden afgeweken, is het niet meer zo dat zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan omgevingsvergunningsplichtenontstaan. Aan het advies van de Afdeling wordt hiermee impliciet voldaan.

9.1.3 Omgevingsvergunning

a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

De opmerkingen van de Afdeling over gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten hebben ertoe geleid dat, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de memorie van toelichting bij paragraaf 16.1.4 van het wetsvoorstel is verduidelijkt en aangevuld.

b. Gebruiksverbod

De Afdeling constateert terecht dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in een generiek gebruiksverbod om gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met een omgevingsplan. Een dergelijk generiek gebruiksverbod, was wel opgenomen in artikel 7.10 Wro. Deze bepaling is echter vervallen met de inwerkingtreding van de Wabo. Een dergelijke generieke verbodsbepaling, die in de Wro destijds als absolute verbodsbepaling was geredigeerd, sloot niet goed aan bij het relatieve karakter daarvan. Onder de Wro kon immers al met het verlenen van een ontheffing of het vaststellen van een projectbesluit toestemming worden verleend voor een gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Met de invoering van de Wabo is het desbetreffende verbod in overeenstemming gebracht met het relatieve karakter en geredigeerd als verbod om zonder een omgevingsvergunning gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan (of andere planologische regels). Deze opzet wordt onder artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel voortgezet. Bij handelen in strijd met regels van het omgevingsplan, vormt het verbod om zonder omgevingsvergunning een afwijkactiviteit te verrichten, de verboden gedraging die aan een handhavend optreden ten grondslag kan worden gelegd. Dat geldt voor handelen in strijd met de in een omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten, het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook voor handelen in strijd met andere regels uit het omgevingsplan. Als in het omgevingsplan een verbod is opgenomen om bepaalde bomen of houtopstanden te kappen, verhardingen aan te brengen, leidingen te leggen, gebouwen te slopen of om lokale monumenten te slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, kan met de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van deze verboden worden afgeweken. Indien de omgevingsvergunning niet kan worden verleend, bestaat er geen zicht op legalisering en geldt er een beginselplicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden. Er is geen aanleiding gezien om artikel 5.1, waarin de omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn omschreven, op zo'n wijze te redigeren waardoor expliciet blijkt dat niet alleen het verrichten van de omschreven activiteiten maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging moet worden aangemerkt. Een dergelijke opzet zou ten koste gaan van de leesbaarheid van de bepaling. Net als onder de Wabo blijft het echter onveranderd de bedoeling dat niet alleen het zonder vereiste omgevingsvergunning zelf verrichten van activiteiten, maar ook het laten verrichten van die activiteiten als verboden gedraging dient te worden aangemerkt. Een en ander is nader in de memorie van toelichting verduidelijkt.

9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

a en b. Grondslag, uitgangspunten en rechtszekerheid

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 5.13 gewijzigd. Een verwijzing naar artikel 2.1, tweede en derde lid, komt hierin niet langer voor. Hetzelfde geldt voor de artikelen 5.17, 5.22 en 5.23. Volstaan wordt verder met een verwijzing naar wat hierover in de samenvatting is opgemerkt in paragraaf 3.1, onder 'Inhoudelijke normering van besluitvorming' en paragraaf 2.3.2.

c. Aanhoudingsregeling

De opmerkingen die de Afdeling op diverse plaatsen in het advies heeft gemaakt over het voorbereidingsbesluit en het daaruit voortvloeiende beschermingsregime, dat vooruitloopt op de inwerkingtreding van een besluit tot vaststelling (wijziging daaronder begrepen) van het omgevingsplan, heeft geleid tot nadere verduidelijking en onderbouwing in de memorie van toelichting. In paragraaf 4.3.3 is

al uitvoerig ingegaan op de redenen waarom in het wetsvoorstel wijzigingen zijn doorgevoerd in de regeling van voorbereidingsbescherming, ten opzichte van de huidige regeling in de Wro en de Wabo. Kortheidshalve wordt hier naar genoemde paragraaf verwezen.

d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens

De Afdeling vraagt waarom er bij het artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 16.5) geen uitzondering is opgenomen voor besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica.
Voor de besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica geldt dat de Omgevingswet daarop niet van toepassing is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten een uitzondering opgenomen. Dit sluit aan bij de bestaande regelgeving. Dit laat uiteraard onverlet dat ook bij die besluiten bestaande onderzoeksgegevens gebruikt kunnen worden als die voldoende actueel zijn.

9.1.5 Grondexploitatie

De toelichting bij artikel 12.1, eerste lid, is aangevuld waardoor inzichtelijk wordt wat de redenen zijn om het hoofdstuk grondexploitatie alleen van toepassing te laten zijn wanneer er sprake is van kosten verbonden aan de grondexploitatie. Daarnaast wordt in de toelichting ook een doorkijk gegeven naar de soorten kosten die in elk geval al dan niet onder de noemer grondexploitatiekosten komen te vallen.

Aan de toelichting op artikel 12.7, eerste lid, is toegevoegd dat afrekening plaats heeft na voltooiing van de werken. Dit sluit aan bij de uitleg van deze bepaling onder de huidige Wet ruimtelijke ordening.

In de toelichting op artikel 12.6, vierde lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat in de huidige situatie een taxatie ook bij een globale bestemming is vereist, maar dat het voornemen is daarin verandering te brengen met het Omgevingsbesluit.

9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer

Op grond van artikel 16.50, derde lid, hoeven voor een project in het project-MER geen alternatieven voor de locatie (waaronder het tracé) van het project te worden onderzocht als die locatie of dat tracé al in het plan-MER is aangewezen. Het alternatievenonderzoek kan echter alleen achterwege blijven, aldus het tweede lid, voor zover het alternatieven voor die locatie (waaronder een tracé) betreft. Hieruit volgt dat ten aanzien van andere onderwerpen wel naar alternatieven moet worden gekeken. Dit blijkt ook uit de toelichting op artikel 16.50. De opmerkingen van de Afdeling hebben geen aanleiding gegeven om de wettekst of de memorie van toelichting aan te passen.

9.2 Bijzondere omstandigheden

9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht

Naar aanleiding van de opmerkingen die door de Afdeling zijn geplaatst bij de formulering van artikel 19.1, tweede lid, onder d, is het voorstel (de tekst van dit onderdeel) aangepast. Gekozen is voor de term ‘doorslaggevende economische zeggenschap’ in plaats van de term ‘economische en juridische beschikkingsmacht’, omdat eerstgenoemde term al gangbaar is in de Wet milieubeheer (zie de artikelen 16.2a en 17.6) en aansluit bij het in diverse EU-richtlijnen gebruikte criterium ‘doorslaggevende economische zeggenschap’. Tevens is de redactie van de bepaling gewijzigd om door de Afdeling genoemde mogelijke onduidelijkheden te voorkomen. De toelichting bij deze (begrips)bepaling is verduidelijkt.

9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is bezien of het college van burgemeester en wethouders in een situatie als bedoeld in artikel 19.5, eerste lid, over voldoende instrumenten beschikt om in een dergelijke situatie adequaat op te treden. Overeenkomstig de suggestie van de Afdeling is het voorstel aangepast door het van overeenkomstige toepassing verklaren van enkele door de Afdeling gesuggereerde bepalingen: de in artikel 19.3 aan het ‘bevoegd gezag’ opgelegde meldingsplicht en het in artikel 19.6 toegekende recht op kostenverhaal. Tevens is artikel 19.4 van overeenkomstige toepassing verklaard (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen). Daarmee is het college van burgemeester en wethouders voor een dergelijke situatie adequaat toegerust. De door de Afdeling eveneens genoemde bepaling van artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling) is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, aangezien met het uitoefenen van die bevoegdheid kan worden gewacht totdat duidelijk is geworden welk bestuursorgaan bevoegd gezag is met betrekking tot de

activiteit waarbij het voorval zich heeft voorgedaan.

9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de mogelijkheden van het bevoegde gezag om bij de veroorzaker kosten te verhalen van maatregelen die het heeft getroffen om de milieuschade te voorkomen dan wel te beperken. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de (artikelsgewijze) toelichting aangevuld en verduidelijkt.

9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval

De Afdeling adviseert artikel 19.7 over gegevensverzameling over een ongewoon voorval te verduidelijken. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting bij dit artikel verduidelijkt.

9.2.5 Alarmeringswaarden

De Afdeling vraagt om een nadere toelichting op de keuze om de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen die bij dreigende overschrijding maatregelen en voorzieningen te kunnen treffen bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook vraagt de Afdeling om een toelichting op regels over de informatievoorziening bij overschrijding in een ministeriële regeling vast te leggen.
De lijn die ik heb gekozen ten aanzien van het niveau van deze regels volgt uit de harmonisatie van de niveaus van regelgeving in het kader van dit wetsvoorstel.
Het advies van de Afdeling om procedurevoorschriften op te nemen over de bevoegdheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport tot advisering van de commissaris van de Koning is niet overgenomen. In het zeldzame geval dat de commissaris deze bevoegdheid tot regelgeving toepast, is het aan de commissaris om te bepalen wie hij om advies vraagt. Dat kan de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport zijn, maar bijvoorbeeld ook het RIVM.

10. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn (grotendeels) overgenomen. Een aantal kanttekeningen is door andere wijzigingen overbodig geworden. Hieronder wordt onderbouwd waarom enkele voorstellen niet zijn overgenomen.

Artikel 2.1

In plaats van het voorstel van de Afdeling om in het eerste lid ‘tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn’ te schrappen, is in de wettekst en de toelichting verduidelijkt dat dit gaat om specifieke regels die een uitzondering vormen op de (generieke) doelen van het wetsvoorstel.
Het voorstel van de Afdeling om in het tweede lid ‘en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen’ te schrappen, is eveneens niet overgenomen. In de wettekst is verduidelijkt dat bestuursorganen rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Die samenhang is een aanvulling op wat de Algemene wet bestuursrecht bepaalt.
Het derde lid is herschreven in verband met het advies van de Afdeling om het normatieve karakter van het wetsvoorstel te vergroten. Het tekstvoorstel voor de aanhef van het derde lid is daarom niet overgenomen.

Artikel 18.4

Het tekstvoorstel van de Afdeling is niet overgenomen, aangezien bij de aangereikte formulering niet duidelijk is of ook de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf bevoegd is tot het toepassen van de in de Awb gereguleerde herstelsancties. De redactie van artikel 18.4 is wel verbeterd. In lijn daarmee zijn ook de artikelen 18.6 en 18.9 aangepast.

De suggestie om de citeertitel aan te passen is niet overgenomen. De citeertitel Omgevingswet brengt de ambitie van de wet tot uitdrukking, namelijk de stapsgewijze uitbouw tot de centrale wet voor de fysieke leefomgeving. Dit wetsvoorstel legt daarvoor het fundament.

Tot slot zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting anderszins geactualiseerd. In verband daarmee zijn diverse redactionele en wetstechnische wijzigingen van ondergeschikte aard, zoals vernummeringen, aangebracht. In de bijlage is daarvoor een transponeringstabel opgenomen.

11. Overige wijzigingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen door te voeren die voor een goede in- of uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Hoofdstuk 2

Ten behoeve van een evenwichtige verdeling van de artikelen over afdelingen zijn twee extra afdelingen ingevoegd (afdeling 2.5 en 2.6). Dit heeft tevens geleid tot vernummering van de paragrafen en aanpassing van de paragraaftitels.

Artikel 2.11, 2.12 en 2.14

In deze artikelen is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het vaststellen van een omgevingswaarde een bevoegdheid is. De verplicht door de provincie en het Rijk vast te stellen omgevingswaarden zijn opgenomen in de artikelen 2.13 en 2.15. Daarbuiten bestaat geen verplichting tot het vaststellen van omgevingswaarden, uitsluitend een bevoegdheid.

Artikel 2.15

Bij nader inzien leent de milieutoestand voor mariene wateren als bedoeld in de kaderrichtlijn mariene strategie zich niet voor het vaststellen van omgevingswaarden. Er kan worden volstaan met het stellen van instructieregels, zonder omgevingswaarden vast te stellen. Ook op dit moment is de milieutoestand voor mariene wateren geïmplementeerd als instructieregel voor het nationale waterplan.

Artikel 2.18

Het beheer van gesloten stortplaatsen is uit het eerste lid geschrapt. De regels over stortplaatsen zullen op een later moment van de Wet milieubeheer worden overgebracht naar het wetsvoorstel. De twee artikelen na artikel 2.18, over provinciale beschermingsregels en beperkingengebieden en over de aanwijzing of begrenzing van locaties, zijn eveneens geschrapt. Het past beter in de systematiek van het wetsvoorstel om deze bepalingen in de vorm van instructieregels krachtens paragraaf 2.5.1 op te nemen.

Artikel 2.20 en 2.21

Nadere beschouwing van de aanwijzing en begrenzing van locaties door het Rijk heeft geleid tot een nieuwe formulering, waarin beter tot uitdrukking is gebracht welke elementen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en welke elementen bij ministeriële regeling.

Artikel 2.23

Het derde lid is geschrapt. De regels over omgevingsvergunningen, inclusief de gronden voor verlening en weigering daarvan, zijn geconcentreerd in hoofdstuk 5.

Artikel 2.30

De instructieregels ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn zijn samengevoegd en logischer geordend. De eerste bepaling met betrekking tot bijzondere beheerbevoegdheden (thans afdeling 2.6) is in verband daarmee geschrapt.

Artikel 2.40

Ten onrechte was in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen vergelijkbaar met de huidige artikelen 6.10 van de Waterwet en 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze omissie is hersteld.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.9

Hierin is beter tot uitdrukking gebracht op welk orgaan de verplichting rust om een programma op te stellen.

Artikel 3.17, tweede lid,

Hierin is tot uitdrukking gebracht dat de uitvoeringsplicht niet alleen geldt ter uitvoering van instructieregels maar ook ter uitvoering van instructies.

Paragraaf 3.2.4

Het toepassingsbereik van het instrument programmatische aanpak is verbreed: de toepassing is niet alleen mogelijk voor het voldoen aan omgevingswaarden, maar ook voor het bereiken van een andere doelstelling van de fysieke leefomgeving. Dit biedt bestuursorganen, met inachtneming van de daaraan gestelde eisen, nog meer mogelijkheden voor het inzetten van dit instrument.

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk zijn nog enkele aanvullende wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen betreffen in de eerste plaats de herformulering van een aantal vergunningplichtige activiteiten op het gebied van mijnbouw en water. Voor mijnbouw ligt hieraan ten grondslag dat is gebleken dat er nog een vergunningplicht uit de mijnbouwregelgeving (de vergunning voor het verrichten van een verkenningsonderzoek) in het wetsvoorstel kon worden geïntegreerd. Voor de wateractiviteiten hangt dit samen met het nader aanscherpen van de onderlinge verhouding van de verschillende wateractiviteiten ten opzichte van elkaar.

Tevens is een wijziging aangebracht in artikel 5.2, eerste lid, tweede zin. Die maakt het mogelijk om in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te voorzien in maatwerk bij de aanwijzing van vergunningvrije dan wel vergunningplichtige gevallen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.1. Op rijksniveau kan zo worden volstaan met de aanwijzing van standaardgevallen, die vervolgens bij de activiteiten waar dit aan de orde kan zijn op gemeentelijk of provinciaal niveau of op het niveau van het waterschap naar boven of beneden kunnen worden bijgesteld. Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke lasten voorkomen.

Verder zijn, als uitvloeisel van de gemaakte keuzes rondom het omgevingsplan naar aanleiding van het advies van de Afdeling, de artikelen 5.3 en 5.4 vervallen.
Ook zijn de bepalingen in deze afdeling die specifiek betrekking hebben op omgevingsvergunningen voorinstallaties als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies (ippc-installaties) mede van toepassing verklaard op omgevingsvergunningen voor activiteiten die onder de Seveso-richtlijn vallen. Hiertoe is overgegaan omdat deze richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico – veelal gaat het hier ook al om ippc-installaties –, alsmede vanwege de eis van procedurele coördinatie tussen verschillende bevoegde autoriteiten die artikel 6 van de Seveso-richtlijn bevat.

Daarnaast is een nieuw artikel (artikel 5.39) opgenomen waarin voor procedures tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking daarvan de positie van het instemmingsorgaan, bedoeld in artikel 16.15, ten opzichte van het bevoegd gezag is verduidelijkt, dit omdat de praktijk behoefte bleek te hebben aan een dergelijke bepaling.

Verder is de bepaling vervallen dat aan omgevingsvergunningen voor bepaalde milieubelastende activiteiten geen voorschriften kunnen worden verbonden (artikel 5.17, derde lid). Deze bepaling was met name bedoeld voor de gevallen waarvoor naar huidig recht een zogeheten omgevingsvergunning beperkte milieutoets (obm) geldt met het oog op de beoordeling of al dan niet een MER moet worden gemaakt. Tot de conclusie is gekomen dat artikel 5.17, derde lid, niet meer nodig is, gelet op de wijze waarop bovengenoemde vergunningplicht als milieubelastende activiteit op basis van artikel 5.1, tweede lid, onder b, en de bijbehorende beoordelingsregels van artikel 5.25, in samenhang met de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten, vorm zal krijgen.

Tot slot is een regeling toegevoegd waarmee wordt voorzien in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente die ten behoeve van de realisering van een project van publiek belang het omgevingsplan wijzigt (artikel 5.53). Als een gemeente er bij een dergelijk project voor kiest om bij de voorbereiding gebruik te maken van de ‘sneller en beter’-aanpak (overeenkomstig de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49 van de projectprocedure) zal, net als voor het projectbesluit, een rechterlijke beslistermijn van zes maanden gelden voor een eventueel beroep tegen het omgevingsplan. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan er daarbij gekozen worden voor een gecoördineerde voorbereiding van het desbetreffende besluit tot wijziging van het omgevingsplan met andere voor de uitvoering van het project benodigde besluiten. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten meegenomen worden bij de voorbereiding. Bij een gecoördineerde voorbereiding zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan. In dat geval staat rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrecht-

spraak van de Raad van State open tegen alle gecoördineerde besluiten. In combinatie met de versnelde behandeling van het beroep, ontstaan op deze wijze ook voor gemeentelijke projecten van publiek belang de procedureversnellers die gelden voor het projectbesluit.

Hoofdstuk 10

In het hoofdstuk zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd. Daarnaast is artikel 10.5 zodanig aangepast, dat de tekst er van overeenstemt met de tekst van het huidige artikel 5.20 Waterwet zoals die komt te luiden na de voorgenomen wijziging door de in voorbereiding zijnde Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014. Tevens is aan de toelichting nog informatie uit recente jurisprudentie rond de toepassingscriteria 'minnelijk overleg' (artikel 10.11, onder b) en 'redelijkerwijs onteigening niet vorderen' (artikel 10.11, onder d) toegevoegd.

Hoofdstuk 12

Hoofdstuk 12 is op sommige plekken redactioneel gewijzigd ten opzichte van de versie zoals die aan de Afdeling is gezonden. Die wijzigingen houden in de eerste en voornaamste plaats verband met de opmerkingen van de Afdeling over dit hoofdstuk. In de tweede plaats zijn er redactionele wijzigingen aangebracht met het oog op het verder verbeteren van de toegankelijkheid van de tekst. Dat heeft ertoe geleid dat sommige artikelen of artikelleden opgeknipt zijn of van plaats zijn gewisseld of dat er enkele nieuwe artikelleden zijn toegevoegd. Daarnaast zijn artikel 12.9 (exploitatievoorschriften bij een projectbesluit of omgevingsvergunning) en 12.10, vierde lid komen te vervallen. Die bepalingen regelden namelijk dat hoofdstuk 12 onder omstandigheden van overeenkomstige toepassing is op bijvoorbeeld gedeputeerde staten of de minister. Door in de artikelen van dit hoofdstuk consequent over 'bevoegd gezag' te spreken, is een dergelijke bepaling niet meer nodig. Tot slot is ook artikel 12.5, derde lid, vervallen omdat die bepaling over het herzien van exploitatievoorschriften bij nader inzien niet goed werkbaar lijkt.

Hoofdstuk 13

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan hoofdstuk 13 een bepaling toe te voegen die de grondslag geeft voor het heffen van tarieven door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 16

De artikelen 16.2 en 16.3 houden nauw verband met artikel 20.12 (landelijke voorziening elektronische omgevingsdocumenten). Deze drie artikelen zijn meer met elkaar in lijn gebracht en verder vereenvoudigd. Zo wordt in de gewijzigde artikelen onder andere gesproken van omgevingsdocumenten in plaats van elektronische omgevingsdocumenten. In dit hoofdstuk is daarnaast een aantal nieuwe bepalingen opgenomen. Het nieuwe artikel 16.80 voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan na inwerkingtreding van een omgevingsvergunning voor een andere activiteit. Het nieuwe artikel 16.82 voorziet in een regeling inzake de reikwijdte van het beroep nadat toepassing is gegeven aan de coördinatieregeling Awb met betrekking tot de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 16.7. Het nieuwe artikel 16.54 bevat een verplichting tot overlegging van gegevens en bescheiden. Dat artikel houdt verband met het nieuwe artikel 5.40. In het nieuwe vierde lid van artikel 16.53 is het derde lid van dat artikel van overeenkomstige toepassing is verklaard op het omgevingsplan voor zover het betreft regels over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of afwijkactiviteit.
In het hoofdstuk zijn een tweetal wijzigingen doorgevoerd die betrekking hebben op de milieueffectrapportage. Ten eerste is de bepaling geschrapt dat als voor het project een milieueffectrapport moet worden gemaakt en voor het project meer besluiten nodig zijn waarvoor een plicht geldt tot het maken van een milieueffectrapport, het milieueffectrapport wordt gemaakt voor het eerste besluit waarvoor die plicht geldt. Deze bepaling blijkt bij nader inzien overbodig omdat voor een mer-plichtig project slechts één milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt en het milieueffectrapport altijd bij het eerste mer-plichtige besluit moet worden gemaakt. Verder is artikel 16.49 is toegevoegd. Daarin is bepaald dat het bevoegd gezag een besluit niet vaststelt als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het project ten grondslag kan worden gelegd.
In artikel 16.68 is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor het opnemen van regels in een omgevingsplan vanwege de realisatie van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.53.
In een aantal artikelen is voor de duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat de betrokken bepalingen ook gelden voor wijzigingen of intrekkingen van de betrokken besluiten of andere rechtsfiguren. In het wetsvoorstel is die verduidelijking alleen aangebracht als daarover wat betreft de toepassing van een

bepaling onduidelijkheid kan ontstaan. Die verduidelijking is alleen nodig geacht bij een aantal procedurele bepalingen. Tot slot is de indeling van het hoofdstuk gewijzigd, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het besluitvormingsproces is gevolgd.

Hoofdstuk 17

In artikel 17.2, eerste lid, is expliciet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de voorzitter en leden van een adviesorgaan benoemt en ontslaat. De aan de Afdeling voorgelegde tekst bleek vragen op te roepen over de benoeming van de voorzitters, die onduidelijkheid is nu weggenomen. Hetzelfde geldt voor het ontslag nemen door voorzitters en leden van adviescolleges.
In artikel 17.2, tweede lid, is de verwijzing naar artikel 28, tweede en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges geschrapt. Die leden hebben betrekking op de periodieke evaluatie van adviescolleges door die adviescolleges zelf en op het uitbrengen van het jaarverslag; het op de adviesorganen van toepassing laten zijn van beide verplichtingen werd als ongewenst beschouwd. Indien behoefte bestaat aan evaluatie van een adviesorgaan, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu daar zorg voor dragen. Indien behoefte bestaat aan een jaarverslag zal dat per adviesorgaan in de algemene maatregel van bestuur waarbij dat orgaan wordt ingesteld, worden geregeld.
Aan artikel 17.5 is een derde lid toegevoegd dat bepaalt dat de artikelen 15, vijfde lid, en 20 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing zijn op de Commissie voor de milieueffectrapportage. Hiermee wordt de bestaande praktijk dat de Commissie haar eigen secretaris benoemt en haar adviezen in werkgroepverband uitbrengt gecontinueerd.

Hoofdstuk 18

De indeling van hoofdstuk 18 (Handhaving en uitvoering) is verbeterd. Voorts is een tweetal artikelen toegevoegd: artikel 18.8 (bevoegdheid rijksbelastingdienst) en artikel 18.9 (inachtneming Zeerechtverdrag). Beide artikelen zijn overgenomen uit de Waterwet.
De tekst van afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming) is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat deze tekst thans voorligt bij de Tweede Kamer in het op 13 februari 2014 ingediende wetsvoorstel wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 2, artikel I, onderdeel E). De in dat wetsvoorstel opgenomen paragraaf 5.2 (Kwaliteitsbevordering en samenwerking) van de Wabo zal, als het door het parlement wordt aanvaard en tot wet wordt verheven, via de Invoeringswet Omgevingswet, met eventuele door nieuwe omstandigheden of voortschrijdend inzicht wenselijke aanpassingen, worden overgeheveld naar afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 19

In dit hoofdstuk is de redactie van een aantal artikelen verbeterd. In artikel 19.8 is de bevoegdheid voor niet-gemeentelijk ingedeeld gebied uitdrukkelijk geregeld.

Hoofdstuk 20

Voor de opbouw van het hoofdstuk is gekozen om gegevens centraal te stellen: eerst de totstandkoming van gegevens, vervolgens het beheer, de producten die met gegevens worden gemaakt en tot slot de evaluatie. Dit heeft geleid tot aanpassing van de volgorde van de artikelen en het samenvoegen of splitsen van enkele artikelen.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.

Advies Raad van State

No. W14.13.0235/IV
's-Gravenhage, 13 januari 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2013, no.13.001568, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), met memorie van toelichting.

Inhoudsopgave

Samenvatting hoofdpunten advies

Deel A
1. Inleiding
2. Beoordeling doelstellingen voorstel
Deel B
3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten
4. Instrumenten
5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen
6. Handhaving
7. Rechtsbescherming
8. Overige onderwerpen
Deel C
9. Wetstechnische opmerkingen
Redactionele bijlage

Samenvatting hoofdpunten advies

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering voor een herziening van het omgevingsrecht[1]. Daarin is ingegaan op de aanpak van een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject en de noodzaak van daaraan voorafgaande probleemanalyse en onderzoek. Kortheidshalve wordt naar de voorlichting verwezen.

De regering heeft gekozen voor een volledige en integrale herziening van het omgevingsrecht.De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak van vereenvoudiging van wetgeving. Zij heeft onderzocht hoe de regering het maatschappelijk doel en de verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. Daarbij gaat zij in op de verhouding van de gekozen ontwerpprincipes tot kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen.

De regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat de voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals dit beoogd wordt. De regeling van het materiële omgevingsrecht zal vrijwel geheel plaats vinden in uitvoeringsregelingen. De regering kiest met het voorliggend voorstel vooral voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Daarbij krijgen zij ook een groot aantal instrumenten om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Hoewel de mate van flexibiliteit nog precies uit de uitvoeringsregelingen zal moeten blijken, moet nu al worden vastgesteld dat als op grote schaal van deze afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de uitvoeringspraktijk minder inzichtelijk en minder voorspelbaar wordt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit ongewenst; dan gaat flexibiliteit voor rechtszekerheid. Bovendien is het, gelet op de geldende Europese richtlijnen, niet mogelijk om op alle beoogde terreinen flexibiliteit te bieden.

De vaststelling bij wet van algemene uitgangspunten, zoals beginselen en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geeft richting aan de uitleg en toepassing van regels door bestuursorganen en

[1] Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3).

rechters. Het leidt tot harmonisering van beleid en uitvoering en draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Alleen al om die reden ligt verankering van deze uitgangspunten in de wet in formele zin in de rede.

Het voorstel doet onvoldoende recht aan de medewetgevende rol van het parlement. Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Ook om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden. Het omgevingsrecht bevat immers belangrijke, bindende voorschriften die ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.

De Afdeling constateert voorts dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen. De Afdeling adviseert derhalve om onder meer de EU-beginselen die het nationale beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Ook zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd. Voorts adviseert de Afdeling om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Ten slotte zou onderzocht moet worden of alle afwijkingsmogelijkheden die thans in het voorstel over de volle breedte van het omgevingsrecht worden toegekend ook werkelijk noodzakelijk zijn. Het voorstel zou materiële en procedurele waarborgen moeten omvatten die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

In het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen. Uit de wet zelf zou echter moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarden bevoegd is. Nu lijkt het voorstel op uiteenlopende en – althans zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten te zijn gebaseerd voor zover het de taak- en bevoegdheidsverdeling over de verschillende bestuursniveaus betreft. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau.

Het voorstel biedt vooralsnog onvoldoende houvast voor de beoogde integrale afweging van belangen. Veelal is niet duidelijk wie waartoe bevoegd is en welke instrumenten onder welke voorwaarden wel of niet mogen worden ingezet. Pas in de uitvoeringsregelingen zal die duidelijkheid kunnen worden geboden. De vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zal bijdragen aan de verwerkelijking van de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen, kan nu dan ook nog niet worden beantwoord. De Afdeling onderkent dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen komt de Afdeling tot het oordeel dat het voorstel in verband met de gemaakte opmerkingen nader dient te worden overwogen.

Deel A

1. Inleiding

1.1 Het voorstel

Het voorstel beoogt het omgevingsrecht te bundelen in één Omgevingswet. De gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten worden in één wet geïntegreerd met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Het voorstel beoogt daarmee betere mogelijkheden voor een integraal beleid te bieden, evenals een betere bruikbaarheid van het omgevingsrecht en een substantiële vereenvoudiging in het omgevingsrecht.

Het toepassingsgebied van het voorstel is 'de fysieke leefomgeving'. Het voorstel definieert het begrip niet, maar benoemt verschillende aspecten die in ieder geval tot de fysieke leefomgeving behoren. Het gaat om bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.
Maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet is om, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.
Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is de eigen verantwoordelijkheid van een ieder. Deze komt tot uitdrukking in een algemene zorgplicht, inhoudende dat een ieder voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt, nadelige gevolgen voorkomt, beperkt of ongedaan maakt, en achterwege laat voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Het voorstel kent taken en bevoegdheden toe aan organen van de gemeenten, de provincies, de waterschappen en het Rijk, die zij kunnen en moeten uitoefenen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet. Bestuursorganen dienen daarbij rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtsreeks daarbij betrokken belangen.
De maatschappelijke doelstelling wordt door het Rijk, de provincies en de gemeenten onder meer uitgewerkt in omgevingswaarden. Het gaat om maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving die primair zijn gericht tot de overheid.
Het voorstel stelt de betrokken bestuursorganen instrumenten ter beschikking waarmee zij aan de maatschappelijke doelen en de omgevingswaarden invulling kunnen geven. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het voorstel zes kerninstrumenten.

1. De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellend orgaan bindt. Rijk en provincie moeten elk een omgevingsvisie vaststellen. Voor gemeenten is dit vrijwillig.

2. Het programma

Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Onder omstandigheden, in het bijzonder wanneer niet wordt voldaan aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren over activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan omgevingswaarden. Dit wordt programmatische aanpak genoemd.

3. Decentrale regelgeving

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat decentrale organen hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor gemeenten betreft dit het omgevingsplan, voor provincies de omgevingsverordening.

4. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving

Wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is nationale regels te stellen voor activiteiten van burgers en bedrijven, kan het Rijk die bij amvb vaststellen.

5. De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een instrument waarbij vooraf wordt getoetst of bepaalde activiteiten kunnen worden ontplooid en onder welke voorwaarden.

6. Het projectbesluit

Het projectbesluit omvat een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap.

Het voorstel biedt tot slot ruime mogelijkheden tot afwijking van de krachtens de wet gestelde regels. Bijvoorbeeld op basis van de experimenteerbepaling, maar ook op basis van artikelen die ruimte laten voor afwijking in maatwerkregels en -voorschriften, of in concrete besluiten, zoals een projectbesluit, een programma, een ontheffing, een vrijstelling of een omgevingsverordening.

1.2 Leeswijzer

Het advies van de Afdeling bestaat drie delen, A, B en C, die zijn onderverdeeld in hoofdstukken. In deel A is de beoordeling van het voorstel als geheel opgenomen, in deel B maakt de Afdeling opmerkingen over specifieke onderdelen van het voorstel en zij maakt in deel C artikelsgewijze opmerkingen.

In hoofdstuk 2 is de beoordeling van het voorstel in het licht van zijn maatschappelijke doelstelling en verbeterdoelstellingen opgenomen. Enkele internationaal- en Europeesrechtelijke (hierna: EU) aspecten van het voorstel komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In de daarop volgende hoofdstukken 4 tot en met 7 worden inhoudelijke opmerkingen gemaakt over de instrumenten, de taken en bevoegdheden van bestuursorganen, de handhaving en de rechtsbescherming. Diverse overige onderwerpen staan in hoofdstuk 8. Tot slot staan in hoofdstuk 9 de wetssystematische en -technische opmerkingen van de Afdeling, die inhoudelijker van aard zijn dan de redactionele kanttekeningen, die in de bijlage staan vermeld.

2. Beoordeling doelstellingen voorstel

2.1 Inleiding

Eerder heeft de Afdeling een voorlichting uitgebracht over de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht.[2] In het voorlichtingsverzoek stond centraal hoe tot een brede Omgevingswet zou kunnen worden gekomen. Voor haar opvatting hierover verwijst de Afdeling naar deze voorlichting.

Het voorstel strekt er, aldus de toelichting, toe om actuele knelpunten in het omgevingsrecht weg te nemen.[3] De Afdeling stelt vast dat aan het voorstel vooral de wens ten grondslag ligt om tot een meer samenhangende wijze van besluitvorming in het omgevingsrecht te komen in plaats van de huidige gefragmenteerde benadering vanuit de verschillende sectorale (deel)belangen.

De regering kiest voor een volledige herziening van het gebiedsgerelateerde omgevingsrecht. Dit omgevingsrecht moet opgaan in één wettelijk stelsel. De toelichting geeft aan dat een verdergaande optimalisatie van het huidige stelsel geen werkbare aanpak is gegeven de ontwikkelingen in de samenleving en de knelpunten in het huidige omgevingsrecht. De maatschappij verwacht een samenhangende benadering van de opgaven en een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving.[4]

Daarbij schetst de toelichting vier verbeterdoelstellingen:
I. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
II. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
III. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
IV. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.[5]

In dit advies gaat de Afdeling uit van de keuze die de regering heeft gemaakt en de doelstellingen die haar voor ogen staan. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet vervangt enkele tientallen wetten, meer dan honderdtwintig amvb's en enkele honderden ministeriële regelingen.[6] Daarbij is de bedoeling dat ten aanzien van de belangen die thans door deze regelingen worden beschermd een beschermingsniveau komt te gelden dat gelijkwaardig is aan het huidige.[7] De Afdeling onderkent de behoefte aan een samenhangende benadering en de noodzaak tot een vergaande reductie van de complexiteit van wetgeving. Zij onderkent eveneens de noodzaak om voor de betrokken belangen het thans geldende beschermingsniveau te continueren. Verdragen en EU-regels nopen daartoe, evenals de motieven die eerder aanleiding vormden om door middel van nationale regels bescherming te bieden aan specifieke belangen, zoals de (volks)gezondheid. Alle belangen die door het omgevingsrecht worden beschermd, hebben daarmee zelfstandige betekenis.

---

2 Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 13–14.
3 Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.
4 Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.
5 Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.
6 Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.2.
7 Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.4.

Niettemin wijst de Afdeling op twee risico's die aan de opzet van het voorstel kleven. Het eerste risico behelst de wel zeer brede aanpak die de regering heeft gekozen. Het voorstel heeft betrekking op een breed terrein van overheidszorg en kent gelet op de gehanteerde definities slechts weinig begrenzing. Het gaat daarbij om verschillende beleidsterreinen met elk een eigen wijze van sturing en regulering. Deze omstandigheden leggen beperkingen op aan het streven om de complexiteit van wetgeving te verminderen.

Het tweede risico komt voort uit het streven om in concrete gevallen tot een integrale afweging van belangen te komen. De belangen die het voorstel beoogt te beschermen liggen onder meer op het terrein van de ruimtelijke ordening, de bouwveiligheid, de waterkwaliteit, de monumentenbescherming, het milieu. Daarbij dienen tevens de belangen te worden betrokken die verband houden met de bestaande dan wel nieuw te ontplooien activiteiten in de openbare ruimte. Aangezien het gaat om ongelijksoortige belangen en elk belang vanwege de bescherming die het heeft gekregen zelfstandige betekenis heeft, is het moeilijk om tegelijkertijd alle betrokken belangen ten opzichte van elkaar af te wegen. De integrale belangenafweging krijgt hierdoor veeleer het karakter van passen en meten op zodanige wijze dat aan ieder van die belangen recht wordt gedaan. Dit zal al snel uitmonden in een zeer gedetailleerde beschrijving van het gebied waar een bepaalde activiteit mogelijk wordt gemaakt met meer voorwaarden en gebruiksvoorschriften dan uit het oogpunt van vermindering van complexiteit van wetgeving wenselijk wordt gevonden. De Afdeling wijst erop dat dit tot op zekere hoogte onvermijdelijk is in een klein, dichtbevolkt land dat gelijktijdig plaats moet bieden aan een groot aantal en soms met elkaar conflicterende activiteiten en functies.

Tegen deze achtergrond valt op dat het voorstel geen houvast biedt voor een integrale afweging van belangen. Volstaan wordt met het aangeven van de bevoegde overheidsorganen en de instrumenten die zij kunnen hanteren om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet te realiseren. Niet duidelijk is wie welke instrumenten wanneer mag inzetten en onder welke voorwaarden. Duidelijkheid wordt eerst gegeven in de amvb's en de daarin opgenomen instructieregels. Hierdoor kan de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijke doelen de geformuleerde verbeterdoelstellingen nu niet worden beantwoord.

De Afdeling kan het billijken dat een groot project als de Omgevingswet slechts gefaseerd kan worden gerealiseerd. Op enig moment echter zal moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht redelijkerwijs zal beantwoorden aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom dienen naar het oordeel van de Afdeling de belangrijkste ontwerp-amvb's gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet bekend te worden gemaakt.

De Afdeling adviseert om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-amvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen.

Onverminderd het voorgaande heeft de Afdeling onderzocht hoe de regering via het voorstel het maatschappelijk doel en de bovengenoemde verbeterdoelstellingen van het voorstel wil bereiken. De doelstellingen van de regering hebben geresulteerd in een aantal ontwerpprincipes. Waar de regering in de toelichting vooral ingaat op de mate waarin deze ontwerpprincipes bijdragen aan haar doelstellingen, gaat de Afdeling ook in op de verhouding van deze ontwerpprincipes tot de kwaliteitseisen waaraan een wet moet voldoen, in het bijzonder die met betrekking tot de rechtszekerheid.

2.2 Maatschappelijk doel: balans tussen bescherming van de fysieke leefomgeving én de versterking van de economie

2.2.1 Inleiding

Het maatschappelijk doel van de wet is het 'met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ter vervulling van maatschappelijke functies.'[8] Het voorstel draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ons land, aldus de toelichting. Het beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren waar de kwaliteit tekort schiet.[9]

In verband met deze doelstelling vraagt de Afdeling aandacht voor de reikwijdte van het voorstel en de beleidscyclus die aan het voorstel ten grondslag ligt.

[8] Artikel 1.3.
[9] Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.

2.2.2 De reikwijdte van het voorstel

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip ‘de fysieke leefomgeving’, maar slechts een duiding daarvan.[10] Daardoor is niet duidelijk tot waar de verplichtingen van burgers en bedrijven (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden; de rechten en plichten van burgers zijn niet goed kenbaar, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid.

In dit verband wijst de Afdeling er in het bijzonder op dat het voorstel door middel van een zorgplicht voorschrijft dat eenieder zorg dient te dragen voor de fysieke leefomgeving.[11] Het risico van zeer algemeen geformuleerde zorgplichten is dat deze afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid. Burgers en bedrijven zijn niet steeds zelf in staat adequate gedragsregels te formuleren. Bij het toezicht en de handhaving kan onenigheid ontstaan over de vraag of een handeling of juist het nalaten van een handeling een overtreding van de zorgplicht behelst en welke maatregelen al dan niet zouden moeten worden genomen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met het recht. Daarom zou ten minste de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip ‘fysieke leefomgeving’, moeten worden afgebakend zodat daarover in ieder geval geen misverstand kan rijzen.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de zorgplicht, in het bijzonder de reikwijdte van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ af te bakenen.

2.2.3 De beleidscyclus

Het doel van de wet is een balans te vinden tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de (economisch) noodzakelijke benutting daarvan. Deze balans dient te worden gevonden ‘met het oog op duurzame ontwikkeling’. Onder duurzame ontwikkeling verstaat het voorstel ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.[12] De toelichting merkt op dat duurzame ontwikkeling vraagt om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhang te benaderen.[13] Naar het oordeel van de Afdeling dient bij de uitvoering van de wet in nadere regelingen en besluiten dit oogmerk nadrukkelijk voor ogen te worden gehouden. Het omgevingsrecht dient het belang van duurzame ontwikkeling.[14]

Dit maatschappelijk doel wordt, zo blijkt uit de toelichting, in belangrijke mate gewaarborgd door de in de toelichting omschreven beleidscyclus.[15] Deze beleidscyclus is overgenomen uit EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water en behelst een zich herhalend patroon van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De cyclische aanpak is, aldus de toelichting, een uiting van een beweging van behoud en bescherming, naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.[16]

Het voorstel voorziet erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld.[17] Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van het voorstel.[18] Na vaststelling van een omgevingswaarde moet via een systeem van monitoring worden bewaakt of aan de omgevingswaarde wordt voldaan.[19] Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde dient een programma te worden vastgesteld gericht op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarde.[20]

De Afdeling wijst erop dat de beleidscyclus op zich geen garantie vormt voor duurzame ontwikkeling. Dat hangt af van de inhoud die de beleidscyclus krijgt. Vooralsnog voorziet het voorstel er niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.[21] Het

[10] Artikel 1.2.
[11] Artikel 1.6.
[12] Bijlage behorende bij artikel 1.1.
[13] Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.3.
[14] Artikel 21 Grondwet bepaalt: De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.
[15] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.
[16] Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4.
[17] Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.1.
[18] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.
[19] Artikel 20.1.
[20] Artikel 3.10.
[21] Artikel 2.8 en artikel 2.10

verplicht slechts tot het vaststellen van omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid. Voor andere aspecten geldt geen verplichting. Hierdoor is onzeker in welke mate voor die aspecten de beleidscyclus functioneert en het maatschappelijk doel van de wet wordt gewaarborgd.

2.3 Verbeterdoel I: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

2.3.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de wet staan, aldus de toelichting, de gebruikers voorop. De Omgevingswet moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken om kennis te nemen van zijn rechtspositie. Het recht moet voor de gebruikers inzichtelijk en voorspelbaar zijn. Voor de meeste activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Waar wel vergunningen nodig zijn, geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken biedt het wetsvoorstel zes kerninstrumenten met elk een onderscheiden beleidsmatige of juridische functie.[22]

De Afdeling maakt hierna opmerkingen over het nagenoeg ontbreken van materiële normen in het voorstel (§ 2.3.2) en de introductie van nieuwe (kern)instrumenten (§ 2.3.3).

2.3.2 Materiële normen

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Zo is de maatschappelijke doelstelling van de wet in het voorstel vastgelegd[23] en is een beperkt aantal richtinggevende uitgangspunten opgenomen bij de grondslagen voor de rijksregels voor bouwen, milieu en watersystemen.[24] Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt derhalve bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving in niveau.[25] Dit betreft bijvoorbeeld de toetsingskaders voor vergunningverlening, zoals het limitatieve imperatieve stelsel van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.[26]

De Afdeling onderkent dat het uit het oogpunt van inzichtelijkheid voordelen kan bieden om materiële normen zoveel mogelijk te bundelen. Bovendien kunnen flexibiliteit en snelheid redenen zijn voor bundeling in uitvoeringsregelingen. Ook uit het oogpunt van tijdige implementatie van Europese regelgeving kan er reden zijn om bepaalde regels niet in de wet, maar op een lager regelgevingsniveau vast te stellen. Dit betekent niet dat daarom geheel moet worden afgezien van de vaststelling van materiële normen in de wet in formele zin. Algemene uitgangspunten van de wet, zoals beginselen, en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, zijn in het algemeen aan weinig verandering onderhevig. Zij geven richting aan de uitleg en toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Van uitgangspunten en toetsingskaders gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van wet in formele zin in de rede. Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften die burgers binden. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen.

De Afdeling meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen. Ook een aantal beginselen leent zich ervoor om in het voorstel te worden opgenomen. Dit betreft in het bijzonder de uit het EU-recht afkomstige milieubeginselen die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven, zoals het voorzorgsbeginsel en het standstillbeginsel.[27] Hoofdstuk 3 van het advies gaat hierop nader in. Tot slot lenen bepaalde omgevingswaarden zich ervoor om in het voorstel te worden

---

[22] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.
[23] Artikel 1.3.
[24] Artikel 4.24, 4.25 en 4.26. Zo is vereist dat regels worden gesteld die ertoe strekken dat de beste beschikbare technieken worden toegepast.
[25] Dit wordt door de regering onderkend, memorie van toelichting, Algemeen, § 5.12, Delegatie en terminologie.
[26] Het voorstel voorziet slechts in een grondslag om deze bij amvb vast te stellen. Artikel 5.13 in samenhang met artikel 5.1 en 4.18. Het betreft bijvoorbeeld § 2.3 van de Wabo, artikelen 2 en 3 van de Wet geurhinder voor veehouderij (Wgv). titel 5.1 van de Wm. Deze wetten worden (deels) ingetrokken bij inwerkingtreding van het voorstel (memorie van toelichting, H 7, Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving).
[27] Dit betreft het milieu, inclusief water en natuur.

opgenomen. Hoofdstuk 4 van het advies gaat hierop nader in.
Voor andere materiële normen, zoals grenswaarden, is niet in algemene zin aan te geven op welk niveau die moeten worden vastgesteld. Hiervoor is onder meer van belang hoe gedetailleerd zij zijn en of zij vaak worden gewijzigd. De normen die thans zijn te vinden in bijvoorbeeld de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderijen lenen zich mogelijk voor regulering in het voorstel.[28]

De Afdeling adviseert, met inachtneming van het bovenstaande, te bezien welke materiële normen alsnog in het voorstel kunnen worden opgenomen.

2.3.3 De (kern)instrumenten van het voorstel

Het voorstel kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Deze kerninstrumenten beperken de verscheidenheid van het instrumentarium van het omgevingsrecht en kunnen zo bijdragen aan de eenvoud en inzichtelijkheid daarvan. Bovendien bundelen zij verschillende onderdelen van het omgevingsrecht, waardoor de samenhang van het omgevingsrecht ook binnen de kerninstrumenten zichtbaar wordt.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

a. Onderlinge verhouding kerninstrumenten

Het voorstel kent aan bestuursorganen in de vorm van bepaalde bevoegdheden kerninstrumenten toe. Of en in hoeverre een bestuursorgaan hiervan gebruik maakt of kan maken is mede afhankelijk van de mate waarin een ander bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Zo kan door vaststelling van instructieregels of de burgers bindende voorschriften op centraal niveau het gebruik van de instrumenten op decentraal niveau worden begrensd. Op basis van het voorstel is derhalve niet op voorhand sprake van een kenbare verdeling en afbakening van bevoegdheden, waar dat van een wet wel wordt verwacht.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op grond van het voorstel is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten, tenzij het betreft een bij amvb aangewezen geval.[29] Deze vergunning voor bouwen kan alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die bij amvb zijn gegeven.[30] Bij amvb worden voorschriften gesteld over de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken.[31] Bij deze regels kan worden aangegeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.[32] Ook kan worden bepaald dat maatwerkregels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.[33] Bij amvb en bij omgevingsverordening kunnen bovendien instructieregels gesteld worden over de inhoud van onder meer het omgevingsplan en de omgevingsverordening.[34]
Hieruit blijkt dat er veel grondslagen zijn die regulering van bouwactiviteiten mogelijk maken, maar dat het voorstel geen duidelijkheid biedt over de onderlinge verhouding. Zo kan op basis van het voorstel niet worden vastgesteld op welke gronden een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden verleend of geweigerd en of op decentraal niveau nog (technische) bouwvoorschriften kunnen worden gesteld. De toepassing van de kerninstrumenten en daarmee hun onderlinge verhouding krijgt grotendeels pas vorm bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen.

b. Diversiteit kerninstrumenten

Vervolgens kan binnen een bepaald type kerninstrument grote variatie bestaan. Ten eerste verschilt de juridische werking per type instrument. Sommige programma's zijn alleen bindend voor het vaststellend bestuursorgaan, andere programma's (die met een programmatische aanpak) binden ook anderen. Sommige voorschriften laten uitzonderingen toe, andere niet. Daarnaast bevat het voorstel allerlei andere instrumenten (of reguleringswijzen) die niet als kerninstrument zijn geduid, maar wel in sterke mate de inhoud van het nieuwe omgevingsrecht zullen bepalen. Uit het voorstel blijkt bijvoorbeeld dat een omgevingsplan de volgende regels kan bevatten: locatieontwikkelingsregels, regels niet zijnde locatieontwikkelingsregels, mededelingsplichten, meldingsplichten, een verbod om een

[28] Het betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximum aantal dB(A)'s en maximum aantal odeur units, te vinden in bijv. artikelen 1b, 40, 50, 53, 55 e.v. van de Wgh en de artikelen 3, 4 en 5 van de Wgv.
[29] Artikel 5.1.
[30] Artikel 5.13.
[31] Artikel 4.24.
[32] Artikel 4.18, derde lid.
[33] Artikel 4.20.
[34] Artikel 2.17 en 2.19.

activiteit te verrichten, een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten, de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen, de plicht om bepaalde maatregelen te stellen en de mogelijkheid om een andere maatregel te treffen dan de voorgeschreven regel, omdat die andere maatregel gelijkwaardig is.

c. Noodzaak brede toepasbaarheid in omgevingsrecht

Kerninstrumenten en variaties daarop, zijn ontleend aan bepaalde delen van het huidige omgevingsrecht. Op grond van het voorstel kunnen zij op veel meer onderdelen van het omgevingsrecht worden toegepast dan nu het geval is. Het wetsvoorstel biedt zo een gereedschapskist met verschillende soorten gereedschap dat kan worden toegepast binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet. Het gereedschap van het voorstel kan worden toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht waarvoor het altijd al werd gebruikt en op onderdelen waar het tot dusver nooit werd gebruikt. Ook kan ervoor worden gekozen de instrumenten juist niet te gebruiken daar waar zij tot nu toe wel werden gebruikt. De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak en de wenselijkheid om mogelijk te maken dat (kern)instrumenten in beginsel op alle terreinen van het omgevingsrecht kunnen worden toegepast.

Een voorbeeld kan dit illustreren. De meldingsplicht en maatwerkvoorschriften zijn afkomstig uit het milieurecht. De voorgestelde integratie maakt deze instrumenten ook toepasbaar in andere delen van het omgevingsrecht. De toelichting gaat niet in op de gevolgen van de verruiming van de toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten. Zo is niet duidelijk welke functie maatwerkvoorschriften kunnen hebben voor bouwen en gebruik. Komen deze in de plaats van de huidige mogelijkheid om op grond van het bestemmingsplan nadere eisen te stellen?[35] Onder welke omstandigheden kunnen deze maatwerkvoorschriften worden gehanteerd? Voorts wordt niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre de – met de keuze voor instrumenten als de mededelings- en meldingsplichten samenhangende – verschuiving van een preventieve naar een repressieve toetsing beoogd en gewenst is.

Zo ook roept de nieuwe algemene toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling, die tot nu toe wordt gehanteerd in het milieurecht en het bouwrecht, of de algemene toepasbaarheid van de instructieregel – die nu vooral in het ruimtelijk ordeningsrecht voorkomt – vragen op. Is het wel wenselijk dat burgers op elk deelterrein van de fysieke leefomgeving gelijkwaardige maar andere maatregelen kunnen nemen, dan die welke expliciet bij wettelijk voorschrift zijn voorgeschreven? Ontstaat daardoor niet een voortdurende discussie tussen burgers, derden en handhavende instanties of al dan niet aan het doel van het wettelijk voorschrift wordt voldaan? Is het wel wenselijk en noodzakelijk dat het Rijk door op allerlei terreinen instructieregels te stellen in vergaande mate invloed kan krijgen op de bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen?

Kortom, de opbouw van het voorstel aan de hand van een aantal kerninstrumenten en andere instrumenten leidt nog niet per se tot een vereenvoudiging van het omgevingsrecht. In het voorstel wordt slechts een beperkt aantal keuzes gemaakt betreffende de inrichting van het nieuwe stelsel. Het voorstel heeft daardoor slechts een beperkte ordenende functie. De keuze welke (kern)instrumenten op welke (deel)terrein worden toegepast, wordt in hoge mate overgelaten aan de regering, de minister en de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten. Of die keuzes bijdragen aan de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel van het omgevingsrecht kan op grond van het voorstel zelf niet worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert het toepassingsbereik en de onderlinge verhouding tussen (kern)instrumenten nader te bezien en zo nodig aan te passen.

2.4 Verbeterdoel II: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

2.4.1 Inleiding

Centraal in het voorstel staat, aldus de toelichting, een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op in te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Dit bevordert integrale oplossingen die bij een sectorale aanpak buiten beeld blijven. Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving meegewogen worden. Tegelijkertijd wordt het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk geacht dat na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede

[35] Art. 3.6, eerste lid, onder d, van de Wro.

belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit.[36] Daarom blijven er ook onder het voorstel besluiten voorkomen waarvoor een beperkt toetsingskader bestaat.

In het licht van deze doelstelling vraagt de Afdeling aandacht voor de bestuurlijke taakverdeling (§ 2.4.2) en de integraliteit van de besluitvorming (§ 2.4.3).

2.4.2 De bestuurlijke taakverdeling

Binnen het voorgestelde wettelijk stelsel worden de bestuursorganen van alle bestuurslagen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Er is daarbij – volgens de toelichting – niet zozeer sprake van exclusieve taakbehartiging, maar veel meer van complementaire taakbehartiging (co-actorschap).[37] Om de samenhang in taakbehartiging tussen de verschillende bestuurslagen te bewerkstelligen, bepaalt het voorstel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.[38]

Het voorstel is, volgens de toelichting, gebaseerd op het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering geschiedt door het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte orgaan is in beginsel de gemeente waar het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en de schaal van de gemeente. Rijk en provincie respecteren dit door uit te gaan van het ordeningsbeginsel ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Dit betekent dat de gemeente als eerste ‘aan de lat staat’ bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen van het voorstel.[39]

Het voorstel geeft geen uitputtende regeling voor de vraag welk overheidsniveau voor welk deel van de overheidszorg verantwoordelijk is, welke taken daarvoor moeten worden verricht of welke bevoegdheden daarvoor moeten worden aangewend. Daar waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk biedt het subsidiariteitsbeginsel een richtsnoer. Dit betekent dat de provincie en het Rijk zich niet moeten inlaten met overheidszorg voor de fysieke leefomgeving voor zover het gaat om zaken die heel goed op gemeentelijk niveau kunnen worden afgehandeld. Wanneer het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd gezien de aard van de taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, of als dat voor een goede uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, kan de provincie haar bevoegdheden aanwenden. Dat geldt ook voor het Rijk. In het wetsvoorstel is dit vastgelegd in artikel 2.3:

Een bestuursorgaan van een provincie oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:
a. met het oog op een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (eerste lid).

Een bestuursorgaan van het Rijk oefent, ingevolge het voorstel, een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:
a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (tweede lid).[40]

Naast de terreinen waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden vindt in het voorstel zelf ook een concrete toedeling van een aantal taken en bevoegdheden plaats aan de verschillende openbare lichamen (gemeente, waterschap, provincie en Rijk). In afdeling 2.3, paragraaf 2.3.1, deelt het voorstel enkele specifieke taken toe aan daarbij aangewezen bestuursorganen. Het betreft hier uitvoerings- en beheertaken waarvan de regering zeker wil stellen, dat hierover onder de nieuwe Omgevingswet geen onduidelijkheden over competenties en verantwoordelijkheden zouden ontstaan. Ook andere onderdelen van het voorstel delen taken toe aan bestuursorganen in de vorm van concrete opdrachten. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.2 dat het Rijk en de provincie bepaalde omgevings-

[36] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.2.
[37] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.6.
[38] Artikel 2.2.
[39] Memorie van Toelichting, Algemeen, § 4.2.2.
[40] Artikel 2.3. Met de nieuwe begrippen ‘gemeente-overstijgend’ en regio-overstijgend’ wordt volgens de toelichting geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de in de Wet ruimtelijke ordening gehanteerde begrippen ‘provinciaal belang’ en ‘nationaal belang’.

waarden moeten vaststellen, dient het Rijk op basis van paragraaf 2.3 een aantal specifieke instructieregels te stellen en moet het Rijk ingevolge paragraaf 4.6.2 op een aantal onderwerpen regels voor activiteiten vastleggen.

Over deze taakverdeling maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

Het is de Afdeling op basis van het voorstel en de toelichting onvoldoende duidelijk welke verdeling van taken en bevoegdheden wordt voorgesteld en welke rol het subsidiariteitbeginsel daarin speelt. Het uitgangspunt van 'decentraal tenzij', zoals dat in de toelichting van het voorstel wordt benoemd, lijkt gebaseerd op het stelsel van de huidige Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). In de sturingsfilosofie van die wet is primair de gemeente *verantwoordelijk en bevoegd* voor de ruimtelijke ordening en beschikken het Rijk en de provincie slechts over bevoegdheden voor de behartiging van rijksbelangen respectievelijk provinciale belangen. Het voorstel volgt die sturingsfilosofie echter niet wat betreft de algemene zorgbepaling en de toedeling van taken en bevoegdheden. De voorgestelde subsidiariteitsbepaling bindt het Rijk en de provincie alleen *bij de uitoefening* van taken en bevoegdheden, nadat de *toedeling* daarvan al heeft plaatsgevonden. In zoverre houdt het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel uitsluitend een bijzonder motiveringsvereiste in. De toelichting maakt niet helder of hier de sturingsfilosofie van de Wro tot uitgangspunt is genomen, dan wel een andere sturingsfilosofie wordt gevolgd.

Belangrijk is in dit verband dat het voorstel aan provincie en gemeenten, anders dan aan het Rijk, geen algemene bevoegdheid toekent om regels te stellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. De bevoegdheid van gemeenten om regels ten aanzien van burgers te stellen, is op grond van het voorstel beperkt tot de zogenoemde locatieontwikkelingsregels.[41] Voor die onderdelen van het voorstel die buiten de specifieke bevoegdheidsgrondslagen van decentrale overheden vallen, is het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet' niet gevolgd.

Wel biedt het voorstel, waar het Rijk bij amvb regels vaststelt, de mogelijkheid om te bepalen in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.[42] Daarmee lijkt het voorstel wat betreft de mogelijkheid om de burgers bindende voorschriften te stellen veeleer uit te gaan van het principe '*centraal* wat kan, decentraal wat moet'. In hoeverre decentrale overheden ook de bevoegdheid hebben de burgers bindende voorschriften vast te stellen is hier afhankelijk gesteld van de vraag of de regering dit noodzakelijk acht. Hierbij gaat de Afdeling er – gelet op artikel 124, eerste lid, van de Grondwet – overigens van uit dat niet is beoogd de uitoefening van de autonome regelgevende bevoegdheden door provincies en gemeenten onmogelijk te maken.

Het voorstel is met andere woorden gebaseerd op uiteenlopende en – zo lijkt het – deels tegengestelde uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus. Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet, op andere onderdelen is er sprake van een specifieke taaktoedeling en op nog weer andere onderdelen lijkt de benadering uit te gaan van normstelling op rijksniveau. Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen echter ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld. Eerst dan kan worden beoordeeld of de taak- en bevoegdheidstoedelingen van het voorstel en de uitvoeringsregelingen samen een logisch samenhangend geheel vormen.

De Afdeling adviseert de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar.

2.4.3 Integratie

In beginsel worden in het huidige omgevingsrecht aan bestuursorganen specifieke bevoegdheden toegekend voor specifieke doeleinden. De onderverdeling van de overheid in bestuursorganen met specifieke bevoegdheden leidt ertoe dat voor activiteiten die burgers, bedrijven en overheden willen ondernemen, mogelijk verschillende besluiten moeten worden genomen en verschillende wettelijke kaders moeten worden toegepast. Dit kan complexe en langdurige besluitvormingstrajecten meebrengen waarvan de uiteindelijke uitkomst moeilijk kan worden voorspeld.

[41] Artikel 4.11.
[42] Artikel 4.18, derde lid.

Uitgangspunt van het voorstel is een samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus en een samenhangende uitoefening daarvan door de betrokken bestuursorganen. Ten einde deze samenhang te bewerkstelligen is gekozen voor integratie. In essentie is bij integratie de vraag aan de orde op welk bestuursniveau een knoop wordt doorgehakt in geval van verschillende (soms tegenstrijdige) door de overheid te behartigen belangen.

Twee vormen van integratie laten zich onderscheiden: procedurele en materiële integratie.

a. Procedurele integratie

Procedurele integratie behelst de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten en leiden tot verschillende (deel)besluiten. Door deze samenvoeging heeft men nog maar één besluit nodig om een ontwikkeling of activiteit mogelijk te maken. Bij de inrichting van procedurele integratie dient aan de orde te komen of en onder welke randvoorwaarden het wenselijk wordt geacht dat bevoegdheden van het ene bestuursorgaan uitgeoefend worden door het andere bestuursorgaan. Het kan bijvoorbeeld aangewezen zijn dat een instemmingsbevoegdheid wordt voorbehouden om recht te doen aan de bredere verantwoordelijkheid, de directe democratische legitimatie of de specifieke deskundigheid van het oorspronkelijk bevoegde orgaan. De benodigde afstemming van verschillende verantwoordelijkheden kan achter het ene overheidsloket tot uitvoeringsproblemen leiden.

Het voorstel gaat nadrukkelijk door op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is ingezet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de procedurele samenvoeging van verschillende besluiten die thans nog afzonderlijk worden genomen in de omgevingsvergunning. Het is niet duidelijk of dit ook voorziet in een in de praktijk levende behoefte. De praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe activiteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen gefaseerd worden aangevraagd. Ook het voorstel biedt aanvragers volledige keuzevrijheid om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen of voor verschillende activiteiten samen.[43]

b. Materiële integratie

Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Materiële integratie impliceert dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening, monumenten) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde (of uitwisselbare) toetsingscriteria moeten gaan gelden. Zolang immers de wettelijke criteria die gelden voor de verschillende belangen en compartimenten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om – zonder buiten die criteria te treden – het ene belang (bijvoorbeeld bodembescherming) tegen het andere (bijvoorbeeld monumentenbescherming) af te wegen. Verschillende regels of toetsingskaders dienen derhalve te worden samengesmolten tot één.[44] Dit is in feite alleen mogelijk als wordt uitgegaan van meer abstracte overkoepelende normen, zoals een ‘goede fysieke leefomgeving’.

Daarnaast vergt materieel geïntegreerde besluitvorming dat eerder genomen besluiten en door andere bestuursorganen genomen besluiten niet in de weg staan aan het nieuw te nemen besluit. Als nieuwe besluiten dienen te worden genomen met inachtneming van eerdere besluiten, beperkt dat immers de ruimte voor een integrale afweging.

Materiële integratie kan daarmee ten koste gaan van de rechtszekerheid. Vaststelling van meer abstracte normen kan minder voorspelbaar maken of een bepaalde activiteit al dan niet door de regels wordt toegestaan of in aanmerking komt voor een vergunning. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden bovendien verminderd indien eenmaal genomen besluiten in het licht van nieuwe besluitvormingsprocessen voortdurend en op verschillende niveaus van het openbaar bestuur zouden kunnen worden heroverwogen.

Daarnaast dient te worden bedacht dat de mogelijkheden tot materiële integratie sterk worden beperkt door het EU-recht. Een deel van het nationale omgevingsrecht behelst de uitvoering en implementatie van EU-wetgeving. De EU- wetgever heeft slechts op deelterreinen wetgeving vastgesteld. Er is derhalve geen integraal omgevingsrecht op EU-niveau. Het EU-recht vereist echter wel dat de EU-richtlijnen volledig en correct worden geïmplementeerd in de nationale regelgeving en

[43] Artikel 5.9, eerste lid.
[44] Het binnen één wet, plan of besluit opnemen van verschillende regels over verschillende (deel)belangen is geen materiële integratie. Een dergelijke samenvoeging vergroot mogelijk het overzicht op de van toepassing zijnde regels, maar brengt geen inhoudelijke verandering met zich voor de verplichtingen waaraan eenieder zich dient te houden.

EU-verordeningen worden uitgevoerd. Voor zover de EU-wetgeving regels stelt, zal materiële integratie daarom nauwelijks mogelijk zijn.

Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering naast procedurele integratie ook materiële integratie beoogt. Mede gelet op het de systematiek van het voorstel – het nog goeddeels ontbreken van materiële normen in de wet en de toedeling van ruime bevoegdheden tot regulering (in het bijzonder wat betreft het Rijk) – kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming – in het bijzonder die van decentrale bestuursorganen – verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Dit zal pas op grond van de uitvoeringsregelingen duidelijk worden.

Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden. Het bestuursorgaan dient ingevolge het voorstel rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.[45] Bij of krachtens amvb kunnen echter de onderdelen, aspecten of belangen die deel uitmaken van een (integrale) afweging worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:
- de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving;
- de kwaliteit van bouwwerken;
- de staat en werking van infrastructuur;
- het beheer van watersystemen;
- de bescherming en verbetering van het milieu;
- de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en stedenbouwkundige waarden;
- het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats;
- het behoud van cultureel erfgoed.

Volgens de toelichting zal deze grondslag worden benut voor de in de huidige wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is immers per definitie op alle onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving gericht. Met de regeling wordt, aldus de toelichting, continuïteit beoogd voor de bestaande bestuurlijke praktijk en rechtspraktijk.[46] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het limitatief-imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning van bouwen in de Wabo, dat uitgaande van de toelichting, zal worden gecontinueerd.

De toelichting wekt hier de indruk dat bij amvb en ministeriële regeling toetsingskaders worden vastgelegd die zijn opgezet vanuit de verschillende sectorale benaderingen. Dit beperkt de materiële integratie. Bovengenoemde grondslag voorziet evenwel slechts in de mogelijkheid om afwegingskaders uit te werken of te begrenzen. Deze grondslag hoeft niet per se (veelvuldig) te worden gebruikt. Bovendien hoeft dit, ook wanneer deze grondslag wel wordt gebruikt, niet te betekenen dat dezelfde afwegingskaders worden gehanteerd als thans in de Wabo zijn vastgelegd. Er kan derhalve op grond van het voorstel ook materieel een meer integrale benadering worden gevolgd, voor zover de bij of krachtens het voorstel vastgestelde regels daar ruimte voor laten.

De keuzes om binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht al dan niet tot een meer integrale belangenafweging te komen worden dus pas bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen gemaakt.

2.5 Verbeterdoel III: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

2.5.1 Inleiding

Uit het stelsel van Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet volgt, aldus de toelichting, dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslisruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten die nu soms gehinderd worden door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder aan kwaliteit in te boeten.[47]

De Afdeling vraagt aandacht voor de mogelijkheden en wenselijke randvoorwaarden voor flexibilisering.

[45] Artikel 2.1, tweede lid.
[46] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.1.
[47] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.2.

2.5.2 Mogelijkheden tot flexibilisering

Het streven naar flexibiliteit moet vorm krijgen door verschillende benaderingen:
- de wijze van normstelling;
- de toedeling van (integrale) bevoegdheden aan decentrale bestuursorganen;
- het waarborgen van beleidsruimte voor die bestuursorganen;
- het scheppen van mogelijkheden tot afwijking van de geldende regels.

Wat betreft de eerste drie benaderingen wijkt het concept flexibilisering niet wezenlijk af van het concept (materiële) integratie. Het voorstel deelt zeer ruime bevoegdheden toe. Dit biedt mogelijkheden voor een grotere flexibiliteit. De afwegingsmogelijkheden op decentraal bestuursniveau worden echter begrensd door de mate waarin en de wijze waarop op centraal bestuursniveau van bevoegdheden gebruik is gemaakt. Door minder regels te stellen of door een ander type regels te stellen kan op decentraal niveau meer beleidsruimte overblijven om verschillende facetten van de fysieke leefomgeving bij de besluitvorming te betrekken en de daaraan gerelateerde belangen af te wegen. Uit de bespreking van het streven naar (materiële) integratie blijkt echter dat de mogelijkheden tot meer algemene normstelling en integrale belangenafweging beperkt zijn. Een te abstract toetsingskader gaat ten koste van de rechtszekerheid, de slagkracht van bestuursorganen en de handhaafbaarheid van de regulering op het terrein van de fysieke leefomgeving. Bovendien stellen EU- en internationaalrechtelijke regelingen grenzen aan de mogelijkheden tot flexibilisering.

Om toch tegemoet te komen aan de wens van samenhangende en integrale besluitvorming kunnen in wetgeving mogelijkheden worden geboden om in bepaalde gevallen af te wijken van algemeen geldende voorschriften. Het voorstel biedt hiertoe verschillende mogelijkheden:
- de mogelijkheid om van omgevingswaarden af te wijken;
- uitzonderingen in instructieregels;
- programmatische aanpak;
- saldering en compensatie;
- bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving;
- maatwerkregels en maatwerkvoorschriften;
- een generieke gelijkwaardigheidsbepaling;
- een experimenteerbepaling.[48]

De toepassing van deze instrumenten, en zeker van een combinatie daarvan, leidt tot grote flexibiliteit.

Het voorstel stelt bijvoorbeeld dat de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt waarin de bij of krachtens de wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen.[49] Het Rijk en de provincie kunnen instructieregels vaststellen over de inhoud van het omgevingsplan. Die regels kunnen inhouden dat in het omgevingsplan van die instructieregels kan worden afgeweken.[50] Het Rijk en de provincie kunnen bovendien ook zelf regels stellen ten aanzien van activiteiten in de fysieke leefomgeving. In die regels kan worden bepaald dat bij omgevingsplan maatwerkregels kunnen worden gesteld. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de amvb's en omgevingsverordening gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald.[51] In het omgevingsplan kan worden opgenomen dat het verboden is om bepaalde activiteiten te verrichten, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.[52] In het omgevingsplan kunnen ook onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan vaststellen. Deze kunnen afwijken van het omgevingsplan, als dat bij die regels is bepaald. Ook kan daarbij worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.[53] In het omgevingsplan kan voorts worden bepaald dat in plaats van een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen een andere maatregel kan worden getroffen, als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd. Ten slotte kan in het omgevingsplan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als de voorgenomen toepassing bij het bevoegd gezag is gemeld of het bevoegd gezag aan de hand van de overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.[54]

Uit het vorenstaande blijkt dat het voorstel flexibiliteit schept voor de regels uit het omgevingsplan. De regels van het omgevingsplan mogen soms afwijken van hogere regels. Bij lagere regels kan bovendien worden afgeweken van de regels in het omgevingsplan. Ook door middel van een gelijkwaardigheidsbepaling kan worden afgeweken van de regels van het omgevingsplan.

---

[48] Zie ook de Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.3.
[49] Artikel 4.1.
[50] Artikel 2.23.
[51] Artikel 4.17 en 4.21.
[52] Artikel 4.8
[53] Artikel 4.9
[54] Artikel 4.10.

In beginsel zijn al deze afwijkingsmogelijkheden afgeleid van de bestaande sectorale regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het gaat dus niet, of althans niet steeds, om nieuwe verschijnselen. Wel nieuw is dat het voorstel mogelijk maakt om de afwijkingsmogelijkheden op bredere schaal toe te passen. Bovendien zijn de afwijkingsmogelijkheden vaak ongeclausuleerd. De regeling met betrekking tot de programmatische aanpak geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om instructieregels en het toetsingskader voor omgevingsvergunningen buiten toepassing te laten.[55] Daaraan worden in de wet geen grenzen gesteld, evenmin als aan de duur van de afwijking.[56]

Een ander voorbeeld van flexibilisering betreft de experimenteerbepaling. Het voorstel maakt mogelijk dat bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment kan worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan met een maximum van tien jaar.[57] Deze experimenteerbepaling maakt mogelijk dat voor lange tijd kan worden afgeweken van bepalingen die bij of krachtens de Omgevingswet en andere genoemde wetten zijn gesteld. Deze afwijkingen moeten de door het voorstel te beschermen belangen dienen. Daar ook hier de afweging plaatsvindt binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de wet, is vooraf niet duidelijk welke sectorale belangen zouden worden gediend en ten koste van welke sectorale belangen dat gaat. De wet vereist enkel dat het doel, het bevoegde bestuursorgaan en de reikwijdte van het experiment worden aangeduid en dat internationaalrechtelijke verplichtingen in acht worden genomen. Het voorstel stelt geen procedurele waarborgen, noch voorwaarden die dienen te waarborgen dat het verloop van het experiment wordt bewaakt en het doel van het experiment wordt bereikt.[58]

2.5.3 Gevolgen en randvoorwaarden

De Afdeling stelt op basis van het voorstel en de toelichting vast dat de regering een substantieel aantal instrumenten wil bieden voor flexibilisering. Als op grote schaal van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, wordt de regelgeving minder inzichtelijk en voorspelbaar. In het stelsel waarin slechts een beperkt aantal kerninstrumenten wordt gehanteerd, kan aldus grote differentiatie ontstaan. Bedrijven en burgers kunnen geconfronteerd worden met rechtsonzekerheid, doordat in verschillende provincies of gemeenten uiteenlopende voorschriften worden vastgesteld. Bestuursorganen kunnen met extra bestuurslasten te maken krijgen doordat hen wordt gevraagd om meer variëteit mogelijk te maken.

Extra bestuurslasten kunnen ook voortkomen uit de mogelijkheid dat burgers en bedrijven een beroep doen op gelijkwaardigheidsbepalingen. Door de toepassing van gelijkwaardigheidsclausules kunnen de handhavingslasten toenemen en kan de handhaafbaarheid in het geding komen. Niet steeds zal immers duidelijk zijn of sprake is van een gelijkwaardige maatregel. Zo kan ook de rechtszekerheid van derden worden aangetast. Juridisering ligt op de loer, omdat vaker discussie zal ontstaan over de vraag of de besluitvorming en naleving nog in overeenstemming zijn met de wettelijke kaders.

Tot slot bestaat nadrukkelijk het risico dat de mogelijkheden tot flexibilisering leiden tot een complex van regels dat voor betrokkenen moeilijk inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Als voor elke situatie specifieke voorschriften kunnen worden gesteld, zullen daarover ook weer vragen rijzen en nadere regels kunnen worden gesteld.
Daar het voorstel vooral mogelijkheden tot flexibilisering biedt, zal pas uit de uitvoeringsregelingen blijken welke mate van flexibiliteit wordt geboden. De Afdeling acht dit, gelet op de nadelen die flexibilisering met zich kan brengen, niet wenselijk. Daar komt bij dat – gelet op de geldende EU-richtlijnen – vaststaat dat op een aantal terreinen geen flexibiliteit kan worden geboden. Reeds in het kader van het voorstel zou moeten worden bezien aan welke vormen van flexibilisering in welke situaties behoefte bestaat en in welke mate deze flexibiliteit kan worden geboden. De mogelijkheden tot flexibilisering zouden in het voorstel moeten worden geclausuleerd, zodat geen mogelijkheden worden geboden die in beginsel ongewenst worden geacht. Bovendien zou het voorstel, waar dat gelet op de aard van het instrument in de rede ligt, procedurele waarborgen moeten omvatten die de

[55] Artikel 3.14, tweede lid.
[56] Zie hierna ook in § 4.2.2.
[57] Artikel 23.3.
[58] Zie hierna ook in § 8.4.

zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen.

De Afdeling adviseert nader te bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) noodzakelijk zijn en in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.

2.6 Verbeterdoel IV: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

2.6.1 Inleiding

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt, aldus de toelichting, dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Het wetsvoorstel verankert de 'sneller en beter'-aanpak in het brede fysieke domein. De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar staat ten dienste van zorgvuldige besluitvorming. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt.[59]

De Afdeling vraagt in het licht van deze doelstelling aandacht voor de verminderde toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

2.6.2 Verminderde toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Voor omgevingsvergunningen kent het voorstel de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt uit hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, houdt kort gezegd in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt waarop een ieder kan reageren door het indienen van zienswijzen.

De hoofdregel van het voorstel is dat omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure.[60] Voor een aantal gevallen, beperkter dan onder de huidige wetgeving het geval is[61], zal de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb gelden. Deze gevallen zullen bij amvb worden aangewezen.[62] In hoofdzaak betreft het activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt thans bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Waar in plaats van de uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure de reguliere voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, zal de beslistermijn worden verkort van zes maanden naar acht weken, met een mogelijkheid van verlenging met zes weken.[63] Hierover kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Gelet op het Verdrag van Aarhus[64] dienen ten minste de vergunningplichtige activiteiten die worden aangewezen in bijlage I bij het Verdrag onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure te worden gebracht. De verplichting tot het garanderen van inspraak voor bepaalde projecten[65] beperkt de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing te verklaren.

Een vermindering van het gebruik van afdeling 3.4 van de Awb kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Voor veel eenvoudige vergunningen zal een termijn van acht weken voldoende zijn. Het is echter zeer de vraag of een termijn van acht weken respectievelijk veertien weken voldoende is voor complexere vergunningen, zoals die vergunningen waarbij afgeweken wordt van het reguliere toetsingskader (de omgevingsvergunning voor locatie-ontwikkelingsactiviteiten).[66] Dit vereist dat bestuursorganen beschikken over voldoende capaciteit in de zin van menskracht en

[59] Memorie van toelichting, blz. 28.
[60] Zie de artikelen 16.55, eerste lid, en 16.58.
[61] Memorie van Toelichting, Algemeen, § 4.16.3.
[62] Artikel 16.58.
[63] Artikel 16.57, eerste en derde lid. Volgens het tweede lid, wordt de beslistermijn voor twee weken opgeschort, wanneer een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft.
[64] Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag van Aarhus.
[65] Richtlijn 2003/4, richtlijn 96/61 en Verdrag van Aarhus.
[66] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.5, Effecten, onder 'Omgevingsvergunning', en § 4.16.4, Wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

kennis om steeds op korte termijn over alle complexe vergunningaanvragen te beslissen.[67] Burgers en bedrijven kunnen per saldo worden benadeeld door kortere en minder zorgvuldige procedures.[68]

Een ander gevolg van een breder gebruik van de reguliere procedure is dat het bij veel meer categorieën vergunningaanvragen dan nu vergunningen van rechtswege zullen worden verleend (dit als gevolg van de zogeheten *lex silencio positivo*).[69] De Afdeling acht dit niet wenselijk. Ten eerste wordt de rechtspraak nu al regelmatig geconfronteerd met rechtsvragen die betrekking hebben op het al dan niet verstreken zijn van de beslistermijn. Ten tweede kan uitbreiding van het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege over aanvragen die afwijken van het geldende toetsingskader (de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit) ertoe leiden dat van rechtswege toestemming wordt verleend voor activiteiten die ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben. Ten derde kan vergunningverlening van rechtswege in sommige gevallen ook strategisch gedrag uitlokken waarbij het bestuur de beslistermijn bewust laat verstrijken. Het verdient aanbeveling deze invoering van de vergunning van rechtswege over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht te heroverwegen.[70]

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien en zo nodig aan te passen.

2.7 Conclusies, slotbeschouwing en verbetermogelijkheden

2.7.1 Conclusies

In dit hoofdstuk is bezien hoe de maatschappelijke doelstelling en de verbeterdoelstellingen zijn uitgewerkt in het voorstel. Op grond daarvan kan het volgende worden geconstateerd.

Het voorstel kent geen definitie of afbakening van het begrip ‘de fysieke leefomgeving’, maar slechts een duiding daarvan. Daardoor blijkt uit het voorstel niet tot waar de verplichtingen van burgers (kunnen) reiken en waartoe de algemene bevoegdheden van de overheid gehanteerd mogen worden.

Het maatschappelijk doel van het voorstel zal in belangrijke mate dienen te worden gerealiseerd door de in de toelichting omschreven beleidscyclus. Deze beleidscyclus werkt van rechtswege over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden worden gesteld. Het voorstel voorziet er echter niet in dat voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving omgevingswaarden worden vastgesteld.

Het voorstel bevat slechts een beperkt aantal materiële normen. Regulering van het materiële omgevingsrecht vindt bijna volledig plaats in de uitvoeringsregelingen. Voor een aantal, nu op wetsniveau geregelde onderwerpen leidt dit tot een verschuiving van niveau. Algemene uitgangspunten van de wet (beginselen) en toetsingskaders aan de hand waarvan nadere materiële normen worden vastgesteld of waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst, geven richting aan de uitleg en toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van wet in formele zin in de rede. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen. Tevens zouden voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming moeten worden opgenomen in de wet in formele zin.

Het voorstel creëert als het ware een gereedschapskist. Het gereedschap – de (kern)instrumenten – zijn ontleend aan bepaalde onderdelen van het vigerende omgevingsrecht. Het voorstel laat grotendeels vrij op welke terreinen welke instrumenten moeten worden toegepast. Zij kunnen worden toegepast op onderdelen van het omgevingsrecht waarvoor zij altijd al werden gebruikt en op onderdelen waar zij tot dusver niet werden gebruikt. Ook kan ervoor worden gekozen de instrumenten juist niet te gebruiken op die onderdelen waar zij tot nu toe werden gebruikt. Deze keuzes worden in belangrijke

---

[67] Voor locatieontwikkelingsactiviteiten betekent dit dat in die periode adviezen moeten zijn verkregen en beoordeeld, bijvoorbeeld welstandsadviezen en adviezen van de Agrarische Adviescommissie. De ingewonnen adviezen kunnen aanleiding geven tot het vragen van nader advies. In dezelfde periode kunnen aan derden mogelijkheden voor inspraak worden geboden (Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Participatie in de voorbereiding van besluitvorming’ en ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’). Ten slotte moet binnen de beslistermijn een voldragen ontwerpbesluit aan het bevoegd gezag worden voorgelegd.

[68] Overigens mag worden verwacht dat, in gevallen waarin de termijnen van formele besluitvormingsprocedures niet kunnen worden gehaald, bestuursorganen meer dan thans het geval is, zullen uitwijken naar informele voorprocedures en in dat kader principe-verzoeken van initiatiefnemers zullen verlangen. Met toepassing van dergelijke informele voorprocedures, kan de formele aanvraag binnen de gestelde termijn worden behandeld, maar zo’n werkwijze betekent voor de initiatiefnemer geen verkorting van de duur van de besluitvormingsprocedure en voor het bestuur geen vermindering van de bestuurslasten.

[69] Artikel 16.57.

[70] Zie hierna ook in § 4.4.4.

mate overgelaten aan de regering en de bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten. Of de uiteindelijke toepassing tegemoet komt aan de eenvoud en de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht kan op grond van het voorstel niet worden vastgesteld.

Wat betreft de toedeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus lijkt het voorstel uit te gaan van uiteenlopende en deels tegengestelde uitgangspunten. Mede als gevolg van deze wijze van reguleren is onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt. Het voorstel kan erin resulteren dat decentrale overheden ruime bevoegdheden hebben en nadrukkelijk zelf een beleid kunnen voeren met betrekking tot fysieke leefomgeving. De bevoegdheden van decentrale overheden kunnen ook in sterke mate worden beperkt, wat zou leiden tot een situatie van mechanisch medebewind. Hoe de verdeling van taken en bevoegdheden uitpakt, zal pas blijken uit de uitvoeringsregelingen die op grond van het voorstel worden vastgesteld.

Het voorstel gaat door op de weg van procedurele integratie die met de Wabo is ingeslagen. Voor materiële integratie lijkt gelet op de juridische complicaties weinig ruimte. Het voorstel sluit echter niet uit dat zal worden gepoogd in de uitvoeringsregelingen een zekere mate van materiële integratie te bereiken.

Het voorstel bevat een substantieel aantal instrumenten dat afwijking van de algemene regels mogelijk maakt. Het voorstel biedt nauwelijks materiële grenzen of procedurele randvoorwaarden voor de toepassing van deze instrumenten. Als in uitvoeringsregelingen aan deze mogelijkheden tot flexibilisering op grote schaal toepassing wordt gegeven, heeft dit nadelige gevolgen voor de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel.

Ook een aantal procedurele aspecten van het omgevingsrecht zal bij amvb worden geregeld. Zo zal bij amvb worden vastgesteld voor welke vergunningplichtige activiteiten niet de reguliere voorbereidingsprocedure, maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb zal gelden. De Afdeling wijst erop dat de verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus vergen dat voor een aantal activiteiten de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal worden toegepast. Bovendien kan een te ruim gebruik van de reguliere procedure leiden tot onzorgvuldige besluitvorming en tot toepassing van de *lex silencio positivo* in gevallen waarbij dat, gelet op de ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving, niet wenselijk is.

2.7.2 Slotbeschouwing

a. Flexibiliteit vóór rechtszekerheid

De Afdeling constateert dat het voorstel de basis kan vormen voor een inzichtelijk, samenhangend, flexibel en efficiënt stelsel van omgevingsrecht, maar dat de verwezenlijking daarvan afhankelijk is van de inhoud en opbouw van de uitvoeringsregelingen. Het voorstel zelf geeft in beperkte mate sturing aan de vormgeving van het omgevingsrecht wat betreft de materiële normstelling, de verdeling van taken en bevoegdheden en de te volgen procedures. Dit brengt ook mee dat de wet zelf weinig houvast biedt voor de rechtspraktijk. Het voorstel biedt in beginsel veel beleidsruimte en flexibiliteit. Het ontbreekt evenwel aan een kader voor de wijze van uitvoering of handhaving van de wet of – als daar problemen mee zijn – voor de rechterlijke toetsing daarvan. Hierdoor kleeft aan het voorstel het risico dat de inzichtelijkheid van het stelsel van het omgevingsrecht juist vermindert en de complexiteit wordt versterkt.

Het toekomstig stelsel van het omgevingsrecht zal grotendeels worden vorm gegeven door middel van uitvoeringsregelingen die krachtens het voorstel worden vastgesteld. Pas dan zal blijken hoe de overheid ten aanzien van welke specifieke belangen zal interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden genomen. Eerst dan ook zal blijken of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht tegemoet komt aan de verbeterdoelstellingen uit de toelichting. Op basis van het voorstel, zoals dat thans voorligt, kan dit niet worden beoordeeld.

Ook in vergelijking met bestaande kaderwetten is het voorstel verstrekkend. Het voorstel kent – in het bijzonder wat de bevoegdheid van de regering betreft – ruime grondslagen van regulering die ten aanzien van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving kunnen worden toegepast. Door het ontbreken van een normatieve inkadering en het deels ontbreken van een sectorale afbakening is de beleidsruimte van het bestuur ongekend groot. Daarenboven biedt het voorstel ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken. Hierdoor kan ook het waarborgkarakter van eenmaal krachtens de wet gestelde regels afnemen. Het voorstel zet daarmee in op flexibiliteit, wat ten koste kan gaan van de rechtszekerheid en rechtsbescherming.

b. De medewetgevende taak van de Staten-Generaal

Het voorstel doet op deze wijze onvoldoende recht aan de medewetgevende taak van de Staten-Generaal. Het vaststellen van algemene verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, behoort tot een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland.[71]
Algemene verbindende voorschriften grijpen immers in in het dagelijks leven van burgers en de activiteiten van bedrijven.
Vanzelfsprekend kan het parlement niet bij de vaststelling van alle algemeen verbindende voorschriften worden betrokken. Veelal zal de bevoegdheid om bepaalde onderdelen van de wetgeving vast te stellen aan het bestuur moeten worden gedelegeerd. De essentie van een wettelijke regeling dient echter mede door het parlement te worden vastgesteld. Het gaat dan om:

- de reikwijdte van de wet;
- de structurele elementen van wettelijke regeling;[72]
- de voornaamste duurzame normen.[73]

De verantwoordelijkheid van het parlement om de essentie van de wettelijke regeling vast te stellen brengt bovendien met zich dat de regelgevende bevoegdheid die de wetgever aan het bestuur delegeert, waar mogelijk wordt begrensd. Op deze wijze neemt het parlement medeverantwoordelijkheid voor de beslissing op grond van welk belang verplichtingen worden gesteld aan burgers, wat de globale inhoud is van deze verplichtingen, wat de materiële grenzen zijn van deze verplichtingen en welke instanties op grond van welke bevoegdheden de verplichtingen (eventueel) nader specificeren, uitvoeren en handhaven.

Daarbij merkt de Afdeling – wellicht ten overvloede – op dat een wet niet alleen als grondslag dient voor de instrumenten die de overheid kan inzetten om publieke belangen te verwezenlijken, maar ook de legitimatie en begrenzing vormt van de interventies van de overheid in de samenleving. Daarbij dient een evenwicht te worden gevonden tussen de noodzaak om ten behoeve van het publieke belang te interveniëren enerzijds en de rechten van de betrokken burgers anderzijds. De betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging is daarbij essentieel. Het totstandkomingsproces van de wet in formele zin dwingt bovendien tot een uitvoerige openbare behandeling en daardoor mogelijk tot een zorgvuldigere afweging.

Een aantal bevoegdheidsgrondslagen van het voorstel is zo open geformuleerd dat een optimale bewegingsruimte aan het bestuur – in het bijzonder de regering – wordt geboden; bijna alles is mogelijk. Deze flexibiliteit heeft tot gevolg dat de noodzakelijke legitimatie en begrenzing van de (mogelijke) interventies van de overheid naar de achtergrond zijn verdwenen.

c. De positie van de rechter

Daar het voorstel zelf weinig sturing geeft, zal het in hoge mate van de inhoud van de uitvoeringsregelingen afhangen of het toekomstige stelsel van het omgevingsrecht inzichtelijk en voorspelbaar zal zijn. Waar deze duidelijkheid niet door de uitvoeringsregelingen wordt geboden, zal de bestuursrechter veelal gevraagd worden om alsnog die duidelijkheid te scheppen. De bestuursrechter echter zal, gelet op het voorstel, weinig handvatten hebben om het recht nader te duiden en de rechtmatigheid van besluiten te beoordelen. Hierdoor bestaat het risico dat ook rechterlijke beslissingen minder voorspelbaar worden.

2.7.3 Verbetermogelijkheden

Het voorstel kan aanmerkelijk worden verbeterd door daarin:

- het begrip ‘fysieke leefomgeving’ en daarmee de reikwijdte van het voorstel beter af te bakenen;[74]

---

[71] Orde in de regelgeving, blz. 42–44.
[72] In aanwijzing 24 van de Ar staan als structurele elementen genoemd:
– voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlof van de overheid;
– voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
– voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
– voorschriften betreffende rechtsbescherming;
– voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;
– voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
– voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
– voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.
[73] Orde in de regelgeving, blz. 42–44.
[74] Zie in dit verband ook § 8.1.

- uit het EU-recht afkomstige beginselen op te nemen, die het nationale beleid en de nationale regelgeving richting geven;
- toetsingskaders voor bepaalde soorten besluiten, zoals de verlening van omgevingsvergunningen, op te nemen, zoals dat is gedaan in de Wabo;
- meer materiële normen, zoals bepaalde omgevingswaarden en grenswaarden op te nemen;
- de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar;[75]
- de mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften (flexibilisering) te begrenzen;
- meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.[76]

In haar voorlichting over de herziening van het Omgevingsrecht gaf de Afdeling nadrukkelijk aan dat fasering van de herziening van het Omgevingsrecht niet zou mogen leiden tot een 'lege' kaderwet.[77] In dit verband is van belang dat 2018 wordt genoemd als datum voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Als dit het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is, staat niets eraan in de weg om de wet en de onderliggende regelgeving meer parallel en in nauwer onderling verband tot stand te brengen en voor advies voor te leggen aan de Afdeling. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat de wet zelf meer materiële kaders bevat die op basis van geclausuleerde bevoegdheden nader kunnen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Onverminderd de adviesopmerkingen die de Afdeling over het voorstel maakt, meent zij dat ook de invoeringswet nog zou kunnen worden benut om alsnog de noodzakelijke wijzigingen in de Omgevingswet aan te brengen.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het voorstel aan te vullen en aan te passen.

Deel B

3. Internationaal- en Europeesrechtelijke aspecten

3.1 Inleiding

Een aantal van de in het voorstel geïntegreerde beleidsterreinen en wetten wordt in meer of mindere mate beheerst door EU-regelgeving, zoals die inzake milieu, water, natuur, bouw, infrastructuur en cultureel erfgoed. Op deze terreinen gelden verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen. In de toelichting wordt gesteld dat deze EU- en internationale verplichtingen voor Nederland als uitgangspunt zijn genomen in het voorstel.[78] Daarom is voor de opzet van het voorstel aangesloten bij de ordening die afgeleid kan worden uit de EU-richtlijnen op het gebied van onder meer milieu en water.[79] Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat het uitgangspunt is dat niets anders of méér wordt vastgelegd dan hetgeen de EU-richtlijnen voorschrijven. Ten slotte vermeldt de toelichting dat de definities en rechtsfiguren uit de EU-wetgeving als uitgangspunt zijn genomen.[80]

Bestudering van het voorstel en een steekproefsgewijze beoordeling van het voorstel aan de hand van een aantal verdragen, EU-richtlijnen en -verordeningen geeft aanleiding tot het maken van enige opmerkingen.

3.2 Implementeren van EU-richtlijnen

3.2.1 Inleiding

Aan het voorstel liggen enkele tientallen EU-richtlijnen ten grondslag. Deze richtlijnen zijn reeds geïmplementeerd in de geldende wetgeving. Daar waar het voorstel voorziet in intrekking van deze wetgeving, zal het voorstel tevens moeten voorzien in een juiste en volledige implementatie van de toepasselijke richtlijnen dan wel in een voldoende grondslag daarvoor. Eerder in het advies is uitgebreid ingegaan op de keuze van de wetgever om de inhoudelijke normstelling niet in het voorliggende voorstel, maar bij of krachtens amvb te regelen.[81] Vanwege die keuze voorziet het

[75] Zie in dit verband ook de paragrafen 5.3, 6.1 en 9.2.6.
[76] Dit is hier nog niet aan de orde gekomen. Zie hierna de paragrafen 6.2.2 (aanwijzing van overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete in de wet), 6.3.2 (normering bevoegdheid tot binnentreden in de wet), 6.4.2 (aanwijzing van bibob-activiteiten in de wet) en 7.1.2 (rechtsbescherming).
[77] Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II, 33 118, nr. 3), blz. 37.
[78] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2, 'Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet', sub § 2.1. 'Inhoud van dit hoofdstuk'.
[79] Memorie van toelichting, Algemeen, § 1.4, 'Visie op de Omgevingswet', sub§ 'De beleidscyclus als basis voor de Omgevingswet' en § 2.3 'EU-recht'.
[80] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. 'Begripsbepalingen'.
[81] Zie tevens Memorie van Toelichting, Algemeen, § 5.12, 'Delegatiebeleid en terminologie'.

voorstel zelf nauwelijks in materiële bepalingen ter (her)implementatie van de EU-richtlijnen. Deze implementatie bij of krachtens amvb zal uiteraard moeten voldoen aan alle door de EU-wetgever en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) gestelde vereisten. De Afdeling wijst in dit verband onder meer op de verdragsverplichtingen inzake vrij verkeer, mededinging en staatssteun en op de verplichting om nieuwe en aangepaste nationale technische voorschriften aan te melden bij de EU-Commissie.[82] Tevens wijst de Afdeling op de verplichting om relevante EU-verordeningen uitvoerbaar te maken door bevoegde instanties aan te wijzen en sancties vast stellen. Voorts mag het voorstel en de daarop gebaseerde regelingen de uitvoering van deze EU-verordeningen niet in de weg staan.

Wat betreft de implementatie van EU-richtlijnen geeft het voorstel aanleiding tot het maken van opmerkingen betreffende de rechtsgrondslagen (§ 3.2.2), de EU-milieubeginselen (§ 3.2.3), het niveau van regelgeving (§ 3.2.4), de terminologie (§ 3.2.5) en de niet-sectorale EU-richtlijnen (§ 3.2.6).

3.2.2 Rechtsgrondslagen

Het gevolg van de keuze om bij amvb te voorzien in de omzetting van de toepasselijke EU-richtlijnen is dat thans niet of nauwelijks kan worden beoordeeld of sprake is van een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Deze vraag kan pas worden beantwoord als alle uitvoeringsregels zijn vastgesteld. Op dit moment kan de Afdeling slechts beoordelen of het voorstel voldoende rechtsgrondslagen biedt voor die implementatie. Gezien de aard en de omvang van de toepasselijke EU- en internationale verplichtingen heeft de Afdeling zich beperkt tot een steekproefsgewijs onderzoek naar de rechtsgrondslagen in het voorstel. De Afdeling sluit niet uit dat zij bij de beoordeling van de ontwerp-amvb's alsnog moet concluderen dat wetswijziging nodig is.

Uit dit steekproefsgewijze onderzoek blijkt dat het voorstel in veel gevallen slechts voorziet in een *mogelijkheid* om uitvoeringsregelgeving vast te stellen door middel van een 'kan-bepaling', ook wanneer de EU-richtlijnen *verplichten tot regelgeving*.
Voorbeelden zijn te vinden in de artikelen 16.79 en 16.81 van het voorstel, op grond waarvan bij of krachtens amvb procedurele en vormvereisten kunnen worden gesteld. Van correcte implementatie van bijvoorbeeld artikel 13, vierde en zevende lid, van de kaderrichtlijn water of van artikel 5, eerste lid, van de smb-richtlijn, is in dit geval alleen sprake wanneer van de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringsregelgeving daadwerkelijk en correct gebruik wordt gemaakt. Eenzelfde 'kan-bepaling' staat in artikel 20.3 van het voorstel op grond waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden. Op grond van artikel 4, derde lid, van de grondwaterrichtlijn moet de grondwatermonitoring worden uitgevoerd volgens de vereisten genoemd in de kaderrichtlijn water.

Naar het oordeel van de Afdeling levert de facultatieve aard van de 'kan-bepaling' onnodig risico's op voor een juiste en volledige implementatie van de EU-richtlijnen. Mogelijk wordt op deze manier niet voldaan aan de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid om ten volle te voldoen aan de door de EU-wetgever gestelde vereisten van rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid.[83]

De Afdeling adviseert in het voorstel te voorzien in dwingende bepalingen wanneer EU-richtlijnen verplichten tot uitvoeringsregelgeving.

3.2.3 EU-milieubeginselen[84]

Aan het EU-milieurecht liggen algemene rechtsbeginselen ten grondslag, zoals het attributie-, het subsidiariteits- en het integratiebeginsel,[85] maar ook meer specifieke milieubeginselen, zoals die genoemd in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).[86] Voorts zijn beginselen vastgelegd in EU-richtlijnen. In het navolgende maakt de Afdeling opmerkingen over beide soorten beginselen.

a. Milieubeginselen ex artikel 191 VWEU

Artikel 191 van het VWEU bepaalt dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de

[82] Arrest C-29/84 van 23 mei 1985, Commissie / Duitsland, ro. 22-23; arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48; arrest C-354/99 van 18 oktober 2001, Commissie/Ierland, ro. 27; arrest C-291/84, Commissie / Nederland; arrest C-194/94 van 30 april 1996, Securitel.
[83] Arrest C-177/04 van 14 maart 2006, Commissie / Frankrijk, ro. 48.
[84] Onder 'milieu' wordt tevens water en natuur begrepen.
[85] Op milieugebied is het integratiebeginsel vastgelegd in artikel 11 VWEU en in artikel 37 EU Handvest van de Grondrechten.
[86] De toelichting gaat alleen in op het attributiebeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

Unie.[87] Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.[88] Dientengevolge zijn deze beginselen richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid en wetgeving. De EU-wetgever moet bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid de doelstellingen, beginselen en criteria die genoemd zijn in artikel 191 van het VWEU respecteren.[89] De nationale wetgever is verplicht om deze beginselen in acht te nemen wanneer het uitvoering geeft aan de EU-wetgeving.[90] Nationale rechters dienen de eerbiediging van de beginselen te verzekeren.[91]

Gelet op het uitgangspunt van de wetgever om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het EU-recht, het integrale karakter van het voorstel en de harmoniserende werking die uitgaat van codificatie, alsmede de in hoofdstuk 2 van dit advies genoemde argumenten – zijnde de positie van de Staten-Generaal als medewetgever en het ordenend vermogen van een wet in formele zin – ligt verankering van de belangrijkste beginselen in het voorstel in de rede. Zij geven invulling aan wettelijke normen en de discretionaire bevoegdheden die in het voorstel zijn opgenomen en bieden een leidraad aan bestuursorganen en rechters bij de toepassing ervan. Daarmee dragen beginselen bij aan een betere voorspelbaarheid van het overheidsoptreden.

De Afdeling adviseert beginselen ex artikel 191 van het VWEU te codificeren in het voorstel.

b. Beginselen in EU-richtlijnen

Vrijwel alle EU-richtlijnen die in het voorstel moeten worden geïmplementeerd zijn gebaseerd op artikel 192 van het VWEU en zij dienen derhalve de doelstellingen en beginselen van artikel 191 te verwezenlijken.[92] Ter uitvoering hiervan kennen veel richtlijnen eigen, meer specifieke beginselen, zoals het beginsel van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) in de richtlijn industriële emissies.[93] Deze meer specifieke beginselen of uitgangspunten in de EU-richtlijnen zijn thans in het Nederlandse stelsel verspreid te vinden in wettelijke bepalingen of in beleidsdocumenten. Zo is het genoemde BBT-beginsel neergelegd in artikel 2.14, lid 1, onderdeel c, van de Wabo. Een nadere uitwerking is te vinden in de uitvoeringsregelingen.[94] Verder is het standstill-beginsel uit de kaderrichtlijn water geïmplementeerd in artikel 5.2, derde lid, van de Wm waarin is voorzien in regels voor het omgaan met het uitgangspunt dat geen sprake mag zijn van achteruitgang.[95] Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

De toelichting stelt dat deze specifieke milieubeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht kunnen worden toegepast en om die reden niet allemaal zijn opgenomen in het voorstel.[96] Voor zover ze van belang zijn voor concrete besluiten, zoals omgevingsvergunningen, vormen ze onderdeel van de actualiseringplicht en het in een amvb vast te leggen toetsingskader. Voor het overige werken ze langs beleidsmatige weg door, aldus de toelichting.

Geconstateerd kan worden dat het voorstel voorziet in de doorwerking van het BBT-beginsel via de actualiseringsplicht en het toetsingskader in een amvb.[97] De doorwerking van het, thans wettelijk verankerde, standstillbeginsel is echter niet gegarandeerd in het voorstel. Het argument dat dit beginsel niet van toepassing is op de gehele fysieke leefomgeving overtuigt niet. Niet alleen geldt

---

87 Het beginsel van een hoog niveau van bescherming. Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 46.

88 Thans loopt een inbreukprocedure over de terugwinning van de kosten van waterdiensten uit de kaderrichtlijn water, http://archief.snm.nl/pdf/1000_060719.01_brf_stas_schultz_art_5_rapportages_eu_krw.pdf en http://www.eeb.org/publication/20060717-EEB-WWF-Complaint-EC-on-WFD-application-final.pdf; Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 27 625, nr. 287.

89 Arrest van 14 juli 1998, zaak C-341/95, Bettati, r.o. 34.

90 Arrest van 26 mei 2011, C-538/09, Commissie / België, r.o. 39, 66; arrest van 7 september 2004, C-127/02, LVBW/Nederland, r.o.58; arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50 – 53; Eenzelfde status hebben de beginselen in het EU Handvest van de Grondrechten gekregen in artikel 51, tweede lid, en artikel 52, vijfde lid; Jan H. Jans en Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon, 4th Edition* (Groningen: European Law Publishing, 2012), blz. 28; Tom Barhuysen en Fleur Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraktijk' in: *Kansen in het Omgevingsrecht* (Groningen: 2010), blz. 57.

91 Arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97, Standley, r.o. 50.

92 Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen; artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

93 Overweging 12 en 13 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

94 Artikelen 5.3 en 5.4, lid 4, Besluit omgevingsrecht in samenhang met artikel 9.2 Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) juncto bijlage I Mor.

95 Zie tevens artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit en artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

96 Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet, en § 11.1 Algemeen.

97 Artikelen 4.25 en 4.26 in samenhang met artikel 5.13, tweede lid, van het voorstel.

ditzelfde argument voor het BBT-beginsel, ook kan – evenals bij het BBT-beginsel – aansluiting worden gezocht bij de bevoegdheid om rijksregels te stellen voor milieu en watersystemen. Gelet op de consistentie, ligt (her)codificatie van het standstillbeginsel in het voorstel in de rede.

De Afdeling adviseert het standstillbeginsel opnieuw in het voorstel te codificeren.

3.2.4 Niveau van regelgeving

Onverminderd hetgeen is opgemerkt over het niveau van regelgeving eerder in het advies, worden hier opmerkingen gemaakt over de inhoud van het milieueffectrapport en de monitoringsverplichting ingevolge het Verdrag van Aarhus.

a. Inhoud van het milieueffectrapport

Het voorstel voorziet in een regeling van een aantal verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen inzake de milieubeoordeling van plannen en projecten. Voor de overige EU-verplichtingen ingevolge deze richtlijnen is gekozen voor regeling bij amvb. De gedeeltelijke verschuiving naar amvb-niveau van de thans op wetsniveau geregelde materie lijkt arbitrair.[98] Het gevolg is evenwel dat bijvoorbeeld nog niet kan worden beoordeeld of het voorstel een voldoende basis biedt voor een juiste en volledige implementatie van de verplichtingen inzake de inhoud van het milieueffectrapport voor plannen en programma's, zoals voorgeschreven in artikel 5, eerste en tweede lid, van de smb-richtlijn. Volgens de transponeringstabel worden deze verplichtingen geïmplementeerd in artikel 16.41 van het voorstel, maar deze bepaling betreft slechts het gebruik van de andere plan-MER-en en niet de inhoud van een plan of programma als zodanig. Weliswaar biedt artikel 16.81 van het voorstel een zeer algemene basis voor uitvoeringsmaatregelen, maar deze zijn, volgens de toelichting, niet bedoeld om eisen te stellen aan de inhoud.[99]

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

b. Monitoringsverplichting Verdrag van Aarhus

Richtlijn 2003/4 verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om milieu-informatie – waaronder risicobeoordelingen – actief en systematisch te verspreiden onder het publiek.[100] Artikel 20.5 van het voorstel bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of bij amvb regels worden gesteld voor het actief verstrekken van gegevens die zijn verkregen uit de monitoring over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan het publiek. Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid voor rijksomgevingswaarden nadere regels worden gesteld. Volgens de toelichting gaat het daarbij voornamelijk om regels van technische aard. De uitzonderingsgronden en beperkingen van deze verplichting zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur. Gelet op de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger, is het onwenselijk om de hoofdregel te formuleren bij of krachtens amvb, terwijl de uitzonderingen in een (andere) wet in formele zin zijn opgenomen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

3.2.5 Terminologie

Het uitgangspunt van de wetgever is zoveel mogelijk – dus ook wat de begrippen betreft – aan te sluiten bij het EU-recht.[101] De toelichting geeft een aantal voorbeelden. Zo is in de definitie van 'project' en 'bevoegde instantie' aangesloten bij de mer-richtlijn.[102] Het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en -systematiek heeft als voordeel dat de aansluiting met nationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatieverschillen worden voorkomen. De Afdeling heeft om die reden eerder geadviseerd de terminologie van EU-richtlijn als uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.[103]

---

[98] Zie tevens aanwijzingen 22, 24 en 25 van de Ar.
[99] Aldus de memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.81.
[100] Richtlijn 2003/4/EG van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.
[101] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.2. Begripsbepalingen.
[102] Richtlijn 2011/92/EU van het Europese Parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.
[103] Zie bijvoorbeeld het advies van 16 november 2011, nr. W14.11.0221, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, de Wm en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, herschikking; PbEU L334). Zie tevens het jaarverslag 2010 van de Raad van State, Eenheid en verscheidenheid – Afstemming als basisvoorwaarde van de kwaliteit van EU- en nationale wetgeving, blz. 57.

In het voorstel worden bepaalde begrippen uit EU-richtlijnen overgenomen, andere begrippen echter niet. Een motivering voor het afwijken van de EU-terminologie wordt niet altijd gegeven. De keuze om de EU-terminologie al dan niet te gebruiken in het voorstel lijkt daardoor weinig consistent.

In het navolgende gaat de Afdeling in op de begrippen 'inrichting', 'bevoegde instantie' en 'milieu-informatie'.

a. Het begrip inrichting

Het voorstel voorziet niet meer – zoals thans het geval is in de Wm en Wabo[104] – in het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor het stellen van algemeen geldende regels en de vergunningplicht voor milieuactiviteiten. In plaats daarvan hanteert het voorstel uitsluitend het begrip 'milieuactiviteit'. Ingevolge het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, onder b, van het voorstel is het verboden om zonder vergunning een activiteit, zijnde een milieuactiviteit, te verrichten, voor zover het een bij amvb aangewezen geval betreft. Ingevolge artikel 4.25 van het voorstel worden rijksregels gesteld voor locatiegebonden milieuactiviteiten. De bijlage van het voorstel omschrijft 'milieuactiviteit' als activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een wateractiviteit. Volgens de toelichting gaat het om activiteiten die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of andere bij amvb aangewezen activiteiten.

Afschaffing van het begrip 'inrichting' betreft een fundamentele wijziging ten opzichte van de geldende systematiek in de Wm en de Wabo, waarvoor dragende argumenten mogen worden verwacht. In de toelichting bij het voorstel wordt ter motivering van de vervanging van het begrip 'inrichting' gesteld dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van het bedrijfsleven om de milieunormen meer te richten op handelen.[105] Nader onderzoek leidt echter tot de conclusie dat in de toelichting een eenzijdig beeld wordt gegeven van de in de praktijk levende wensen van het bedrijfsleven. Niet alleen zijn de onderzoeksresultaten van de Structurele Evaluatie Milieuwetgeving[106] genuanceerder dan in de toelichting wordt weergeven, ook geeft een aantal inspraakreacties over de consultatieversie en reacties uit de praktijk aanleiding tot de conclusie dat de wens om het inrichtingenbegrip niet langer te hanteren slechts wordt geuit door een selecte groep bedrijven.[107]

Voorts is het de vraag of met het begrip 'milieuactiviteit' een oplossing wordt gevonden voor de gesignaleerde problematiek inzake de samenhang, die zich zou voordoen bij het begrip 'inrichting'. Door niet langer het begrip 'inrichting' als aangrijppunt te hanteren, kan volgens de toelichting een betere integratie plaatsvinden met regels voor milieubelastende activiteiten waarin juist de activiteit als uitgangspunt wordt gehanteerd. Vergelijkbare activiteiten die buiten een inrichting of tijdelijk worden verricht, kunnen met het aangrijppunt milieuactiviteit op dezelfde wijze worden gereguleerd. Sinds de introductie van het begrip 'inrichting' op het terrein van het milieurecht is echter veel onderzoek gedaan naar en jurisprudentie ontwikkeld over het begrip 'inrichting'. Het bevat een aantal ordenende elementen die in de loop der tijd zijn uitgekristalliseerd en in de Wm zijn gecodificeerd. Op grond van deze ordenende elementen kan thans worden vastgesteld of een bepaalde activiteit onder de milieuregels valt en hoe deze activiteit, al dan niet in samenhang met andere activiteiten, beoordeeld dient te worden. Verder biedt het begrip een duidelijk aanknopingspunt voor de normadressaat: degene die de inrichting drijft. De vraag is of met het introduceren van een ander begrip, waarin deze ordenende elementen ontbreken, de problemen met het geldende begrip worden opgelost. Ook bij het hanteren van het begrip 'milieuactiviteit' is het onvermijdelijk dat een zekere ordening plaatsvindt en keuzes moeten worden gemaakt over hetgeen als een samenhangend geheel moet worden gezien. Niet op voorhand is in te zien dat het begrip 'milieuactiviteit' wel tegemoet komt aan de wensen van bedrijven en een probleem oplost zonder een nieuw probleem te creëren. Nieuwe terminologie leidt doorgaans tot nieuwe jurisprudentie om de precieze betekenis vast te stellen.[108]

Vervolgens merkt de Afdeling op dat het voorstel weliswaar voorziet in een verbod voor een ieder die bepaalde activiteiten wil verrichten zonder vergunning en in de mogelijkheid dat een aanvrager naar keuze voor een of meer activiteiten een vergunning kan aanvragen,[109] maar het is de vraag in

[104] In het milieurecht fungeert dit begrip sinds 1991 als het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten: zie Kamerstukken II, 1990–1991, nrs.1–2 e.v.
[105] Zo wordt met name de toepassing van het criterium van organisatorische bindingen als onnatuurlijk ervaren.
[106] Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgevonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, november 2009, ISBN: 978-90-8958-120-4; 110643/CE9/048/000360 en Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven' van juni 2010, ISBN: 978-90-8958-168-6; B02023/CE0/0D8/000040/dt.
[107] 'Zorgen om verdwijnen 'inrichting' uit de omgevingswet', S. Buitelaar, 11 oktober 2013, reacties van bedrijven en bestuursorganen tijdens de Dag van de Omgevingswet, www.binnenlandsbestuur.nl.
[108] Dit geldt vanzelfsprekend niet alleen voor het alternatief voor het inrichtingenbegrip, maar voor alle nieuwe begrippen in het voorstel.
[109] Artikel 5.1 resp. artikel 5.9.

hoeverre een aanvrager zich verantwoordelijk acht voor (bepaalde gevolgen van) samenhangende activiteiten. De toelichting gaat hierop niet in.

In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat 'het in de sfeer van de uitvoeringsregelgeving, met name vanwege EU-verplichtingen, zoals de Seveso-III richtlijn,[110] nodig zal zijn om het begrip, of een daarmee vergelijkbaar begrip waarmee samenhang in activiteiten wordt uitgedrukt, op sommige plaatsen toch te hanteren'. De toelichting vervolgt dat het begrip in de uitvoeringsregelgeving een beperktere context zal hebben dan nu in de Wm en de Wabo het geval is.
Wanneer het jarenlang gebruikte begrip terugkeert in de uitvoeringsregelgeving, ligt het voor de hand dat zal worden uitgegaan van het begrip zoals dat nu wordt gehanteerd en zoals dat is verduidelijkt in de jurisprudentie. Wanneer een andere inhoud aan hetzelfde begrip wordt toegekend, zal dit leiden tot verwarring. Beperking van de context van het begrip 'inrichting' in de uitvoeringsregelingen zal in dit geval onwenselijk zijn uit het oogpunt van inzichtelijkheid, integratie, vereenvoudiging en rechtszekerheid. Dit staat op gespannen voet met de aan het voorstel ten grondslag liggende verbeterdoelstellingen. Het voorgaande geldt ook voor het gebruik van verschillende begrippen in de diverse amvb's voor locatiegebonden bedrijfsmatige handelingen.

De mogelijkheid om een eigen, nationale invulling te geven en een andere definitie te kiezen is beperkt door de van toepassing zijnde EU-verplichtingen, als de richtlijn industriële emissies, de Seveso-III-richtlijn en de PRTR-verordening.[111] In deze richtlijnen en verordening worden de begrippen 'installatie' of 'inrichting' gehanteerd als aangrijpingspunt van regulering van milieubelastende activiteiten. Vanwege de rechtstreekse werking van verordeningen is het van belang dat de nationale uitvoeringsregelgeving geen tegenstrijdigheden met de begripsomschrijving van de toepasselijke verordeningen bevat. Tegelijkertijd moet wordt aangesloten bij de richtlijnbegrippen, die ook onderling verschillen. Dit is een lastige opgave, nu het EU-recht zelf op dit punt niet eenduidig is.

Ten slotte is niet duidelijk wat er zal gebeuren met bestaande besluiten met betrekking tot inrichtingen, zoals vergunningen, op het moment dat het voorstel in werking treedt. De invoeringswet zal voorzien in overgangsrecht. Of dat toereikend is, zal dan moeten worden bezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de geschetste problematiek en het voorstel op dit punt zo nodig nader te bezien.

b. Bevoegde instantie

Hoofdstuk 16 van het voorstel voorziet in een nieuw begrip 'bevoegde instantie', in navolging van de mer-richtlijn, aldus de toelichting. Het is de vraag in hoeverre het overnemen van dit EU-begrip functioneel is. De mer-richtlijn – net als veel andere richtlijnen – bepaalt dat de lidstaten een bevoegde instantie moeten aanwijzen om de taken uit te voeren die voortvloeien uit de richtlijn.[112] Dit betreft in Nederland bestuursorganen van verschillende bestuurslagen, die doorgaans in de Nederlandse wetgeving worden aangeduid als 'bevoegd gezag'. Het hiervoor genoemde begrip 'bevoegde instantie' uit de mer-richtlijn leent zich derhalve minder goed voor toepassing in het voorstel.

In de toelichting staat dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van de in de Wm gehanteerde term 'bevoegd gezag'.[113] Tevens vermeldt de toelichting het volgende: 'Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit.' Aldus lijkt toch een van het begrip bevoegd gezag afwijkende inhoud te worden gegeven aan het begrip 'bevoegde instantie'. Doordat in het voorstel – en ook in dezelfde afdeling waarin dit begrip wordt gehanteerd – eveneens het begrip 'bevoegd gezag' wordt gebruikt, leidt de nieuwe, niet gedefinieerde term 'bevoegde instantie' eerder tot verwarring dan tot vereenvoudiging.[114]

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

---

[110] Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996.
[111] Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.
[112] Artikel 1, tweede lid, onder f, van de mer-richtlijn.
[113] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.38. De wetgever wil beter aansluiten bij het begrippenkader van de mer-richtlijn.
[114] Het voorgestelde artikel 16.43 bepaalt dat het *bevoegd gezag* advies vraagt aan de Commissie mer.

c. Milieu-informatie

De term 'milieu-informatie' wordt niet gebruikt in het voorstel. Het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4 kennen het begrip wel, waarbij de definitie van de richtlijn ruimer is dan de definitie in het verdrag. De definitie is thans opgenomen in artikel 19.1a van de Wm. Hoofdstuk 19 van de Wm blijft voorlopig gelden. Uit de toelichting blijkt niet of de definitie van milieu-informatie in het voorstel wordt toegevoegd wanneer hoofdstuk 19 in een latere fase wordt opgenomen in het voorstel. Op basis van de wetgeving na de implementatie van richtlijn 2003/4 zijn er sinds 2006 diverse uitspraken gedaan over de betekenis van het verruimde begrip milieu-informatie. Daaruit blijkt dat niet altijd op voorhand duidelijk is of sprake is van milieu-informatie. Gelet op deze onduidelijkheid, acht de Afdeling het onwenselijk dat de term nog wel (enige tijd) gehandhaafd blijft in de Wm, maar in het voorstel hierin niet is voorzien.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig in het voorstel te voorzien in een begripsbepaling en – omschrijving van het begrip 'milieu-informatie'.

3.2.6 Niet-sectorale EU-richtlijnen

Lidstaten zijn op grond van artikel 288 van het VWEU en jurisprudentie van het Hof van Justitie vrij om geëigende vormen en middelen te kiezen om het door de EU-richtlijnen beoogde resultaat te halen. Lidstaten zijn tevens vrij om te beslissen op welk wetgevingsniveau zij een EU-richtlijn wensen te implementeren: het EU-recht verplicht niet tot implementatie van EU-richtlijnen op het niveau van de wet in formele zin. Het is evenwel in Nederland gebruikelijk om voor de omzetting van EU-richtlijnen de normale wetsystematiek te gebruiken, volgens dezelfde uitgangspunten als bij autonome nationale regelgeving.
Dientengevolge ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede om de essentiële onderdelen uit een aantal niet-sectorspecifieke richtlijnen op het terrein van de fysieke leefomgeving op te nemen in het voorstel. Zo bevatten de op het Verdrag van Aarhus gebaseerde richtlijnen[115] en de richtlijnen inzake de milieubeoordeling voor plannen, programma's en projecten[116] voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden bij het gebruik van bevoegdheden door de overheid. Het gaat dan om bijvoorbeeld voorschriften die verplichten tot het vragen van advies aan bepaalde instanties of het horen van belanghebbenden dan wel een recht op inzage van bepaalde stukken bieden. Dergelijke wezenlijke voorschriften worden zoveel mogelijk in de wet in formele zin opgenomen.[117]

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

3.3 Overige opmerkingen

3.3.1 Minimumharmonisatie

Zoals gezegd, zijn vrijwel alle EU-richtlijnen, die in het voorstel dienen te worden geïmplementeerd, gebaseerd op artikel 192 van het VWEU.[118] De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van deze bepaling, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen treft en handhaaft.[119]Gelet op de voor Nederland specifieke economische, geografische en ecologische omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat er goede redenen bestaan voor Nederland om verdergaande milieubeschermingsmaatregelen te nemen. Nederland maakte in het verleden gebruik van deze mogelijkheid, maar veel nationale verdergaande beschermingsmaatregelen zijn bij eerdere wetswijzigingen komen te vervallen.
In de toelichting wordt geconstateerd dat verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Niet is aangegeven of daarvan nog sprake is in het geldende Nederlandse omgevingsrecht en of en in hoeverre deze verdergaande maatregelen zijn overgenomen in het voorstel. Deze informatie wordt gemist, nu in de toelichting het uitgangspunt is gekozen dat niets anders of meer wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is.[120] De Afdeling merkt dit op, nu eveneens als uitgangspunt van de regering geldt dat het beschermingsniveau van

[115] Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en richtlijn 2003/4 en richtlijn 2003/35.
[116] Richtlijn 2011/92/EU en richtlijn 2001/42/EG.
[117] Aanwijzing 24 van de Ar.
[118] Een aantal van de opnieuw te implementeren EU-richtlijnen verwijst expliciet naar deze algemene bepalingen van het EU-recht. Bijvoorbeeld overweging 16 van Richtlijn 2000/60/EG, artikel 8 van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, artikel 10 van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, overweging 26 en artikel 11 van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, artikel 27 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.
[119] Artikel 193 van het VWEU.
[120] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.3 EU-recht.

gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit in het voorstel gelijk blijft aan het huidige niveau.[121] Naar de Afdeling aanneemt is het geldende beschermingsniveau een reden om – in afwijking van het uitgangspunt niet meer te regelen dan de EU-richtlijn voorschrijft – te voorzien in een verdergaande nationale beschermingsmaatregel.

Wanneer de wetgever kiest voor verdergaande milieubeschermingsmaatregelen, vormen de algemene bepalingen van het EU-recht inzake vrij verkeer en mededinging het kader waarbinnen deze extra nationale beschermende maatregelen moeten worden vastgesteld. In die gevallen waarin de overheid ondernemingen aanmoedigt om investeringen te doen die het milieubeschermingsniveau verhogen of wanneer zij daarvoor worden gecompenseerd, is mogelijk sprake van staatssteun. De artikelen 107 en 108 van het VWEU zijn daarop van toepassing. In de toelichting wordt op dit punt slechts verwezen naar de kaderwetten subsidies, maar deze volstaan niet om te voldoen aan de EU-verplichtingen op dit punt.[122] De Afdeling wijst hierbij op de EU-richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming alsmede op de algemene groepsvrijstellingsverordening.[123]

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.

3.3.2 Verordeningen

De toelichting gaat in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 8 slechts beperkt in op de verhouding tussen het voorstel en het EU-recht. Er wordt verwezen naar de implementatie van EU-richtlijnen, maar aan de uitvoering van relevante EU-verordeningen wordt geen aandacht besteed. Ondanks het gegeven dat EU-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en derhalve in beginsel niet in nationale regelgeving omgezet mogen worden, kunnen zich situaties voordoen waarin de nationale wetgever genoodzaakt is nadere regels te geven, met name voor strafbaarstelling, handhaving en de aanwijzing van uitvoeringsautoriteiten.
Aan het geldende milieurecht ligt een aanzienlijk aantal verordeningen ten grondslag. Een deel van deze verordeningen betreft onderwerpen waarop het voorstel (nog) niet ziet, zoals stoffen, producten en afvalstoffen. Deze blijven vooralsnog geregeld in de Wm. Voor andere verordeningen geldt wel dat zij een rol spelen in het voorstel. Het voorstel mag de doorwerking van deze verordeningen niet belemmeren.[124]

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3.3.3 Nieuwe internationale verplichtingen

Artikel 23.2 van het voorstel bepaalt dat een wijziging van een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 van het VWEU waarnaar in regels, gesteld bij of krachtens deze wet, wordt verwezen, voor de toepassing van die regels gaat gelden met ingang van de dag waarop aan die wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant of op andere geschikte wijze wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld. Een artikelsgewijze toelichting ontbreekt.

a. Dynamische verwijzing

De Afdeling gaat er van uit dat met deze bepaling bedoeld is te verwijzen naar EU-bepalingen inclusief de toekomstige wijzigingen of aanvulling daarvan, oftewel een dynamische verwijzing. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen dynamische verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunten zijn wel de EU-eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid.[125]

Met een dynamische verwijzing is minder kenbaar wat het geldend nationaal recht is. De materiële inhoud van de EU-voorschriften is immers niet terug te vinden in de nationale regeling. Om toch aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid te kunnen voldoen, is de modelbepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.) dan ook toegeschreven op een individuele bepaling van de EU-regelgeving en een specifieke nationale bepaling of regeling.[126]

---

[121] Memorie van toelichting, Algemeen, § 2.4 Gelijkwaardige bescherming.
[122] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.13.2 Instrumenten.
[123] Richtsnoeren van 1 april 2008 inzake staatssteun voor milieubescherming, Publicatieblad C 82 van 1 april 2008, Verordening (EG) nr. 800/2008.
[124] Een voorbeeld betreft de EMAS-verordening inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, verordening (EG) Nr. 1221/2009 van het Europees parlement en de raad van 25 november 2009.
[125] Arrest van 14 maart 2006, C-177/04, Commissie / Frankrijk, r.o. 48; Handboek Wetgeving en Europa, blz. 93.
[126] Aanwijzing 336 van de Ar, sub 2.

In artikel 23.2 wordt niet verwezen naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke richtlijn, maar naar 'een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 VWEU'. Voorts laat artikel 23.2 de wijziging niet slechts gelden voor (een specifieke bepaling van) het voorstel, maar ook voor regels 'krachtens deze wet'. Ten slotte wordt het niet alleen mogelijk om in de Staatscourant een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding bekend te maken, maar ook 'op andere geschikte wijze'. Welke wijze de wetgever voor ogen heeft en om welke reden deze geschikt zou zijn, wordt niet toegelicht. Artikel 23.2 is daarmee dusdanig onbepaald dat de kenbaarheid van de bepaling uit de EU-richtlijn waarnaar is verwezen en daarmee de rechtszekerheid voor de burger in het gedrang komen en het artikel op gespannen voet staat met de eisen van zorgvuldige implementatie.
Overigens wijst de Afdeling erop dat in het voorstel nergens is voorzien in een verwijzing naar een specifieke bepaling (of bijlage) uit een specifieke EU-richtlijn.

De Afdeling adviseert artikel 23.2 te schrappen.

b. Voorziene wijzigingen EU-richtlijnen

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag wat moet gebeuren met richtlijnen die worden gewijzigd en moeten worden geïmplementeerd *voordat* het voorstel in werking is getreden.[127] Vanuit het oogpunt van bestendige wetgeving verdient het de voorkeur om in de toelichting in te gaan op deze voorziene wijzigingen en aan te geven in hoeverre het voorstel reeds voldoet aan de zojuist aangeduide verplichtingen dan wel wetswijziging noodzakelijk zal zijn in afwachting van de inwerkingtreding van het voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3.3.4 Transponeringstabel

Bij elke fase van omzetting van EU-richtlijnen moet duidelijk zijn waar de verschillende onderdelen in de wetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere stap in het regelgevingsproces wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde omissies in de implementatie worden voorkomen. In de toelichting is een transponeringstabel opgenomen die niet voorziet in deze mogelijkheid, zodat niet is te voorzien in hoeverre kan worden voldaan aan de richtlijnverplichtingen.[128]

De Afdeling adviseert de transponeringstabel aan te passen.

3.3.5 Limitatieve aanwijzing plannen en programma's

Kaderstellende plannen of programma's kunnen op basis van EU-richtlijnen plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om plannen en programma's die in verschillende bepalingen in het voorstel worden geïntroduceerd. Aangezien het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma's door de integratie van meerdere wetten in het voorstel afneemt, acht de wetgever het niet meer nodig om de plannen of programma's waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen. Doorslaggevend is of het plan voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 16.40 van het voorstel.[129] Daarmee komen de thans geldende limitatieve lijsten van plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer te vervallen.[130] Deze wijziging verdient geen aanbeveling, vanwege de rechtsonzekerheid die dit met zich brengt.[131] De voorgestelde systematiek sluit weliswaar aan bij de systematiek van de richtlijn, maar betekent ten opzichte van de geldende systematiek een achteruitgang van de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. In de toelichting wordt aandacht besteed aan de voorgestelde wijziging, maar niet uitputtend ingegaan op de gevolgen ervan voor de burger.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen op dit punt en zo nodig het voorstel aan te passen.

---

[127] Bijv. Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, PbEU L 315/1. Voor de mer-richtlijn geldt dat de Europese Commissie op 26 oktober 2012 een voorstel tot wijziging heeft gedaan, zie COM (2012) 628 final, 2012/0297 (COD). Het is goed mogelijk dat de gewijzigde mer-richtlijn in 2014 wordt vastgesteld en dientengevolge moet zijn geïmplementeerd voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel.

[128] Niet wordt voldaan aan de eisen die aan een transponeringstabel kunnen worden gesteld ingevolge Aanwijzing 338 van de Ar.

[129] Het betreft hier de integratie van de in artikel 3 van de smb-richtlijn opgenomen criteria.

[130] Deze lijsten dienen wel geactualiseerd te worden, zie bijv. HvJ EU 17 juni 2010, C-105/09, 110/09 en C41/11.

[131] Zie daarover ook 'En weer een moderniseringsslag ... Of vormt de Omgevingswet dan toch het eindstation voor een eigentijds m.e.r.-systeem?, Uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving ingevolge de Omgevingswet', M.A.A. Soppe, J. Gundelach en H. Witbreuk, TO juni 2013, nr. 2. Zie voorts: 'M.e.r.: Omgevingswetinstrument bij uitstek!' G.A.J.M. Hoevenaars, TO december 2013, nr. 14, blz. 154–160.

3.3.6 Artikel 20.9

Op grond van artikel 20.9 van het voorstel worden regels gesteld ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4. In de toelichting bij dit artikel worden deze verplichtingen echter niet genoemd.[132] In de transponeringstabel wordt wel veelvuldig naar dit artikel verwezen ter implementatie van het genoemde verdrag en de richtlijn.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Instrumenten

Het voorstel stelt de betrokken bestuursorganen instrumenten ter beschikking waarmee zij aan de maatschappelijke doelen invulling kunnen geven. De Afdeling maakt opmerkingen over een aantal van deze instrumenten.

4.1 Omgevingswaarden

4.1.1 Karakter omgevingswaarde

Een omgevingswaarde richt zich volgens de toelichting[133] tot de overheid, meer precies tot het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld; voor dat bestuursorgaan is het een juridisch bindend beleidsdoel.[134] Het betreffende bestuursorgaan is in beginsel vrij in de keuze van maatregelen en instrumenten teneinde te voldoen aan de omgevingswaarde. Nadere regelstelling is nodig voor doorwerking naar andere overheden (instructieregels) en naar burgers en bedrijven (algemene regels/concrete besluiten, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen). De toelichting ziet de omgevingswaarde als een voor de overheid, die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, bindend beleidsdoel. Ook wordt daarin het onderscheid toegelicht tussen omgevingswaarde en eventuele regelstelling ter uitwerking daarvan. De Afdeling adviseert deze duiding en dit onderscheid in het wetsvoorstel zelf duidelijker tot uitdrukking te brengen.

De ervaring met milieukwaliteitseisen leert dat het onderscheid tussen een omgevingswaarde en andere regelstelling in de praktijk niet altijd helder is. Sommige milieukwaliteitseisen, op het terrein van de externe veiligheid, richten zich in feite rechtstreeks tot bedrijven: als milieukwaliteitseis is dan een grenswaarde of minimaal aan te houden afstand geformuleerd, waarbij tevens is bepaald dat betrokken bedrijven de waarde in acht moeten nemen. Met de omgevingswaarde wordt de figuur van de milieukwaliteitseis over de volle breedte van het omgevingsrecht ingevoerd met de mogelijkheid deze ook op gemeentelijk niveau vast te stellen. Gelet op de zeer algemene bewoordingen waarmee in de artikelen 2.4 en 2.5 is geregeld wat een omgevingswaarde kan of moet inhouden, is moeilijk te voorzien welke varianten zich in de praktijk allemaal zullen voordoen. In de praktijk kan onduidelijkheid bestaan of een bepaling al dan niet een omgevingswaarde inhoudt. Is sprake van een combinatie van een omgevingswaarde en regelstelling ter uitwerking daarvan, of van een algemene regel of instructieregel zonder omgevingswaarde? Behoudens enkele uitzonderingen zijn gemeenten, provincies en het Rijk immers niet verplicht tot het vaststellen van omgevingswaarden. Zij kunnen er ook voor kiezen om – ter verwezenlijking van beleidsdoelstellingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving – direct tot normstelling via algemene regels voor activiteiten over te gaan of tot het stellen van instructieregels gericht tot bestuursorganen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en zo nodig het voorstel aan te passen.

4.1.2 Doorwerking omgevingswaarden

Voor de werking in de praktijk is van groot belang op welke wijze de omgevingswaarden doorwerken naar besluitvorming, in het bijzonder bij de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten. Die doorwerking kan plaatsvinden via de toetsingskaders. Voor omgevingsvergunningen worden deze toetsingskaders ingevolge artikel 5.13, eerste lid, onder a, en artikel 5.14 bij amvb en wat de 'decentrale' vergunningplichten betreft bij omgevingsplan, gemeentelijke verordening, omgevingsverordening of waterschapsverordening vastgesteld. Ook instructieregels ten aanzien

[132] Wel worden enkele andere EU-richtlijnen genoemd zoals de richtlijn zwemwater en de richtlijn luchtkwaliteit.
[133] Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.2 en § 4.2.4 en memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.4.
[134] Het bindende karakter van de omgevingswaarde komt tot uitdrukking in de rechtsgevolgen die de voorgestelde Omgevingswet aan de vaststelling van een omgevingswaarde verbindt. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde geldt een verplichting tot monitoring en beoordeling of aan de omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1). Ingevolge artikel 3.10 geldt verder, indien aannemelijk is dat niet wordt of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, de verplichting om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

van de toetsingskaders voor omgevingsvergunningen en projectbesluiten[135] kunnen de doorwerking van omgevingswaarden beïnvloeden. Zo zal door middel van instructieregels worden geregeld op welke wijze de omgevingswaarden moeten worden betrokken bij de uitoefening van taken of bevoegdheden op grond van het voorstel. De doorwerking zal verschillen afhankelijk van de kwalificatie van de omgevingswaarde (inspannings-, resultaats- of andere verplichting) en van de termijn waarbinnen aan die verplichting moet worden voldaan. De wijze waarop deze doorwerking gestalte krijgt, met inbegrip van eventuele mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden, is van belang voor zowel de bescherming die van die waarden uitgaat als voor de taken en bevoegdheden waarbij de omgevingswaarden betrokken moeten worden. Het is wenselijk dat hierin meer inzicht wordt gegeven. Worden bijvoorbeeld algemene criteria geformuleerd voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde?

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de toelichting aan te passen.

4.1.3 Aanvullende bevoegdheid tot vaststelling omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau

Zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Indien op 'hoger' niveau een omgevingswaarde is vastgesteld, kan dit echter gevolgen hebben voor de mogelijkheid om op 'lager' niveau omgevingswaarden vast te stellen. Op grond van het voorstel kan bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.[136] Artikel 2.9, derde lid, regelt op soortgelijke wijze de mogelijkheid om op gemeentelijk of provinciaal niveau omgevingswaarden vast te stellen indien op rijksniveau een omgevingswaarde is vastgesteld.[137]

Onduidelijk is of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Volgens de toelichting ontbreekt die mogelijkheid in dat geval: tenzij bij de vaststelling van een omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau anders is bepaald, kunnen op lager niveau geen andere of aanvullende omgevingswaarden worden vastgesteld. Dit is, aldus de toelichting, in de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, buiten twijfel gesteld.[138] De Afdeling merkt op dat deze artikelleden ruimte laten voor verschillende interpretaties. Bijvoorbeeld dat, indien er bij de vaststelling van een omgevingswaarde op hoger niveau niets is bepaald over het vaststellen van aanvullende omgevingswaarden op lager niveau op andere wijze zal moeten worden beoordeeld of en in hoeverre er ruimte is voor andere of aanvullende omgevingswaarden. De toelichting biedt een aanknopingspunt voor deze interpretatie: gesteld wordt dat de bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn.[139] Op dit punt is verduidelijking van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid, gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.[140]

4.2 Programma's

4.2.1 Begrenzing en doorwerking

4.2.1.1 Inleiding

In programma's werken gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk het beleid voor onderdelen

[135] Zie voor het Rijk artikel 2.19, tweede lid, onder a, onder 3 en 4.
[136] Artikel 2.7, derde lid.
[137] Artikel 2.9, derde lid.
[138] Memorie van toelichting, toelichting op de artikelen 2.7 en 2.9.
[139] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.2.4.
[140] Indien de mogelijkheid om op lager niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen op grond van artikel 2.7, derde lid, of artikel 2.9, derde lid, is uitgesloten of beperkt, zal zich bovendien de vraag kunnen voordoen of een lagere omgevingswaarde in strijd met die artikelen is vastgesteld. Hoe moet worden bepaald of sprake is van een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op de concentratie van een bepaalde stof in de buitenlucht en een lagere omgevingswaarde op geurhinder, die mede of zelfs voornamelijk door de betrokken stof wordt veroorzaakt, is de lagere omgevingswaarde dan een andere of aanvullende omgevingswaarde in de zin van de artikelen 2.7, derde lid, en 2.9, derde lid? Als een hogere omgevingswaarde betrekking heeft op 'gewoon' geluid, is een lagere omgevingswaarde met betrekking tot zogenoemd laagfrequent geluid dan een andere of aanvullende omgevingswaarde?

van de fysieke leefomgeving uit. Een programma is uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betrokken aspect van de fysieke leefomgeving.[141] Het voorstel voorziet in diverse soorten programma's: onverplichte programma's, verplichte programma's en programma's met een programmatische aanpak.

4.2.1.2 Doorwerking

Het uitgangspunt is dat programma's alleen het vaststellend bestuursorgaan binden. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Voor de programma's met een programmatische aanpak is in artikel 3.16 een uitvoeringsplicht opgenomen voor bestuursorganen die met het opnemen van de maatregelen in het programma hebben ingestemd.[142] De instemmingseis geldt op grond van het tweede lid niet voor zover de uitvoeringsplicht volgt uit instructieregels. Voor de verplichte en de onverplichte programma's is in het voorstel niet opgenomen welke mate van binding geldt. Artikel 3.6 geeft een mogelijkheid om bij amvb nadere regels over de binding in het kader van de uitvoering bij specifieke plannen te geven. Gelet op de plaats van deze bepaling in het voorstel, ziet zij zowel op de onverplichte als de verplichte programma's. Uit de toelichting blijkt echter dat beoogd is de nadere binding alleen ten aanzien van de verplichte programma's op te nemen.[143]

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

4.2.2 Programmatische aanpak

Een programma met een programmatische aanpak is een programma dat een specifieke manier biedt om omgevingswaarden te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruiksruimte in bepaald gebied en dient bovendien als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten.[144] Als voorbeelden van programmatische aanpak worden genoemd het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).[145] Het gaat hier volgens de toelichting om nationale programma's, maar ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar, zolang er maar sprake is van beheerbare gebruiksruimte, uitgedrukt in een bepaalde waarde die voor een bepaald aspect de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uitdrukt.[146] Voorbeelden hiervan zijn programmatische aanpakken van geur, geluid en externe veiligheid.

Met betrekking tot deze programma's wordt in het voorstel voorgesteld[147] dat kan worden aangegeven welke instructieregels van provincie en Rijk[148] dan wel welk toetsingskader voor de omgevingsvergunning,[149] geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Het programma hoeft volgens het voorstel noch een concrete eindterm te bevatten, noch kent het een begrenzing in de normen waarvan kan worden afgeweken. Weliswaar verplicht het voorstel ten aanzien van de programmatische aanpak tot het vaststellen van een periode, doelbereik en een omgevingswaarde waarop het programma betrekking heeft,[150] maar daaraan zijn geen grenzen gesteld. Op grond van het voorstel kan bijvoorbeeld permanent worden afgeweken, terwijl thans voor het ontwikkelingsplan een afwijkingsperiode van tien jaar geldt en voor het NSL een periode van vijf jaar. Daarbij veronderstelt de Afdeling dat het programma zelf het kader voor de afwijking vaststelt.[151] In dat geval kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.[152]

---

[141] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.2, Programma's.
[142] Voor de regionale waterprogramma's wordt in doorwerking voorzien doordat in artikel 3.7, tweede lid, is opgenomen dat het waterschapsbestuur rekening moet houden met de onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de eisen van de richtlijnen. Artikel 3.16, derde lid, maakt artikel 3.16 van overeenkomstige toepassing bij het verplichte programma beheerplan voor Natura 2000-gebied.
[143] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.7, Zekerstellen uitvoering programma's.
[144] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.
[145] Ibid.
[146] In de toelichting is vermeld dat, anders dan in de toetsversie, het voorstel niet langer voorziet in een afzonderlijke regeling die is geënt op de in de Crisis- en Herstelwet opgenomen regeling voor gebiedsontwikkelingsplannen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen (memorie van toelichting, Algemeen, Flexibiliteit). Deels kan dat via de programma's, aldus de toelichting (memorie van toelichting, Algemeen, § 5.3, Flexibiliteit, onder Flexibiliteit en instructieregels): 'Een andere denkbare regeling is dat een gelimiteerde overschrijding is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet).'
[147] Artikel 3.14, tweede lid.
[148] Artikelen 2.17, eerste lid, 2.19 eerste lid.
[149] Artikelen 5.13 en 5.14.
[150] Artikel 3.15, onder b en c.
[151] 'Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de betreffende omgevingswaarde, toetst op een in dat programma omschreven wijze.' Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.6, Het programma met een programmatische aanpak.
[152] Zie ook § 7.1.1 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.

De Afdeling adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.

4.2.3 Programma bij omgevingswaarde met inspanningsverplichting?

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, moet op grond van artikel 3.10 een programma worden vastgesteld, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Het artikel lijkt geschreven met het oog op omgevingswaarden die een resultaatsverplichting inhouden (grenswaarden). Een omgevingswaarde kan echter, gelet op artikel 2.5, ook een inspanningsverplichting inhouden, of nog een andere soort verplichting. Is het de bedoeling dat, bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde die slechts een inspanningsverplichting met zich brengt, een verplichting ontstaat om een programma vast te stellen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde? Verduidelijking van het artikel in dit opzicht is gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

4.2.4 Verplichting gemeentelijk rioleringsprogramma

Het gemeentelijk rioleringsprogramma was op grond van de Wm[153] verplicht en wordt op grond van het voorstel een onverplicht programma.[154]
In de toelichting is vermeld[155] dat verplichtstelling wringt met de ontwerp-eis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om daarnaast ook te voldoen aan de wens in diverse consultatiereacties[156], is ervoor gekozen om bij de invoeringswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.[157] Deze motivering overtuigt niet. Zoals ook in de toelichting staat vermeld, is dit instrument van belang omdat het gemeenten in staat stelt het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken ten aanzien van stedelijk afvalwater (volgens de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Verder stimuleert het gemeenten het rioolstelsel op orde te houden, bevordert het de goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant.[158] Daarbij komt het belang van de volksgezondheid in Nederland, dat met rioleringsbeheer wordt gediend. De toelichting gaat niet in op de tegenover deze belangrijke voordelen van het programma eventueel staande voordelen van het niet voorschrijven van het rioleringsprogramma als verplicht programma. De enkele omstandigheid dat EU-regelgeving niet tot rioleringsprogramma's verplicht, volstaat daartoe niet.

De Afdeling adviseert om het gemeentelijk rioleringsprogramma verplicht te stellen.

4.3 Algemene regels

4.3.1 Delegatie van de vaststellingsbevoegdheid van omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Over decentrale regelgeving merkt de Afdeling op dat in het voorstel de delegatiebepaling voor de vaststelling van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening niet geclausuleerd is.[159] Hierdoor wordt het mogelijk dat de volksvertegenwoordigingen van de drie decentrale overheidslagen hun wetgevende bevoegdheden volledig kunnen overdragen. De Afdeling acht deze delegatiemogelijkheid te vergaand. Het algemeen verbindende karakter van deze plannen en verordeningen, en de centrale positie die zij in het stelsel innemen, vergen een sterke democratische legitimatie van de vaststelling van deze besluiten door middel van bespreking en vaststelling door de volksvertegenwoordiging.[160]
Het volledig kunnen overdragen van de vaststellingsbevoegdheid acht de Afdeling niet in overeenstemming met dit uitgangspunt.
Uit het vorenstaande volgt tevens dat de ruime delegatiemogelijkheden van de met het oog op deze

[153] Artikel 4.22.
[154] Artikel 3.12 van het voorstel.
[155] Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.3, Gemeentelijk rioleringsprogramma.
[156] De UvW en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving hebben in hun advies gevraagd om het rioleringsplan verplicht te stellen.
[157] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.9, onder 'Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma'.
[158] Ibid.
[159] Artikel 4.4.
[160] Vergelijk het advies van de Afdeling van 7 oktober 2011 (W14.11.0238/IV) ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, punt 4.3.

besluiten te nemen voorbereidingsbesluiten[161] een nadere clausulering behoeven.

De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen te begrenzen.

4.3.2 Verruiming toepassingsmogelijkheden instrumenten

Zoals eerder opgemerkt,[162] is onvoldoende inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de toepasbaarheid van de diverse thans in de afzonderlijke delen van het omgevingsrecht voorkomende instrumenten in delen van het omgevingsrecht waar ze nu niet worden gebruikt.
Daardoor is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de reikwijdte is van de mogelijkheid om in een omgevingsplan een plicht op te nemen om bepaalde maatregelen te treffen. Kan in het (ruimtelijk deel van het) omgevingsplan een plicht worden opgenomen om bepaalde maatregelen te treffen, bijvoorbeeld de verplichting tot onderhoud van gronden, het aanleggen van parkeerplaatsen, de plicht tot realiseren van bebouwing?

Wat betreft de gelijkwaardigheidsbepaling is tevens van belang dat het voorstel aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft om te bepalen dat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling bij hem dient te worden gemeld dan wel dat door hem instemming moet worden gegeven. In de toelichting wordt gesteld dat aangezien de aard van de voorgeschreven maatregel bepalend is voor de vraag of een voorafgaande meldplicht of instemmende beschikking noodzakelijk is, wordt voorgesteld de decentrale overheden de vrijheid te bieden hierover te beslissen.[163] Niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden.[164] Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel.
Zonder inzicht in de gevolgen van de verbreding van het toepassingsbereik van allerlei thans op zich bekende regels en instrumenten, kan niet beoordeeld worden of en in hoeverre die verbreding wenselijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.3.3 Voorbereidingsbescherming

In het voorstel is voor de werking van een voorbereidingsbesluit met het oog op het vaststellen van een omgevingsplan,[165] omgevingsverordening,[166] instructie of projectbesluit[167] een termijn van maximaal twee jaar opgenomen.
De thans in de Wro opgenomen werkingstermijn voor een voorbereidingsbesluit met het oog op een bestemmingsplan, een inpassingsplan, een provinciale verordening of algemene rijksregel, is één jaar.[168]
De toelichting vermeldt dat naar aanleiding van de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit is verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld.[169]
De Afdeling acht evenwel onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de thans in de Wro gehanteerde termijn van een voorbereidingsbesluit van één jaar daarvoor ontoereikend is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de toelichting tevens staat vermeld dat gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag neemt.[170] Daarbij is van belang dat binnen deze periode de bestaande situatie ‘bevroren’ wordt, zodat gedurende die periode diverse ontwikkelingen stil kunnen komen te liggen. Dit sluit niet aan bij het voor het voorstel gestelde verbeterdoel van het versnellen van besluitvorming over projecten.
Verder ziet de in de toelichting opgenomen passage alleen op de voorbereidingsbescherming bij het omgevingsplan. Daarmee ontbreekt de motivering voor het opnemen van deze termijn bij de

[161] Artikel 4.5 en artikel 4.6.
[162] Zie § 2.3.3 van dit advies.
[163] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.10 (gelijkwaardigheid).
[164] In de huidige regelgeving is wel sprake van voorafgaande toetsing via de aanvraag daartoe (artikel 8.40 Wm) of via de omgevingsvergunning (als het gaat om bepalingen uit het Bouwbesluit).
[165] Artikel 4.5.
[166] Artikel 4.6.
[167] Artikel 4.8.
[168] Artikel 3.7, vijfde lid, van de Wro, artikel 3.26, tweede lid en artikel 3.28, tweede lid, artikel 4.1, vijfde lid, van de Wro.
[169] Memorie van toelichting, Algemeen, § 11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, onder ‘Omgevingsplan’.
[170] Memorie van toelichting, toelichting op Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming en artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan).

omgevingsverordening, de instructie en het projectbesluit.

De Afdeling adviseert de duur van de termijn van de voorbereidingsbescherming opnieuw te bezien.

4.3.4 Locatieontwikkelingsregels

4.3.4.1 Inleiding

In het omgevingsplan worden locatieontwikkelingsregels opgenomen. Volgens de begripsbepaling zijn locatieontwikkelingsregels: regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.[171]

Volgens de toelichting behoren tot locatieontwikkelingsregels naast regels waarmee functies aan locaties worden toebedeeld, ook de regels die met het oog op de functie zijn gesteld en die 'locatiespecifiek' zijn. Locatiespecifiek zijn regels die alleen voor bepaalde locaties gelden en niet voor het gehele beheergebied van het bestuursorgaan, met uitzondering van decentraal gestelde bouwregels (bijvoorbeeld goothoogte, dakhelling of oppervlakte van een woning).[172]

4.3.4.2 Afbakening

Op grond van de definitie en de toelichting wordt niet duidelijk wat precies onder locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's) dient te worden verstaan. Een duidelijke afbakening van het begrip LOR's is vereist omdat het stellen ervan de belangrijkste regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheden betreft. Daarnaast kan ingevolge het voorstel van LOR's met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden afgeweken. Verder is van belang dat in het kader van het omgevingsplan alleen tegen de LOR's beroep kan worden ingesteld.[173]

a. Verruiming vergunningsmogelijkheden bij aanduiding als locatieontwikkelingsregel

De locatieontwikkelingsregels zien of kunnen zien op meer onderwerpen dan thans geregeld worden in het bestemmingsplan. Te denken valt aan de aanwijzing als monument, beschermd stads- en dorpsgezicht, ligplaatsen, beeldbepalende bomen,[174] de daarbij behorende vergunningenstelsels als sloop- en wijzigingsvergunning, dan wel kapvergunning. Voor zover in een omgevingsplan voor deze 'extra' onderwerpen LOR's zijn opgenomen kan voor een activiteit die in strijd met deze regels van het omgevingsplan is, een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit worden verleend. De mogelijkheden om activiteiten te vergunnen worden hierdoor voor deze categorie LOR's verruimd. In de toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen (wenselijkheid of onwenselijkheid) van deze verruimde mogelijkheden.

Verder is het onderscheid tussen LOR's en andere regels in het omgevingsplan niet in alle gevallen duidelijk. Of een regel in de ene of de andere categorie valt, is afhankelijk van de gekozen systematiek van regulering in een omgevingsplan. De keuze voor een systematiek bepaalt vervolgens of de regel voor beroep vatbaar is en met welke mate van flexibiliteit de regel kan worden toegepast.[175] Is beoogd deze keuzevrijheid aan de gemeenteraad over te laten?

Bij de definitie van het begrip LOR's doet voorts de zinsnede 'en overige regels over bouwactiviteiten' vermoeden dat bij voorbeeld ook regels die nu zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan en dan te duiden zijn als LOR's. Daarvan zou dan, als niet wordt voldaan aan die regels, met een vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kunnen worden afgeweken van die algemene regels. De toelichting gaat hierop niet in.

---

[171] Bijlage, onder A, bij het voorstel.
[172] Memorie van toelichting, toelichting op Bijlage, A, locatieontwikkelingsregels.
[173] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet, onder Hoofdstuk 4. Zie ook § 7.1.2 in het hoofdstuk Rechtsbescherming van dit advies.
[174] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels, onder Omgaan met 'locatieontwikkelingsregels' binnen het wetsvoorstel.
[175] Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Zoals de toelichting vermeldt, valt een generiek geldend gemeentelijk verbod op de uitoefening van detailhandel in woningen niet onder locatieontwikkelingsregels (Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels). Tegen een dergelijke regel staat geen rechtsbescherming open. Daarnaast valt zo'n verbod buiten de toepassingsmogelijkheden van de algemene bevoegdheid tot afwijking van het omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b). Flexibiliteit bestaat dan slechts voor zover de gemeenteraad in het omgevingsplan zelf een vergunningplicht opneemt (artikel 5.3 van het voorstel). Een gemeenteraad kan er ook voor kiezen om met het oog op hetzelfde resultaat detailhandel uit te sluiten in de bouw- en gebruiksregels voor percelen of gebieden. In dat geval maakt het verbod deel uit van de locatieontwikkelingsregels, waartegen beroep open staat, en kan ervan worden afgeweken bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

b. Geboden en verboden als locatieontwikkelingsregels?

De gemeenteraad moet bij de vaststelling van het omgevingsplan motiveren waarom hij welke LOR's heeft opgenomen voor een bepaalde locatie. Het voorstel geeft aan dat de regels gericht moeten zijn op de doelstellingen van de wet.
De toelichting geeft geen inzicht in de soort regels die als LOR's in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Kunnen daaronder verbodsbepalingen (bijvoorbeeld parkeren in openbaar gebied is verboden) en gebodsbepalingen (bijv. parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden) worden begrepen? Kan een LOR verplichten tot het uitvoeren van bepaalde handelingen of het realiseren van bepaalde activiteiten?

c. Beleidsregels

Het voorstel biedt de mogelijkheid dat in het omgevingsplan wordt bepaald dat de uitleg van daarbij aangegeven regels afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.[176] Als de regels gaan over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.[177]
Op een aantal plaatsen worden welstandsregels aangemerkt als locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Vanuit de systematiek van het voorstel en gelet op de Awb, lijkt het aannemelijk dat met 'welstandsregels' in dit verband worden bedoeld de aanwijzing van welstandbeoordelingplichtige gebieden en de algemene abstracte regel dat vergunningplichtige bouwwerken aan redelijke eisen van welstand moeten voldoen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of bij omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit de aanwijzing van een perceel of gebouw als welstandsplichtig terzijde kan worden geschoven.
De toelichting noemt voorbeelden van concrete welstandsregels in het kader van locatieontwikkelingsregels waarvan kan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.[178] Dergelijke concrete welstandsregels kunnen op zichzelf beschouwd inderdaad worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregels, in ieder geval omdat het regels over bouwactiviteiten betreft. De welstandsregels maken echter geen deel uit van de omgevingsplanregels, maar hebben de status van beleidsregel. Aan beleidsregels is de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid verbonden. Onduidelijk is, welke afwijkingsmogelijkheid van toepassing is op de bedoelde concrete welstandsregels: de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten of de inherente afwijkingsbevoegdheid die is verbonden aan beleidsregels. Deze onduidelijkheid bestaat eveneens ten aanzien van andere beleidsregels die op grond van artikel 4.14, derde lid, van het voorstel worden vastgesteld.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert aan de afbakening van het begrip locatieontwikkelingsregels en de onder a, b, en c opgemerkte onduidelijkheden nader te bezien.

4.3.4.3 Locatieontwikkelingsregels van de provincie

Verder is op grond van artikel 4.16 ook de provincie bevoegd om bij verordening locatieontwikkelingsregels te stellen, voor zover het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met instructieregels kan worden behartigd. Dit levert evenwel spanning op met het uitgangspunt dat voor belanghebbenden zoveel mogelijk uit het omgevingsplan kenbaar is welke regels op hun gronden van toepassing zijn. Niet wordt toegelicht waarom toch de eigen bevoegdheid van de provincies voor het vaststellen van locatieontwikkelingsregels is opgenomen en aan welke situaties wordt gedacht waarin dit benodigd is naast de andere aan de provincie toegekende instrumenten.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid van de provincie om locatieontwikkelingsregels te stellen nader te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

Onverminderd het vorenstaande dient inzichtelijk te worden gemaakt op welke wijze kenbaar is voor degene die het omgevingsplan inziet, dat naast de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels eveneens locatieontwikkelingsregels in de provinciale verordening zijn opgenomen.

[176] Artikel 4.14, eerste lid.
[177] Artikel 4,14, derde lid.
[178] Memorie van toelichting, Bijlage, A, onder Locatieontwikkelingsregels.

4.3.5 Globaliteit omgevingsplan

Bij het maken van het voorstel lijkt een nieuw gedifferentieerd stelsel voor ogen te hebben gestaan. Enerzijds kan er sprake zijn van gebonden en gedetailleerde omgevingsplannen in gebieden die zich daarvoor lenen (gebieden met een vnl. beheersmatig karakter zoals een naoorlogse woonwijk of een buitengebied). Daarnaast lijkt een ruime mate van flexibiliteit en gefaseerde besluitvorming mogelijk te worden in het geval van gebiedsontwikkeling door het vaststellen van een zeer globaal omgevingsplan dat wordt geconcretiseerd bij een omgevingsvergunning, al dan niet in afwijking van dat zeer globale plan. Onderzoeksplichten en exploitatieplanplichten worden in die opvatting zoveel mogelijk verschoven naar het moment waarop de activiteiten daarvoor rijp zijn. Daarmee worden problemen vooruit geschoven naar het moment van vergunningverlening, hetgeen de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven niet bevordert en de vooronderstelling van lastenvermindering voor het bestuur sterk relativeert. Zowel de burger die wil gaan ontwikkelen als de burger met bestaande zakelijke rechten in het gebied zullen doorgaans enige zekerheid willen hebben over het realiteitsgehalte van een gebiedsontwikkeling.

Verder wordt verondersteld dat met het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan de onderzoekslasten kunnen worden verschoven naar het moment van uitvoering van het plan.[179]
Opgemerkt wordt dat in het huidige omgevingsrecht uitgangspunt is dat een directe bouwtitel of gebruiksmogelijkheid niet afhankelijk wordt gesteld van het doen van nader onderzoek. Als nader onderzoek nodig is dan dient de bouw of gebruiksmogelijkheid afhankelijk te worden gesteld van de toepassing van een flexibiliteitsbepaling. Het doen van nader onderzoek bij directe bouw- en gebruikstitels past niet bij het limitatieve imperatieve stelsel van de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Gebruik is niet vergunningplichtig, de mogelijkheden daarvan dienen rechtstreeks uit het plan voort te vloeien.
De opvatting dat onderzoekslasten worden beperkt door bouw en gebruiksmogelijkheden pas mogelijk te maken onder de voorwaarde dat nader onderzoek plaatsvindt, betekent dat in feite bij de planvaststelling voor niemand duidelijk is of een bepaalde in het omgevingsplan voorziene ontwikkeling zal kunnen worden verwezenlijkt. De initiatiefnemer is nog afhankelijk van een nader beslismoment door de gemeente naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek. De omwonenden krijgen ook dan pas duidelijkheid over de ontwikkeling en in feite is dat voor de gemeente evenzeer het geval. Hoe verhoudt deze verschuiving van de onderzoeksplicht zich met de veronderstelling dat een initiatiefnemer op grond van het omgevingsplan snel duidelijkheid heeft wat er op zijn gronden mag en dat de vergunningprocedure kort zal zijn?

De Afdeling adviseert meer duidelijkheid te verschaffen over de aard en de functie die het omgevingsplan heeft voor de gebiedsontwikkeling en nader in te gaan op de voordelen van het schrappen van onderzoekslasten bij het omgevingsplan.

4.3.6 Actualiseringsplicht omgevingsplan

Aangezien onder de WRO vaak niet werd voldaan aan de actualiseringsplicht is in de Wro aan het niet nakomen daarvan een sanctie verbonden: er mogen geen leges meer worden geheven.
In het voorstel is de actualiseringsplicht geschrapt met het oog op lastenvermindering voor gemeenten door de afname van de onderzoekslasten. Het zonder meer laten vervallen van de actualiseringsverplichting strookt echter niet met het streven dat het omgevingsplan het centrale document is waarin belanghebbenden op eenvoudige wijze alle relevante regels die er voor een locatie gelden kunnen terugvinden. Ook wordt daarmee de functie van het omgevingsplan als het centrale planningsdocument waarin de ruimtelijke visie van de gemeente is neergelegd, beperkt. Daarnaast ontstaat voor burgers en bedrijven, van wie bijvoorbeeld woningen of bedrijfspanden moeten verdwijnen, grote rechtsonzekerheid als niet begrensd wordt binnen welke (plan)periode het omgevingsplan moet zijn uitgevoerd. Volgens de toelichting zullen onderzoekslasten verminderen doordat de uitvoerbaarheid van nieuwe functies niet hoeft te worden onderzocht in het licht van de vraag of de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt.[180] Tegelijkertijd wijst de toelichting erop dat wel zal worden geregeld dat in het geval een nieuwe functie leidt tot het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige functie, aannemelijk moet worden gemaakt dat de nieuwe functie binnen tien jaar zal worden verwezenlijkt. Daarnaast zal het aantal verzoeken om vergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten en wijzigen van het bestemmingsplan toenemen. De veronderstelde vermindering van

[179] 'Om het onderzoek in die situatie te verschuiven, zal de gemeente in het omgevingsplan de bepaling moeten opnemen dat bouwplannen alleen mogen worden gerealiseerd onder voorwaarde dat vooraf nader onderzoek plaatsvindt. Het doorschuiven van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten doordat onderzoek van varianten overbodig wordt'. Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze, Onderzoekslasten.
[180] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.4.8 Verschil met huidige werkwijze.

onderzoekslasten lijkt dan ook niet waargemaakt te kunnen worden.
De VNG erkent het belang voor gemeenten, burgers en bedrijven om een actueel ruimtelijk beeld te hebben, en doet de suggestie om de actualiseringstermijn flexibeler te maken[181]. Ook de G4 acht een basistermijn voor een generieke actualisering van de ruimtelijke regels wenselijk. Daarbij wordt de suggestie gedaan om een mogelijkheid op te nemen om de termijn te verlengen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden voor een geclausuleerde actualiseringsplicht en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.3.7 Procedurele waarborgen

De stroomlijning van procedures in het voorstel lijkt met zich te brengen dat een aantal van de huidige voor bestemmingsplannen geldende bepalingen[182] niet terugkeren. De toelichting vermeldt dat op grond van het voorstel op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Daarmee wordt volgens de toelichting de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 van de Wro is voorgeschreven voor de voorbereiding van een bestemmingsplan.[183] Aldus wordt echter voorbij gegaan aan de in artikel 3.8 van de Wro opgenomen specifieke waarborgen in de voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan. Daarmee zouden op diverse punten waarborgen teloor kunnen gaan, die in de praktijk van groot belang zijn. Het gaat dan om publicatie in de Staatscourant van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan,[184] kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp en het vastgestelde omgevingsplan aan gedeputeerde staten en het Rijk[185] en de regeling van het moment waarop het omgevingsplan bekendgemaakt mag worden en daarvan mededeling kan worden gedaan.[186]

De Afdeling adviseert deze waarborgen op te nemen.

4.4 Omgevingsvergunning

4.4.1 Van rechtswege omzetting aanvraag omgevingsvergunning voor bouwactiviteit

Een aanvraag voor een bouwactiviteit kan in strijd zijn met de locatieontwikkelingsregels van een omgevingsplan.[187] Het voornemen om te bouwen betreft dan tevens een locatieontwikkelingsactiviteit.[188] Het voorstel bepaalt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met de locatieontwikkelingsregels, mede moet worden aangemerkt als een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.[189] Het bevoegd gezag is dan gehouden te bezien of het medewerking kan verlenen aan een activiteit die buiten de mogelijkheden van de locatieontwikkelingsregels valt. Deze verplichting geldt niet wanneer voor de locatieontwikkelingsactiviteit eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend.

Op grond van de Wabo geldt een vergelijkbare verplichting.[190] Het voorstel continueert dat onderdeel van het bestaande regime. De Afdeling onderschrijft de keuze voor deze voortzetting uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten voor de burger.[191]
Er is echter een belangrijk verschil tussen de verplichting ingevolge de Wabo en de verplichting op grond van het voorstel. De verplichting van de Wabo is beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag *planologische medewerking* wil verlenen aan het initiatief van de aanvrager.

---

[181] 'Reactie VNG op de Omgevingswet' van 2 mei 2013, § 7.7.
[182] Zoals thans opgenomen in artikel 3:8 van de Wro.
[183] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.35.
[184] Deze publicatie is van belang voor grote bedrijven met meerdere vestigingen in Nederland, advocatenkantoren en belangenorganisaties.
[185] In verband met mogelijk gebruik interventiemogelijkheden.
[186] Dit is nodig in verband met de interventiemogelijkheid die gedeputeerde staten ingevolge artikel 16.20 hebben. Hierin is bepaald dat zij onder bepaalde voorwaarden binnen zes weken na vaststelling van een omgevingsplan kunnen besluiten dat een bepaald onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan. Het voorstel regelt niet dat het omgevingsplan in de gevallen waarin gedeputeerde staten van hun interventiemogelijkheid gebruik kunnen maken, pas zes weken na de vaststelling bekendgemaakt kan worden; verder is anders dan in de huidige Wro niet geregeld dat het omgevingsplan en het interventiebesluit van gedeputeerde staten samen ter inzage gelegd worden.
[187] Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, worden onder locatieontwikkelingsregels verstaan regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten.
[188] Ingevolge de Bijlage behorende bij artikel 1.1, onderdeel A, Begrippen, wordt onder een locatieontwikkelingsactiviteit verstaan een activiteit die in strijd is met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit.
[189] Artikel 5.12.
[190] Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wabo was het bevoegd gezag op grond van artikel 46, derde lid, van de Woningwet (oud) eveneens verplicht te bezien of in afwijking van het bestemmingsplan toch een bouwvergunning kon worden verleend voor de bouwactiviteit.
[191] Zie ook het advies van 29 april 2009, no. W08.09 0062/IV, inzake de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 4, blz. 5.

Het voorstel verbreedt de verplichting van het bevoegd gezag te bezien of de strijdigheid met locatieontwikkelingsregels kan worden weggenomen. Daaronder vallen planologische bouw- en gebruiksregels, maar ook welstandsregels, eventuele sloop- en kapregels, aanlegregels, archeologische regels, exploitatieregels, monumentenregels, en regels voor bepaalde gebieden.[192] Een dergelijke verruiming heeft gevolgen voor de aanvrager én voor het bevoegd gezag.

Een aanvraag die in strijd is met een of meer van de genoemde regels, wordt van rechtswege een aanvraag om een locatieontwikkelingsactiviteit. Zo'n aanvraag moet aan de relevante indieningsvereisten voldoen, die bijvoorbeeld onderzoeksrapporten betreffen. Niet elke aanvrager zal zich daarvan bewust zijn bij de indiening van de aanvraag. Discussies over de strekking van het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, liggen voor de hand.
Van het bevoegd gezag verlangt het voorstel dat het binnen betrekkelijk korte tijd, in beginsel acht weken, een standpunt inneemt over de mogelijke medewerking om *alle strijdigheden* met het omgevingsplan op te heffen.

Na de verlening van de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit is de activiteit vrijgesteld van de locatieontwikkelingsregels waarmee zij in strijd was. Dit geldt ook voor situaties waarin het bevoegd gezag niet alle strijdigheden heeft onderkend. Aan de hand van de kapregels kan dit worden geïllustreerd. Wanneer het bevoegd gezag niet heeft onderkend dat een activiteit in strijd is met de kapregels die deel uitmaken van de locatieontwikkelingsregels, heeft het niet kunnen afwegen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de kap van bomen toelaatbaar is. Op basis van de verleende omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit kunnen de bomen zonder meer worden gekapt. Onduidelijk is of deze consequentie is onderkend bij de voorbereiding van het voorstel. Bedacht moet worden dat een locatieontwikkelingsactiviteit verstrekkende gevolgen kan hebben voor derden en de fysieke leefomgeving en dat alle betrokkenen belang hebben bij een uitdrukkelijke beoordeling van de relevante strijdigheden door het bevoegd gezag.[193]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verbreding van het toepassingsbereik van de omzettingsregel en op de gevolgen die deze verruiming kan hebben voor de aanvrager, het bevoegd gezag, derden en de fysieke leefomgeving. Zij adviseert voorts te bezien of de reikwijdte van de omzettingsregel kan worden beperkt tot de vraag of het bevoegd gezag vrijstelling wil verlenen van de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan.

4.4.2 Toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten

Uit artikel 5.13, eerste lid, onder a, volgt dat voor vergunningaanvragen voor locatieontwikkelingsactiviteiten een toetsingskader wordt vastgesteld. Alle activiteiten die in strijd zijn met locatieontwikkelingsregels, vallen onder de desbetreffende vergunningplicht. Het daarvoor vast te stellen toetsingskader moet daarom betrekking hebben op al die activiteiten. Indien ervoor gekozen wordt een abstract toetsingscriterium op te nemen met het begrip 'de fysieke leefomgeving' kan dat ertoe leiden dat kwetsbare of individuele belangen minder bescherming zullen genieten. Die belangen zijn dan immers onderdeel van een integrale afweging die slechts terughoudend getoetst kan worden.[194] Gelet hierop, is het gewenst dat aan de hand van voorbeelden in de toelichting wordt verduidelijkt hoe deze belangen binnen een locatieontwikkelingsactiviteit zullen worden afgewogen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4.4.3 Voorbereidingsprocedure

In paragraaf 2.6.2 heeft de Afdeling reeds aandacht gevraagd voor de verminderde toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In aanvulling daarop, merkt zij het volgende op.

De keuze voor de reguliere voorbereidingsprocedure brengt mee dat het bevoegd gezag niet gehouden is om derden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Het is genoegzaam bekend, dat een benadering waarbij derden niet tijdig worden betrokken, een conflictopwekkend dan wel -versterkend effect kan hebben. Juist in de omgevingsrechtelijke praktijk procederen (derden)belanghebbenden vaak, omdat zij zich niet bij de voorbereiding van besluiten niet gehoord voelen. Blijkens de toelichting is dit onderkend bij de voorbereiding van het voorstel, want daarin wordt gesteld dat de weigering van de aanvrager om mee te werken aan een inspraakmoment voorafgaand

[192] Niet uitgesloten is dat ook voorwaardelijke verplichtingen in het omgevingsplan als locatieontwikkelingsregels kunnen worden aangemerkt.
[193] Ook de aanvrager zal uit een oogpunt van rechtszekerheid over de vergunde activiteiten behoefte hebben aan deze volledige beoordeling.
[194] Vergelijk memorie van toelichting, toelichting op artikel 1.3.

of tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure, grotere druk kan leggen op de bezwaarschriftfase.[195] De Afdeling kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de huidige uitvoeringspraktijk zelden gebruik maakt van de mogelijkheid om gelegenheid tot inspraak te bieden in de gevallen waarin dat niet wettelijk voorgeschreven is.

Volgens de toelichting zou een weigering van een aanvrager om mee te werken aan een ingepast inspraakmoment het bevoegd gezag aanleiding kunnen geven om te oordelen dat niet in voldoende mate tot een afgewogen besluit kan worden gekomen over de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dat zou kunnen leiden tot een weigering van de aanvraag.[196] Een dergelijke weigering behoeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, waarin de Awb noch enige andere wet voorziet.[197]

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen in het licht van het voorgaande en van haar opmerkingen in paragraaf 2.6.2, en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.4.4 Positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen

Voor omgevingsvergunningen die met de reguliere voorbereidingsprocedure worden voorbereid, bepaalt het voorstel dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag om een omgevingsvergunning is beslist.[198] Hiermee zet het voorstel de met de Wabo ingezette koers voort.

De Afdeling heeft bij eerdere gelegenheden opmerkingen gemaakt over de rechtsfiguur van de begunstigende beschikking van rechtswege.[199] In het hiernavolgende gaat de Afdeling eerst in op de keuze voor de verlening van rechtswege, daarna op de bezwaren die daaraan kleven.

a. Keuze voor verlening van rechtswege

Voor een acceptabele werking van het mechanisme van fictieve beslissingen bij fatale termijnen in ons rechtsstelsel achtte de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen[200] (Taskforce) noodzakelijk dat:
– de automatische vergunningverlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen kan hebben;
– de ondernemer redelijkerwijs moet weten wat zijn rechten en plichten zijn, hetgeen doorgaans het geval is als de (fictieve) vergunning een ‘standaardvergunning’ is;
– het belang van derden niet ernstig in het gedrang kan komen.[201]

Het kabinet heeft zich blijkens zijn standpunt naar aanleiding van het rapport bij deze criteria aangesloten.[202]

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de drie genoemde criteria.[203] Dit klemt, omdat voorshands niet duidelijk is of het voorstel aan deze criteria voldoet. In dit verband is van belang dat met de verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure over vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht de figuur van de vergunning van rechtswege een zeer ruim toepassingsbereik krijgt.

---

[195] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’.
[196] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.3, Totstandkomingsprocedures, onder ‘Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning’.
[197] Ingevolge artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.
[198] Artikel 16.57, vierde lid, van de Omgevingswet.
[199] Bijvoorbeeld het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage, en het advies van 13 november 2009 inzake het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (Kamerstukken II 2009/10, 32 366, nr. 4).
[200] De Taskforce is in de zomer van 2004 door de Staatssecretaris van Economische Zaken ingesteld om voorstellen te doen voor de economische relevante vergunningen voor het bedrijfsleven, die leiden tot verlaging van de (administratieve) lasten, verkorting van de doorlooptijden en het stroomlijnen van vergunningprocedures.
[201] ‘Eenvoudig Vergunnen’, Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag, juni 2005, blz. 42.
[202] Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 9 september 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93).
[203] Memorie van toelichting, Algemeen, Voorgeschiedenis.

b. Bezwaren

De Afdeling heeft eerder gesteld dat de begunstigende beschikking van rechtswege niet voldoet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten.[204]Deze figuur is daarmee hooguit geschikt voor specifieke gevallen die door de bijzondere wetgever worden aangewezen, waarbij zorgvuldig kan worden nagegaan dat geen van de genoemde bezwaren zich voordoet en het ook overigens verantwoord is.[205]
Een deel van de bezwaren van destijds, bijvoorbeeld betreffende de onduidelijkheid die ontstaat door het niet bekendmaken van een beschikking, is in het voorstel ondervangen door het van toepassing verklaren van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb. Daarmee zijn echter lang niet alle bezwaren ondervangen. Uit de toelichting blijkt niet dat in dit geval is nagegaan of de bedoelde nadelen zich zullen voordoen.

Ervaring met de omgevingsvergunning van rechtswege onder de gelding van de Wabo leert dat deze rechtsfiguur niet zonder problemen is.[206] In de praktijk bestaat bij veel bestuursorganen onduidelijkheid over het ontstaan van een dergelijke vergunning en het verstrijken van de beslistermijn, en wordt de toepasselijke procedure bij meervoudige activiteiten niet onderkend. De verbreding van de reguliere voorbereidingsprocedure naar vrijwel de volle breedte van het omgevingsrecht maakt dat de bedoelde onduidelijkheden ook kunnen rijzen over het bestaan en de werking van een omgevingsvergunning die grote gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.
Onduidelijk is wie van de betrokken partijen, aanvrager, bevoegd gezag en derde-belanghebbende, in de praktijk baat hebben bij deze rechtsfiguur. Een aanvrager wenst immers zekerheid over de uitkomst van de procedure, bij voorkeur in de vorm van een uitdrukkelijke en onherroepelijke toestemming, mede met het oog op het verkrijgen van financiering voor zijn initiatief. Mede met het oog op de bescherming van de belangen waarvoor een vergunningvereiste is ingesteld, wil het bevoegd gezag inhoudelijk kunnen beslissen op de aanvraag, met inbegrip van het stellen van voorschriften. Een derde-belanghebbende, ten slotte, heeft behoefte aan duidelijkheid zowel over de inhoud als over de mogelijkheden tot het aanwenden van rechtsmiddelen.

c. Conclusie

Niet is duidelijk en zeker dat de keuze voor de uitbreiding van het toepassingsbereik van vergunningverlening van rechtswege voldoet aan de criteria voor het gebruik van deze rechtsfiguur. De Afdeling ontraadt daarom de voorgestelde verruiming van het toepassingsbereik van de vergunningverlening van rechtswege.

4.4.5 Samenloop omgevingsvergunning met vergunning Natura 2000-activiteiten

Evenals het voorstel Wet natuurbescherming gaat het voorstel uit van verplichte aansluiting van vergunning voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten op de omgevingsvergunning wanneer die activiteiten samengaan met activiteiten waarvoor op grond van de Omgevingswet eveneens een vergunningplicht geldt.[207]
De Afdeling merkt op dat uit het voorstel noch de toelichting blijkt welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn om op de aanvraag te beslissen en of een ander bestuursorgaan bevoegd wordt om daarover te adviseren en een instemmingsrecht krijgt. Ook is onduidelijk met welke procedure de beslissing zal worden voorbereid. De reguliere voorbereidingsprocedure komt daarvoor niet in aanmerking, omdat deze kan uitmonden in een vergunning van rechtswege, hetgeen niet verenigbaar is met de

[204] Er is geen sprake van zorgvuldige voorbereiding, het besluit heeft geen schriftelijke vorm en is ongemotiveerd. Dit laatste kan leiden tot rechtsonzekerheid, niet alleen bij derde-belanghebbenden, maar ook bij de ontvanger zelf. Bij beschikkingen die gevolgen hebben voor derden of voor 'het algemeen belang' – zoals dat van een goede ruimtelijke ordening of de bescherming van het milieu – is toekenning van rechtswege riskant.
De waarschijnlijke negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan – aangenomen dat daar de fout ligt – komen niet bij dat orgaan terecht maar elders. Zoals vermeld in het advies van 1 april 2005 inzake het voorstel van Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, punt 2a, is dit ook gebleken bij de 'vergunningen van rechtswege' ingevolge artikel 46, vierde lid, van de Woningwet, artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1998 en artikel 13, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet (oud).

[205] Zoals in artikel 10.4, vierde lid, van de Awb (goedkeuring van rechtswege). Het ligt mede daarom meer voor de hand terughoudendheid te betrachten bij het onder een vergunningplicht brengen van activiteiten dan ervoor te kiezen een groot aantal vergunningplichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van de vergunning van rechtswege te brengen. Immers, indien er voldoende redenen zijn om de invoering van een vergunningstelsel te rechtvaardigen, dan zijn dat even zovele redenen om de vergunningverlening van rechtswege achterwege te laten, dan wel om, als daartoe wel wordt besloten, in elk geval maatregelen te treffen ter bescherming van algemene belangen en de belangen van derden. Deze maatregelen hebben evenwel tot gevolg dat degene aan wie fictief een vergunning is verleend, de beoogde activiteiten niet zonder risico zal kunnen starten. Zie in deze zin de voorlichting van afdeling III van de Raad van 9 juli 2007 inzake lex silencio positivo/van rechtswege verleende vergunning, Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224, bijlage.

[206] Zie bijvoorbeeld ABRS 20 februari 2013, zaak nr. 201202810/1/A1, Vz. ABRS 18 juli 2013, zaak nr. 201305064/1 en 2/A1, en ABRS 20121178/1/A1, alle www.raadvanstate.nl.

[207] Zie artikel 10.7, artikel 2.7, vijfde lid, artikel 3.3, achtste lid, artikel 3.8, achtste lid, artikel 3.10, tweede lid, van het voorstel Wet natuurbescherming (Kamerstukken 2011/12, 33 348, nr. 2) en artikel 5.1, derde lid, van de Omgevingswet.

EU-achtergrond van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Zo bepaalt artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat onder omstandigheden pas toestemming kan worden verleend voor projecten indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat zij de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet zullen aantasten.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

4.5 Projectbesluit

4.5.1 Rechtskarakter van het projectbesluit

Het voorstel voorziet in een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen om veelal complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang toe te staan: het projectbesluit.[208] Hoewel het instrument dezelfde naam draagt als het projectbesluit dat in de Wro was opgenomen, gaat het in het voorstel om een wezenlijk ander besluit. Waar het projectbesluit krachtens de Wro een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan behelsde[209], komt het voorgestelde projectbesluit in de plaats van het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.[210]

Kort weergegeven strekt het tracébesluit ertoe een planologische grondslag te bieden voor een concreet project. Na de uitvoering van het project is het tracébesluit in juridisch opzicht uitgewerkt. Het inpassingsplan daarentegen heeft dezelfde strekking en reikwijdte als een bestemmingsplan en leent zich daarom voor herhaalde toepassing bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. De juridische werking van een inpassingsplan duurt voort zolang voor het plangebied geen nieuw juridisch-planologisch regime in werking treedt.
Gelet op de verschillen tussen de huidige rechtsfiguren van het tracébesluit en het inpassingsplan, roept het gegeven dat het projectbesluit nieuwe stijl beide vervangt de vraag op wat het rechtskarakter is van dat projectbesluit. Kan het projectbesluit tegelijkertijd een vergunning en plan zijn? In dat laatste geval is het voor herhaalde toepassing mogelijk bij de toetsing van aanvragen om omgevingsvergunningen. Is het mogelijk om voorschriften of regels te verbinden aan een projectbesluit? Het voorstel noch de toelichting daarop verduidelijken dit rechtskarakter. Duidelijk is slechts dat een projectbesluit niet noopt tot een afzonderlijke herziening van het omgevingsplan.[211]

De Afdeling adviseert het rechtskarakter van het projectbesluit in de toelichting te verduidelijken en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.5.2 Reikwijdte wijziging omgevingsplan bij projectbesluit

Het projectbesluit wijzigt de regels van het omgevingsplan, maar uitsluitend voor zover het gaat om de verwezenlijking en instandhouding van het project. Dit roept de vraag op of na het nemen van een projectbesluit voldoende duidelijk is, welke delen van het omgevingsplan blijven gelden. Er geldt immers geen verplichting tot herziening van het omgevingsplan.

Met het oog op de rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging te bepalen dat het omgevingsplan wordt herzien na het onherroepelijk worden van een projectbesluit[212], of er anderszins in te voorzien dat kenbaar is dat een projectbesluit geldt voor een bepaald gebied.[213]

---

[208] Zie hierover de memorie van toelichting, Algemeen, § 4.5.3, Projectbesluit. Afdeling 5.2 van het wetsvoorstel regelt de projectprocedure. Ingevolge artikel 5.25, eerste lid, zijn het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van IenM of de minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van IenM, bevoegd om een projectbesluit vast te stellen.

[209] In de Wro kwam de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen toe aan de gemeenteraad. (artikel 3.10, eerste lid, Wro). Delegatie aan het college van burgemeester en wethouders was toegestaan (artikel 3.10, vierde lid, Wro). Het projectbesluit van de Wro was de opvolger van de vrijstelling krachtens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke ordening (oud). Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen voor gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, Wabo). Een dergelijke vergunning kan alleen worden verleend indien de gemeenteraad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven (artikel 2.27, eerste lid, Wabo en artikel 6.5, eerste lid, Besluit omgevingsrecht).

[210] Memorie van toelichting, Algemeen, § 3.3, De zes kerninstrumenten, onder 'Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)'.

[211] Artikel 5.33, eerste lid.

[212] Vergelijk artikel 4.15, waarin is bepaald dat het omgevingsplan uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit met die vergunning in overeenstemming moet worden gebracht.

[213] Zie hierna ook in § 8.2.

4.5.3 Artikel 5.34 (toetsingskaders)

a. Buiten toepassing laten decentrale regelgeving en programma's

Wanneer de uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door regelgeving of een programma op gemeentelijk of provinciaal niveau, kan die regelgeving of dat programma buiten toepassing worden gelaten bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit.
Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers alsook aan de effectiviteit van de regelgeving of het programma.

De Afdeling veronderstelt dat de buiten toepassing verklaring van de decentrale regelgeving of het programma bij besluit tot vaststelling van het projectbesluit geschiedt. Voor zover niettemin beoogd is dat de buiten toepassing verklaring bij afzonderlijk te nemen besluit plaats vindt, dient te worden bepaald dat het besluit met het oog op de mogelijke consequenties van die verklaring wordt voorbereid in een ordelijke procedure. Het ligt alsdan in de rede om daartoe afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. In het verlengde van de te kiezen voorbereidingsprocedure ligt dan de vraag voor of en zo ja, op welke wijze en in welk stadium, deze beslissing aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Gelet op het criterium voor het buiten toepassing laten, kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op deze vragen en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Toepassing systematiek van programmatische aanpak

De toetsingskaders die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning worden in artikel 5.34, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de activiteiten in het projectbesluit. Volgens de artikelsgewijze toelichting is ook de systematiek van de programmatische aanpak van toepassing. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

Onduidelijk is wat de toelichting bedoelt met de toepassing van de systematiek van de programmatische aanpak. Is beoogd mogelijk te maken dat het projectbesluit mede als een programma met een programmatische aanpak zal functioneren? De voorgestelde bepaling zelf biedt geen duidelijkheid, aangezien zij niet verwijst naar de regeling van de programmatische aanpak in het voorstel.[214]

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

4.6 Grondbeleid

4.6.1 Integratie van beleid

Het voorstel bevat twee hoofdstukken die betrekking hebben op het grondbeleid, te weten gedoogplichten (hoofdstuk 10) en grondexploitatie (hoofdstuk 12).
Andere grondbeleidsinstrumenten, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan onteigening en de vestiging van voorkeursrechten, zijn vooralsnog niet geïntegreerd in het voorstel.[215] Volgens de toelichting zullen deze instrumenten via een afzonderlijk wetsvoorstel in de Omgevingswet worden ondergebracht.[216]
De Afdeling kan deze benadering onderschrijven. Zij plaatst daarbij de kanttekening dat, wil de Omgevingswet het beoogde integrale instrumentarium bieden voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, voor zover dat het grondbeleid betreft, het afzonderlijke wetsvoorstel tegelijkertijd met het voorliggende voorstel in werking moet treden. Daarbij is van belang dat het juridisch instrumentarium van het grondbeleid onlosmakelijk deel uitmaakt van het omgevingsrecht, in het bijzonder van de daarin geregelde planologische grondslagen voor onteigening en vestiging van voorkeursrechten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de integratie van het grondbeleid.

---

[214] § 3.2.4 (artikelen 3.13 tot en met 3.17).
[215] Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder 'Wetgeving met betrekking tot grondeigendom'.
[216] Memorie van toelichting, Algemeen, § 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder 'Wetgeving met betrekking tot grondeigendom'.

4.6.2 Grondexploitatie

4.6.2.1 Doorschuiven grondexploitatie

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van het doorschuiven van het vaststellen van bepalingen over grondexploitatie van het moment van vaststelling van het omgevingsplan naar het moment van de vaststelling van de omgevingsvergunning.[217] Deze mogelijkheid strekt ertoe regels voor gebiedsontwikkeling verder te flexibiliseren en neemt een belemmering voor uitnodigingsplanologie weg.[218]

De toelichting geeft weinig inzicht in de in de praktijk te verwachten effecten van het doorschuiven van exploitatiebepalingen, en de daarmee samenhangende wijze van ruimtelijke planning.[219] Door de koppeling daarvan aan een specifieke omgevingsvergunning in plaats van een plangebied wordt minder duidelijk en inzichtelijk welke kosten voor werken buiten het perceel aan het betreffende perceel kunnen worden toegerekend. Daarmee bestaat een gerede kans dat minder kosten kunnen worden verhaald. Om toch perceel overstijgende kosten te kunnen toedelen moet dit inzichtelijk worden gemaakt, waarvoor dan ten minste een meer gebiedsgerichte exploitatieopzet moet worden opgesteld. Daarmee lijken onderzoekslasten niet zozeer verlaagd als wel verschoven te worden.

De Afdeling adviseert aan vorenstaande nader aandacht te besteden in de toelichting.

4.6.2.2 Afwijzing aanvraag wijziging omgevingsplan of omgevingsvergunning bij een tekort in de exploitatie

Het voorstel bepaalt dat indien sprake is van een tekort in de exploitatie waarvoor geen financiële dekking is, het bevoegd gezag kan afzien van het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning.[220] De ratio hiervan is dat wanneer deze wel zouden moeten worden vastgesteld, het tekort voor rekening van de gemeente komt. De reikwijdte en de gevolgen van de toepassing van deze mogelijkheid zijn echter nog niet duidelijk. Deze mogelijkheid lijkt – naast een verzoek om het wijzigen van een omgevingsplan – te zien op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij een voorwaardelijke functie is opgenomen. Het betreft dan een functie die is toegekend onder de voorwaarde dat bij vergunningverlening voldoende financiële dekking bestaat. Echter, niet wordt uitgesloten dat deze bepaling ook bij een onvoorwaardelijke functie kan worden toegepast. De aanvrager van de omgevingsvergunning kan dan vanuit het omgevingsplan niet voorzien dat de vergunning met toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alsnog zou kunnen worden geweigerd. Een dergelijke verstrekkende invulling van de bepaling zou evenwel op gespannen voet met de rechtszekerheid staan.

Verder wordt de positie van gemeenten in dezen sterker, omdat er geen vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend indien geen exploitatieregels of -voorschriften worden vastgesteld.[221] Dit legt een grotere druk op de partij die wil ontwikkelen om, indien de grondexploitatie volgens de gemeente een tekort vertoont, dit op een andere wijze op te lossen. Niet is duidelijk op basis van welke gegevens wordt berekend of sprake is van een tekort en wat onder financiële dekking kan worden verstaan. Kan daartoe de interne gemeentelijke grondexploitatie fungeren en met welke gegevens? Moet er een exploitatieopzet volgens de bepalingen van het voorstel zijn? Nu sprake is van een bevoegdheid, verdient het aanbeveling nader toe te lichten wanneer sprake is van een tekort, op welke mogelijke wijze dit gedekt zou kunnen worden en een indicatie te geven van de gevallen waarin van het bevoegd gezag verwacht wordt dat het deze (facultatieve) bepaling toepast.

Nu artikel 12.1, vierde lid, een weigeringsgrond bevat voor de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen, zou het voor de hand liggen ook deze weigeringsgrond in hoofdstuk 5 van het voorstel op te nemen.

De Afdeling adviseert het toepassingsbereik van artikel 12.1, zesde lid, te verduidelijken en artikel 12.1, vierde en zesde lid, af te stemmen met hoofdstuk 5 van het voorstel.

4.6.3 Gedoogplichten (uitbreiding ontvangstplicht maaisel en specie)

Het voorstel voorziet in een regeling voor gedoogplichten van rechtswege voor het waterbeheer. Hiertoe behoort de plicht voor rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewater-

[217] Artikel 12.1, vierde lid.
[218] Memorie van toelichting, Algemeen, par. 5.4, Gebiedsontwikkeling, onder 'Uitnodigingsplanologie'.
[219] Zie ook § 4.3.5 in het hoofdstuk Instrumenten van dit advies.
[220] Artikel 12.1, zesde lid.
[221] Artikel 12.1, derde en vierde lid.

lichaam, om maaisel en specie dat in het kader van regulier onderhoud wordt verwijderd op die gronden te ontvangen.[222] Op grond van de huidige wetgeving geldt deze gedoogplicht reeds voor rechthebbenden.[223] Het voorstel vult de bestaande gedoogplicht aan met een nieuw element. Dit betreft de uitbreiding van de reikwijdte tot gronden van rechthebbenden die niet aan of in een oppervlaktewater liggen, maar daarvan gescheiden zijn door een droog waterstaatswerk of door een grondstrook te gering van breedte om het maaisel of de specie te ontvangen.[224]

De zogenoemde ontvangstplicht vormt een inbreuk op de rechten van de rechthebbenden van gronden. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van een dergelijke inbreuk behoeft een toereikende motivering, waarin de toelichting niet voorziet.[225]

De Afdeling adviseert in de toelichting een toereikende motivering op te nemen voor het opleggen van een ontvangstplicht voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

In paragraaf 2.4.2 van dit advies heeft de Afdeling in algemene zin zich uitgesproken over de bestuurlijke taakverdeling. Hierna wordt aandacht besteed aan het subsidiariteitsbeginsel (§ 5.1), de instructiebevoegdheid (§ 5.2), de gelaagde toedeling van bevoegdheden tot omgevingsvergunningverlening (§ 5.3), de bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht (§ 5.4) en de bevoegdheden van bestuursorganen in bijzondere omstandigheden (§ 5.5).

5.1 Subsidiariteitsbeginsel

In artikel 2.3 heeft de regering een voor het omgevingsrecht geldend subsidiariteitsbeginsel opgenomen. Dit beginsel dient door de provincie respectievelijk het Rijk in acht te worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet. In beide leden is in de aanhef de toepassing van dit beginsel gelimiteerd tot die gevallen waarin dit 'bij de regeling van de taak of bevoegdheid' is bepaald.[226]

De Afdeling maakt daarover opmerkingen van inhoudelijke en wetstechnische aard.

5.1.1 Begrippen gemeente- en regio-overstijgend

Met de begrippen gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend wordt volgens de toelichting geen wijziging beoogd ten opzichte van de oudere begrippen 'provinciaal belang' respectievelijk 'nationaal belang'.[227] Indien geen wijziging is beoogd ten opzichte van bestaande begrippen, mist de Afdeling in de toelichting een onderbouwing van de noodzaak van nieuwe begrippen. De gewenste onderbouwing kan naar het oordeel van de Afdeling niet liggen in de noodzaak van harmonisatie van begrippen, omdat in de belangrijkste wetten die op zullen gaan in de Omgevingswet het begrip 'provinciaal belang' of 'nationaal belang' reeds consequent wordt gehanteerd.[228] De jurisprudentie van de bestuursrechter over de uitleg van het begrip 'provinciaal belang' begint zich juist te vormen.[229]

Voorts plaatst de Afdeling vraagtekens bij de neutraliteit van de omzetting. Volgens de toelichting dient onder gemeenteoverstijgend te worden verstaan: gemeente-overstijgend, bovenlokaal en regionaal. Met regio-overstijgend wordt bedoeld: boven-regionaal (provinciaal) en nationaal.[230] Hoewel de opsomming in de toelichting bedoeld is om de begrippen te verduidelijken, laten ze ruimte

[222] Artikel 10.3, eerste lid.
[223] Artikel 5.23, tweede lid, van de Waterwet.
[224] Artikel 10.3, tweede lid.
[225] Zie ook het advies van de Afdeling van 30 augustus 2012 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), nr. W14.12.0289/IV, Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 4, blz. 2. De Afdeling merkte op dat gemotiveerd moest worden of en waarom het afvoeren van specie en maaisel zodanig bezwarend is voor de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam dat dit een ontvangstplicht rechtvaardigt voor rechthebbenden van gronden die niet liggen aan of in een oppervlaktewaterlichaam. De enkele constatering dat het voor de waterbeheerder niet doenlijk is maaisel af te voeren, volstaat in dat verband niet. Voorts moet inzicht worden geboden in hoeverre de uitgebreide ontvangstplicht leidt tot een lastenverzwaring voor de burger.
Volgens het nader rapport zou deze adviesopmerking worden betrokken bij het voorliggende voorstel.
[226] Zie ook de integrale tekst van het artikel in § 2.4.2. In de volgende artikelen van de Omgevingswet wordt verwezen naar artikel 2.3: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.
[227] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.
[228] Zie bijvoorbeeld artikel 98 van de Waterschapswet, de artikelen 2.4, 3.13 en 5.6 van de Wabo, artikel 1.1 en 5.1 van de Wm en artikel 3.8, 6.6 en 6.25 van de Wro.
[229] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 december 2010, nr. 200908100, LJN:BO 9127.
[230] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 2.3.

voor uiteenlopende interpretatie. Als regio-overstijgend betekent dat zodra ergens een regio is gevormd, bijvoorbeeld op basis van de Wgr[231], een provincie alleen nog bovenregionale belangen mag behartigen, is er sprake van een inperking van bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip provinciaal belang. Anderszins kan zodra besluitvorming op een bepaald beleidsterrein de grenzen van één gemeente overstijgt, en van bovenlokaal belang is, een provincie dat belang behartigen. In dat geval lijkt er sprake van een uitbreiding van de bevoegdheden van de provincie ten opzichte van het begrip provinciaal belang, omdat een aangelegenheid niet alle gemeenten in een provincie hoeft aan te gaan.

Wat de omzetting van nationaal belang naar regio-overstijgend belang betreft, merkt de Afdeling op dat op dit moment het Rijk alleen taken of bevoegdheden mag uitoefenen indien er sprake is van bovenprovinciale belangen. De omzetting naar regio-overstijgend lijkt de toepassing van rijksbevoegdheden in een groter aantal situaties mogelijk te maken; zodra besluitvorming op een bepaald beleidsterrein de grenzen van een regio overstijgt kan er al sprake zijn van nationaal belang. Overlap van bevoegdheden tussen Rijk en provincie is daardoor mogelijk, hetgeen in het voorstel is onderkend door een samenloopregeling op te nemen in artikel 2.3, eerste lid, onderdeel a. Dit onderdeel bepaalt dat een provincie een taak of bevoegdheid die van regio-overstijgend belang is behartigt, tenzij het Rijk die taak of bevoegdheid wegens een regio-overstijgend belang behartigt. Doordat de bevoegdheid door het Rijk in meer situaties dan voorheen kan worden toegepast is er, ondanks de samenloopregeling, geen sprake van een neutrale omzetting.

Gelet op het voorgaande is er volgens de Afdeling geen reden voor de omzetting van de begrippen. Zij adviseert daarom de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het voorstel.

5.1.2 Alternatieve opsomming onderdelen a en b

In beide leden van artikel 2.3 worden de onderdelen a en b aan elkaar verbonden door het woordje ‘of’, waardoor sprake is van een ‘alternatieve’ opsomming.[232] Het gevolg van de alternatieve opsomming is dat, indien voldaan wordt aan één van de twee onderdelen, de provincie of het Rijk reeds bevoegd is een taak of bevoegdheid uit te oefenen. De Afdeling merkt op dat indien een provincie een taak of bevoegdheid uitoefent uitsluitend op basis van artikel 2.3, eerste lid, onder a, wegens een gemeenteoverstijgend belang, daardoor nog niet voldaan wordt aan het wettelijke decentralisatiebeginsel in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel worden aangelegenheden slechts tot rijks- of provinciaal beleid gerekend, indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Dit artikel is destijds bij amendement ingevoegd om te benadrukken dat de wetgever nadrukkelijk dient te motiveren waarom bepaalde taken niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend.[233] Dezelfde bescherming van de taakuitoefening komt provincies toe op grond van artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet. Door de voorgestelde alternatieve opsomming wordt voorbij gegaan aan de verzwaarde motiveringsplicht uit artikel 117 van de Gemeentewet. De provincie hoeft alleen het bestaan van een gemeenteoverstijgend belang te bewijzen en niet dat een gemeente datzelfde belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze kan behartigen. De provincie kan daardoor eenvoudig voorbij gaan aan een eerdere toedeling van taken en bevoegdheden aan een gemeente door de formele wetgever.

De Afdeling adviseert de alternatieve opsomming in artikel 2.3, eerste en tweede lid, te vervangen door een cumulatieve opsomming.[234]

5.1.3 Toepassingsbereik subsidiariteitsbeginsel

Het voorgestelde subsidiariteitsbeginsel dient door de provincie en het Rijk in acht te worden genomen indien dit uitdrukkelijk bij de toekenning van een bevoegdheid is bepaald. In diverse artikelen in de Omgevingswet is de inachtneming van het beginsel voorgeschreven.[235] Die inachtneming is niet voorgeschreven bij de bevoegdheid tot het opstellen van omgevingsvisies en programma’s, omdat volgens de toelichting een omgevingsvisie of een programma (in beginsel)[236] alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. Aan het vaststellen van doelstellingen voor de fysieke leefomge-

[231] Bijvoorbeeld indien op basis van de Wgr een stadsprovincie is gevormd of een regionale uitvoeringsdienst is opgericht.
[232] Zie in dit verband ook aanwijzing 101 van de Ar.
[233] Amendement van het lid Van Stoffelen c.s., Kamerstukken II 1990/91,19 403, nr. 69.
[234] Dit kan door het woordje ‘of’ te vervangen door ‘en’.
[235] In de volgende artikelen wordt verwezen naar artikel 2.3, eerste dan wel tweede lid: 2.7, 2.9, 2.13, 2.16, 2.17, 2.19, 2.25, 2.26, 4.18, 5.2, 5.10, 5.25, 16.20, 20.1, 20.6, 20.8, 20.12 en 20.15.
[236] Indien andere bestuursorganen met het programma hebben ingestemd, bindt het programma ook deze bestuursorganen (zie artikel 3.16, eerste lid, en § 7.1.2 van dit advies).

ving in zo'n omgevingsvisie of programma worden derhalve geen op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde beperkingen gesteld.
De Afdeling merkt op dat doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht voor de beoordeling of sprake was van een provinciaal belang.[237] De Afdeling acht niet ondenkbaar dat door de bestuursrechter het provinciaal belang (mede) wordt ontleend aan in een omgevingsvisie opgenomen doelstellingen.

De Afdeling adviseert het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

5.2 Instructiebesluit

Hieronder wordt ingegaan op de verhouding van de bevoegdheid tot het geven van een instructie door Rijk[238] en provincie,[239] en het stelsel van het generieke toezicht, zoals dit recentelijk is gerevitaliseerd. Die revitalisering is gebaseerd op het rapport van de commissie Oosting uit 2008. De commissie stelde als hoofdregel dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf plaats dient te vinden, door het stellen van algemene regels (waaronder ook een provinciale verordening valt). Het toezicht dat achteraf plaatsvindt zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het generiek interbestuurlijke toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen.[240] In het kabinetsstandpunt wordt het rapport van de commissie-Oosting onderschreven en werd in de bijlage vermeld, dat de suggestie over de aanwijzingsbevoegdheid beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wro.[241] De toelichting komt niet terug op deze toezegging.

5.2.1 Toezicht provincie

Ingeval van niet-naleving van (provinciale) instructieregels zal volgens de toelichting in beginsel gebruik moeten worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezicht (op basis van de Gemeentewet en de Waterschapswet).[242] Het generieke toezicht wordt evenwel door de provincies voor de behartiging van de provinciale belangen onvoldoende geacht, omdat zij bij een voordracht voor schorsing en vernietiging (te) afhankelijk zijn van de eigenstandige belangenafweging door de Kroon. Daarom krijgen zij naast de interventiemogelijkheid ten aanzien van omgevingsplannen en de bevoegdheid tot advies met instemming ten aanzien van omgevingsvergunningen, de bevoegdheid tot het geven van een instructie.

Op grond van artikel 2.25, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten aan het gemeentebestuur of waterschapsbestuur, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.
Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan de bevoegdheden inzake het generieke toezicht.[243] Indien een instructie wordt gegeven, kan bij niet-naleving van de instructie (alsnog) generiek toezicht worden toegepast.

De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen.

a. Noodzaak instructiebevoegdheid

Volgens de toelichting is deze bevoegdheid een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

De Afdeling merkt allereerst op dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid beperkter van opzet is zowel wat de voorwaarde voor toepassing betreft als wat het subject van de aanwijzing betreft. Een proactieve aanwijzing kan (slechts) worden gegeven 'in het belang van een goede ruimtelijke ordening' en is gericht op de 'vaststelling van een bestemmingsplan'. De voorgestelde instructie daarentegen kan worden gegeven 'om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde

[237] Uitspraak ABRS van 20 oktober 2010, nr. 200910210, LJN: BO1178. Het ging in deze uitspraak om een beleidsdoelstelling in een provinciaal omgevingsplan.
[238] Zie artikel 2.26.
[239] Zie artikel 2.25.
[240] 'Van specifiek naar generiek', blz. 80. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting werd in de bijlage vermeld, dat deze suggestie beoordeeld zou worden in het kader van de evaluatie van de (nieuwe) Wet ro.
[241] Kamerstukken II 2008–09, 31 200 VII, nr. 61, bijlage, blz. 4.
[242] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen (Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties).
[243] Zie artikel 2.25, tweede lid.

omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' en is gericht op 'de uitoefening van een taak of bevoegdheid'. De voorgestelde omzetting is opmerkelijk, omdat uit twee rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de werking van de (nieuwe) Wro, blijkt dat de pro-actieve aanwijzingsbevoegdheid in de jaren 2008 tot en met 2010 geen enkele keer is toegepast door de provincies.[244]

De Afdeling merkt voorts op dat de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het onlangs gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht en derhalve een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft.[245] De in de toelichting opgenomen argumentatie, dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen kan verzekeren, kan vooralsnog niet overtuigen van de dringende noodzaak tot het geven van een instructie. Immers, alleen voor schorsing en vernietiging van besluiten heeft de provincie de medewerking van de Kroon nodig. Niet voor de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Voor een beoordeling van de effectiviteit van een nieuw instrument zal duidelijk moeten zijn of bestaande (wettelijk geregelde) toezichtinstrumenten niet tenminste gelijkwaardig zijn, zoals de bevoegdheid tot indeplaatsstelling.
In de geldende wettelijke regeling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling in de Gemeentewet en Waterschapswet[246] ligt feitelijk al de instructie besloten.[247] De op grond van die bevoegdheid te geven last beoogt te bewerkstelligen dat het desbetreffende bestuursorgaan, daartoe aangesproken in het geval van een tekortkoming, alsnog datgene doet waartoe de last verplicht.[248] Wordt de last niet binnen de gegeven termijn opgevolgd, dan zal het toezichthoudende orgaan, als ultimum remedium, het roer kunnen overnemen, en daarbij over alle bevoegdheden beschikken van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. Anders dan de proactieve aanwijzing of de voorgestelde instructie, kent de taakverwaarlozingsregeling wel een 'sanctie', namelijk het verlies van bevoegdheden van het taakverwaarlozende orgaan ten gunste van het in de plaats tredende orgaan.

Mede in het licht van de overige bevoegdheden in het voorstel om het beleid op gemeentelijk en waterschapsniveau te beïnvloeden, zoals het geven van instructieregels en de interventiebevoegdheid, en bovengenoemde bevoegdheden uit de Gemeentewet en Waterschapswet, is de Afdeling van oordeel dat de provincie over een toereikend instrumentarium beschikt om, waar nodig, invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid. Er is derhalve geen noodzaak om daarnaast een afzonderlijke instructiebevoegdheid te creëren.

De Afdeling adviseert artikel 2.25 te schrappen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op.

b. Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

De voorgestelde instructie kan onder meer worden gegeven 'om te voldoen (...) aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving'. Zoals eerder is opgemerkt is het begrip 'fysieke leefomgeving'[249] vrij onbepaald. De toelichting geeft evenmin aan wat onder 'andere doelstellingen van fysieke leefomgeving' moet worden verstaan noch of die doelstellingen vooraf kenbaar moeten zijn gemaakt. Zijn dit de doelstellingen zoals die in de vorm van 'hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid' op grond van artikel 3.2, onderdeel b, moeten worden opgenomen de omgevingsvisie? Indien dat laatste het geval is, zou – weliswaar indirect, dat wil zeggen door gebruikmaking van de instructiebevoegdheid – toch bindende werking uitgaan van omgevingsvisies.

De Afdeling adviseert te verduidelijken wat onder 'andere doelstellingen van fysieke leefomgeving' moet worden verstaan, zodat de toepassing van de instructiebevoegdheid beter voorspelbaar wordt

[244] Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste rapportage (2010) en tweede rapportage (2012), Den Haag, blz. 72. Dit in tegenstelling tot de reactieve aanwijzing waarbij een stijging is waar te nemen van 11 keer in 2009 naar 32 keer in 2010. Volgens de onderzoekers wordt de proactieve aanwijzing onder meer niet toegepast, omdat het verstorend kan werken voor de bestuurlijke verhoudingen.
[245] Dit stelsel is als volgt te omschrijven: het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer staat voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, t.w. schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing (Kabinetsstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de commissie-Oosting, 'Van Specifiek Naar Generiek', Den Haag, 2007).
[246] Zie artikel 60 van de Waterschapswet.
[247] Zie artikel 124 e.v. van de Gemeentewet.
[248] Artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet bezigt daarvoor de bewoordingen 'bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen'.
[249] Zie de opmerking van de Afdeling hierover in § 2.2.2.

voor gemeenten en waterschappen. Voorts wordt geadviseerd te verduidelijken of omgevingsvisies indirecte bindende werking kunnen hebben.

5.2.2 Toezicht Rijk

Ook het Rijk beschikt op basis van artikel 2.26 over de instructiebevoegdheid. De Minister van IenM of een andere minister die het aangaat kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij amvb vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Onverminderd hetgeen in paragraaf 5.2.1 is opgemerkt, merkt de Afdeling over de instructiebevoegdheid voor het Rijk nog het volgende op.

Uit eerdergenoemd onderzoek van het PBL blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid, als middel om nationale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen, gering is.[250] Het ministerie van IenM ziet, volgens de onderzoekers, geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft.[251]

De Afdeling wijst voorts, naast de taakverwaarlozingsregeling in de Provincie- en Gemeentewet en de Waterschapswet, op de regeling voor taakverwaarlozing in de Wet naleving van EU-regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe). Deze wet geeft het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van EU-verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de ministers, zoals bijvoorbeeld een provincie, gemeente of waterschap. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet Nerpe kan de minister wie het aangaat indien een provincie, gemeente of waterschap niet of niet naar behoren voldoet aan een voor haar geldende rechtsplicht die voortvloeit uit een bij of krachtens de EU-verdragen op Nederland rustende verplichting een aanwijzing geven om, binnen een in die aanwijzing te vermelden termijn, alsnog aan die rechtsplicht te voldoen.

De Afdeling adviseert, mede in het licht van de opmerkingen in paragraaf 5.2.1 en paragraaf 5.2.2, ook artikel 2.26 te schrappen. Voor zover de bevoegdheid wordt gehandhaafd, adviseert de Afdeling dat de instructie alleen gegeven kan worden in overeenstemming met de Minister van BZK, in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en artikel 114 Provinciewet, en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.

5.3 Gelaagde toedeling van bevoegdheden tot verlening omgevingsvergunningen

Het voorstel voorziet in een gelaagde toedeling van de bevoegdheden om omgevingsvergunningen te verlenen. Uitgangspunt van het voorstel is dat het college van B&W op aanvragen om omgevingsvergunningen beslist.[252] Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn in ieder geval wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk, alsmede activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn krachtens de waterschapsverordening.[253] Voor deze uitzonderingen zal bij amvb worden bepaald of het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten dan wel de Minister van IenM bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Daarnaast maakt het voorstel mogelijk dat bij amvb ook andere activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd zijn op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.[254]

Bestuursorganen die niet bevoegd zijn op een aanvraag te beslissen, kunnen wel bij de besluitvorming worden betrokken. Het voorstel voorziet erin dat bij amvb bestuursorganen worden aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of over het ontwerp van dat besluit.[255] Een bestuursorgaan wordt als adviseur aangewezen indien dat wenselijk is vanwege diens deskundigheid of de door het bestuursorgaan te behartigen belangen.[256] Met het oog op die deskundigheid of belangen kunnen bij amvb ook gevallen worden aangewezen, waarin aan

[250] Alleen in 2009 zijn twee aanwijzingen gegeven om een uitbreiding van een luchthaventerrein mogelijk te maken.
[251] A.w., tweede rapportage, blz. 99.
[252] Artikel 5.10, eerste lid.
[253] Artikel 5.10, tweede lid.
[254] Artikel 5.10, derde lid.
[255] Artikel 16.15, eerste lid.
[256] Artikel 16.15, derde lid.

bestuursorganen die in de gelegenheid zijn gesteld over een advies uit te brengen, een instemmingsrecht toekomt.[257]

Bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, amvb's en ministeriële regelingen, worden de hoofdelementen van een regeling zoveel mogelijk in de wet opgenomen. De nadere uitwerking vindt in een amvb plaats en delegatie aan de minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[258] Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.[259] Voorschriften die andere overheden in medebewind roepen worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen.[260]

De Afdeling stelt vast dat de voorgestelde regeling van de bevoegdhedenverdeling omtrent de verlening van omgevingsvergunningen niet sluitend is op het niveau van de wet in formele zin. Voor een aantal categorieën van activiteiten zal eerst bij amvb worden bepaald welk bestuursorgaan bevoegd gezag zal zijn voor de omgevingsvergunning en welke bestuursorganen door middel van advies of instemming bij de besluitvorming betrokken zullen zijn. De voorgestelde gelaagde toedeling van bevoegdheden verhoudt zich daarmee slecht met de hiervoor geschetste uitgangspunten voor het te kiezen niveau van regelgeving.

De Afdeling adviseert erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zal zijn vastgelegd.

5.4 Monitoringsplicht

5.4.1 Bestuurslasten verbonden aan de monitoringsplicht

Artikel 20.1, eerste en derde lid, verplicht tot monitoring van iedere vastgestelde omgevingswaarde dan wel parameter voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De regering acht de monitoringsplicht een belangrijke schakel in de beleidscyclus. De Afdeling onderschrijft het belang van de beleidscyclus, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de voorgestelde monitoringsplicht.

Door welk bestuursorgaan en met welke methode gemonitord moet worden, kan volgens artikel 20.2, eerste lid, geregeld worden in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of een amvb waarin omgevingswaarden of andere parameters worden vastgesteld. Dit artikellid noch de toelichting daarop verduidelijken of een bestuursorgaan alleen zijn eigen omgevingswaarden of parameters moet monitoren of ook die van andere bestuursorganen. Het artikellid en de toelichting laten daardoor de mogelijkheid open dat bij amvb of omgevingsverordening aan provincies en gemeenten dan wel alleen aan gemeenten de verplichting wordt opgelegd, de door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden te monitoren volgens een door het Rijk of provincie vastgestelde methode. Indien dit laatste het geval is, kan als gevolg van de monitoringsplicht een grote bestuurslast op provincies of gemeenten rusten. Uit het artikellid noch uit de toelichting daarop blijkt of de monitoring permanent moet plaatsvinden dan wel tijdelijk of steekproefsgewijs.

Het punt van de bestuurslasten is van belang gelet op artikel 111, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet en artikel 109, tweede lid, onder b, van de Provinciewet. Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een plan of beleidsverslag niet gevorderd van gemeenten dan wel provincies, indien de bestuurslasten niet in redelijke verhouding staan tot de te verwachte baten of een aanzienlijk beslag leggen op de voor het betrokken beleidsterrein beschikbare middelen. Hiervoor is destijds door de wetgever in formele zin gekozen om de overvloed aan informatieverplichtingen voor provincies en gemeenten terug te dringen.[261] Hoewel een aantal verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie verplichten tot monitoring, van bijvoorbeeld de waterkwaliteit[262], volgt uit deze regelgeving niet dat elke omgevingswaarde zou moeten worden gemonitord. Ook laten de richtlijnen en verordeningen veelal aan de lidstaten over volgens welke methode en met welke frequentie zij monitoren.

[257] Artikel 16.16, eerste lid.
[258] Zie ook de aanwijzingen 22 tot en met 24 en 26 van de Ar.
[259] Zie ook aanwijzing 22 van de Ar.
[260] Zie ook aanwijzing 24 van de Ar.
[261] Voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis tot wijziging van de Provinciewet en de gemeentewet houdende algemene regeling inzake het opstellen van plannen en beleidsverslagen door besturen van provincies en gemeenten ten behoeve van het Rijk (Kamerstukken II 1986–87, 20 001, nr. 3, blz. 3).
[262] Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de Kaderrichtlijn water en artikel 11, tweede lid, van de Kaderrichtlijn mariene strategie.

Voorts lijkt de voorgestelde monitoringsplicht haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid.[263]

De Afdeling adviseert om de monitoringsplicht niet voor alle omgevingswaarden op te leggen en, voor zover hij al dan niet op basis van een verplichting voortvloeiend uit EU-regelgeving wordt opgelegd, alleen op te leggen voor door een bestuursorgaan zelf vastgestelde omgevingswaarden. Voorts adviseert de Afdeling aan het bestuursorgaan dat een monitoringsplicht opgelegd krijgt, zelf over te laten volgens welke methode gemonitord wordt en welke frequentie daarbij gehanteerd wordt. In elk geval, dient op grond van artikel 2 van de Fv-wet, te worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de monitoringsplicht zijn voor provincies en gemeenten.

5.4.2 Vergoeding kosten verslaglegging

Op grond van artikel 20.8, eerste lid, zorgt het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring, voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring met inbegrip van de beoordeling daarvan. Op grond van artikel 110, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 108, derde lid, van de Provinciewet geldt een verplichting tot vaststelling van een beleidsverslag voor ten hoogste vier jaren, tenzij de wet anders bepaalt.[264] Ingevolge deze bepalingen wordt het vaststellen van een beleidsverslag van een gemeente dan wel provincie niet gevorderd of gevraagd, dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente dan wel provincie worden gecompenseerd.[265] Uit het artikel noch de toelichting daarop kan de Afdeling opmaken hoe lang de verplichting tot vaststelling van een verslag geldt en of de regering wil afwijken van de termijn van vier jaren. Evenmin wordt in de toelichting aangegeven hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

5.5 Bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden zijn plotseling optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de leefomgeving kunnen veroorzaken. In hoofdstuk 19 worden bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van 'bijzondere omstandigheden' uit diverse bestaande wetten samengebracht.
De Afdeling maakt eerst een algemene opmerking over de omzetting van de bevoegdheden in hoofdstuk 19, en vervolgens opmerkingen over verschillende artikelen.

5.5.1 Verbreding toepassingsbereik en vereenvoudiging inzet bestaande bevoegdheden

In hoofdstuk 19 worden terecht bevoegdheden die voorheen in sectorale wetten waren opgenomen samengevoegd. Doordat zij onder de reikwijdte worden gebracht van het begrip de fysieke leefomgeving neemt het toepassingsbereik van de bevoegdheden toe, waardoor zij in meer situaties en sneller dan voorheen kunnen worden toegepast. De verbreding van het toepassingsbereik vindt als volgt plaats.
Toename van toepassingssituaties door:
– het loslaten van het subject 'inrichting' uit bijvoorbeeld de Wm en het hanteren van het subject 'activiteit'.[266] De verbreding leidt in een aantal gevallen tot onduidelijkheid over welke bevoegdheden in bepaalde situaties aan het bevoegd gezag toekomen en wie in bepaalde situaties de normadressaat is.
– bevoegdheden die voorheen alleen golden binnen het bereik van een bepaalde wet, bijvoorbeeld de Woningwet, een groter bereik te geven door opname in de Omgevingsrecht en het 'veralgemeniseren' van het betreffende artikel.

Vereenvoudigde inzet door:

[263] In het Bestuursakkoord 2012-2 1015 (blz. 12) is de volgende passage opgenomen over interbestuurlijke informatievoorziening: 'Er komen nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die medeoverheden aan de gemeenteraad, provinciale staten verstrekken'.
[264] De omschrijving van beleidsverslag, in artikel 110, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, te weten een schriftelijke rapportage betreffende het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op een of meer beleidsterreinen dan wel op onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen of daartussen, komt overeen met hetgeen in artikel 20.8, eerste lid, aan verslaglegging wordt voorgeschreven.
[265] Zie het vijfde lid van deze artikelen.
[266] Zie ook de opmerkingen van de Afdeling hierover in § 3.2.5.

– het schrappen van procedurele voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.[267]
– het schrappen van inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van bevoegdheden.[268]

Deze punten worden hierna en in § 9.2 afzonderlijk besproken.

In geval van bijzondere omstandigheden wordt als gevolg van bovenstaande wijzigingen de bestuurlijke afwegingsruimte voor bestuursorganen sterk verruimd. Op zich geven bijzondere omstandigheden reeds nu aanleiding voor ruimere bevoegdheden, maar uit de toelichting blijkt niet waarom de bestuurlijke afwegingsruimte bij de toepassing van bestaande bevoegdheden door het samenvoegen in de Omgevingswet groter zou moeten worden. De cumulatie van bovengenoemde wijzigingen leidt tot een verbreding van de bevoegdheden en maakt de inzet daarvan eenvoudiger, hetgeen te zeer ten koste gaat van de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven.

De Afdeling adviseert het hoofdstuk op het cumulatieve effect van de verschillende wijzigingen te bezien en het op onderdelen zo nodig aan te passen.

5.5.2 Bevoegd gezag archeologische vondst

Ingevolge artikel 19.8, eerste en tweede lid, wordt het college van B&W aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dit laatste geval is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) bevoegd gezag. Op grond van paragraaf 9 van de Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W primair bevoegd. Volgens de toelichting sluit de verschuiving van de bevoegdheid naar het college van B&W aan bij diens zorg voor het bodemarchief, bij de centrale rol van de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving én bij het voornemen om in het kader van deze wet de gemeente over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd te maken, inclusief de archeologische rijksmonumenten.[269] Ingevolge artikel 58, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is de minister ook financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst heeft verricht dan wel degene die rechthebbende is ten aanzien van het betreffende terrein. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, indien dit laatste het geval is, op welke wijze de financiering daarvan, plaatsvindt.

De Afdeling adviseert, in het licht van artikel 2 van Fv-wet, de schadeloosstelling in het voorstel te regelen en de berekening van de financiële gevolgen daarvan in de toelichting op te nemen.

5.5.3 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Op grond van artikel 19.18, eerste lid, stelt de Minister die het aangaat, in overeenstemming met andere ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven. Het voorgestelde artikel 19.18 is een omzetting van de huidige artikelen 101a en 102 van de Woningwet, die in werking kunnen treden bij besluit van de Minister-President. De wijzigingen in artikel 19.18 ten opzichte van de huidige artikelen leiden tot verruiming van (het toepassingsbereik van) de bevoegdheid, omdat:
– in artikel 102 en 103 de Minister van IenM leidend is en in de nieuwe regeling dat elke minister kan zijn die een schaarste aangaat;
– er geen omschrijving meer is van de productiemiddelen waaraan schaarste moet bestaan; in artikel 101a moest er schaarste bestaan of dreigen te ontstaan aan arbeidskrachten, geld of materialen voor de bouw;
– voorheen bij plan op basis van voorschriften in een amvb prioriteiten konden worden gesteld, hetgeen nu bij ministeriële regeling mogelijk wordt.

Het gevolg van deze verruiming is dat bij welke schaarste dan ook, de minister die de schaarste aangaat, in overeenstemming met andere ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling, kan bepalen aan welke projecten voorrang wordt gegeven. De keerzijde van de prioritering is dat aan andere projecten dan geen uitvoering wordt gegeven. De toelichting bij dit artikel beschrijft de toepassing van de bevoegdheid bij schaarste aan middelen voor de bouw, maar artikel 19.18, eerste

[267] De procedurele voorschriften uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging (zoals het van tevoren horen van de inspecteur, voordat de commissaris van de koning regels mag stellen bij besluit) worden *misschien* geregeld in de amvb op basis van artikel 16.79 (aldus de toelichting bij artikel 19.12).
[268] De inhoudelijke voorwaarden voor het treffen van maatregelen, zoals nu geregeld in artikel 17.1, tweede lid, van de Wm, zijn niet overgenomen in artikel 19.15. Daardoor vervalt het getrapte stelsel (bevoegdheid mocht pas worden toegepast indien de (doorgaans door de veroorzaker te treffen) maatregelen onvoldoende waarborgen bieden) en hoeft het bevoegd gezag niet meer te bewijzen dat er sprake is van direct gevaar voor de menselijke gezondheid of aanmerkelijke gevolgen voor het milieu.
[269] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.8.

lid, spreekt alleen over schaarste (in het algemeen).

De Afdeling acht het voorstel een aanmerkelijke uitbreiding van de bevoegdheden van ministers en adviseert in de toelichting een dragende motivering daarvoor op te nemen dan wel artikel 19.18 in overeenstemming te brengen met de huidige regeling in de Woningwet.

5.5.4 Landsverdediging

Op grond van dit artikel zijn de Minister van IenM en de minister die het aangaat bevoegd om, bij koninklijk besluit, te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging. Volgens de artikelsgewijze toelichting zal het artikel slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

a. Noodzaak bevoegdheid

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, noch in het algemene deel noch in het artikelsgewijze deel. De Afdeling acht de onderbouwing van de noodzaak wel van belang, wegens de verregaande bevoegdheid die aan de Minister van IenM en de minister die het aangaat toekomt. De Afdeling mist in de toelichting evenzeer een duiding van de nieuwe bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van het voorstel zelf, bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de Minister van IenM of de minister die het aangaat om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van de beheerder om bij gevaar voor natte waterstaatswerken en zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, te mogen afwijken van wettelijke voorschriften.[270] Of ten opzichte van bestaande bevoegdheden op basis van andere wetten, zoals de bevoegdheid voor het militair gezag om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften, in de Oorlogswet voor Nederland.[271]

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de noodzaak van dit artikel.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Voorwaarden voor toepassing bevoegdheid

Aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld geregeld in de artikel 19.17 of artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, worden zware procedurele voorwaarden gesteld. Zo dient een dergelijk koninklijk besluit geplaatst te worden in het Staatsblad[272], dient er mededeling van te worden gedaan aan de beide kamers van de Staten-Generaal[273], of dient onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te worden gezonden.[274]Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19. Evenmin wordt het begrip ‘landsverdediging’ nader omschreven in de toelichting, waardoor bijvoorbeeld niet duidelijk is wanneer deze bevoegdheid mag worden toegepast, alleen in oorlogstijd of ook in vredestijd. De Afdeling constateert dat op deze wijze aan de toepassing van de bevoegdheid geen procedurele noch inhoudelijke voorwaarden worden gesteld.

De Afdeling adviseert aan de toepassing van de bevoegdheid zowel procedurele als inhoudelijke voorwaarden te stellen, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat het om uitzonderingsgevallen gaat. Zij adviseert artikel 19.19 daarvoor aan te passen.

6. Handhaving

Hoofdstuk 18 bevat bepalingen over het toezicht op de naleving van en de (bestuursrechtelijke) handhaving van het bepaalde bij of krachtens het voorstel. De Afdeling maakt opmerkingen over (§ 6.1) het bevoegd gezag voor handhaving (§ 6.2) de introductie van de bestuurlijke boete, (§ 6.3) de bevoegdheid tot binnentreden, (§ 6.4) de uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden en (§ 6.5) het nalevingstoezicht.

6.1 Bevoegd gezag voor de handhaving

Artikel 18.2 regelt deels wie het bevoegd gezag is voor bestuursrechtelijke handhaving. Voor de

[270] Zie artikel 5.33 en artikel 5.34, derde en vierde lid. of artikel 19.15, eerste lid.
[271] Zie bijvoorbeeld artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland.
[272] Zie artikel 1, derde lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
[273] Zie artikel 2 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
[274] Zie artikel 1, tweede lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

handhaving van de omgevingsvergunning wijst het eerste lid het bestuursorgaan aan dat voor die omgevingsvergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11. Deze artikelen wijzen (primair) het college van B&W aan als bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij (subsidiair) bij amvb het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de ministers is aangewezen. Een aangewezen bestuursorgaan kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen.[275]
Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2, tweede lid, het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Daarnaast geven het derde en vierde lid, van artikel 18.2, aan dat (primair) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is, tenzij (subsidiair) bestuursorganen van het waterschap, provincie of het Rijk bij amvb als bevoegd gezag zijn aangewezen. Volgens de toelichting zal 'de bulk' van de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de amvb staan; in het bijzonder de bevoegdheid tot handhaving van algemene regels.[276]

Aldus is bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij amvb. De Afdeling merkt op dat voor zover de toedeling in de wet is geregeld, daar door toepassing van de 'flexibiliteitsregeling' in artikel 5.11, eerste lid, door de bestuursorganen weer van kan worden afgeweken.[277]
De Afdeling ziet de noodzaak niet om het gros van de bevoegdheden tot handhaving bij amvb te regelen. Gezien de zes kerninstrumenten in het voorstel – waarvan niet altijd bindende werking uitgaat, zoals van de meeste programma's en omgevingsvisies – en de voor burgers gewenste overzichtelijkheid, is het de vraag waarom naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen. Dit te meer, omdat het bevoegd gezag over vergaande handhavingsinstrumenten jegens burgers en bedrijven kan beschikken.

De Afdeling adviseert – mede in het licht van de opmerkingen gemaakt in hoofdstuk 2 van dit advies – de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag zoveel mogelijk in de wet op te nemen.

6.2 Introductie van de bestuurlijke boete

Naast de bestaande bevoegdheden tot het opleggen van een (herstel-)sanctie, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, en van de (punitieve) bestuurlijke strafbeschikking, wordt volgens de toelichting de bevoegdheid tot oplegging van een (punitieve) bestuurlijke boete geïntroduceerd in het omgevingsrecht. Ingevolge artikel 18.10, eerste lid, kan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete opleggen voor de overtreding van de bij amvb aangewezen voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld. Voor de overtreding van deze voorschriften kan dan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. In de bedoelde amvb worden, ingevolge het tweede lid, regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boetes. De boetes zullen voor een natuurlijke persoon niet hoger zijn dan de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, en voor een rechtspersoon niet hoger dan de vierde categorie.

6.2.1 Noodzaak invoering boete over de volle breedte van het omgevingsrecht

Anders dan de toelichting stelt voorziet het voorstel niet in de introductie van de boete in het omgevingsrecht, omdat de Wm de oplegging van een boete reeds mogelijk maakt. De Afdeling merkt op dat de verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht alleen onderbouwd wordt door te wijzen op de noodzaak daarvan voor het bouwrecht. Hierdoor zou de overheid een lik-op-stukbeleid kunnen voeren ten aanzien van overtredingen (van het bouwrecht) die in een korte tijdsperiode zowel ongedaan kunnen worden gemaakt als weer begaan kunnen worden, zoals het blokkeren van een vluchtroute in een gebouw of het afplakken van een rookmelder.[278] De keuze voor de bestuurlijke boete in het bouwrecht wordt ook ingegeven door de wens om het opleggen van de boete én de invordering daarvan bij hetzelfde bevoegd gezag te leggen, die de ingevorderde boetes ook mag behouden.[279]

Tot verruiming van het toepassingsbereik van de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht dient naar het oordeel van de Afdeling alleen te worden overgegaan indien de noodzaak daarvan is aangetoond. Duidelijk zou moeten zijn dat effectieve toepassing van reeds bestaande bevoegdheden niet toereikend is. De Afdeling mist in de toelichting een beschrijving,

[275] Zie artikel 5.11.
[276] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.2.
[277] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.11.
[278] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.18.4, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
[279] Ibidem.

waarom met de bestaande handhavingsinstrumenten, zoals de last onder dwangsom of de bestuurlijke strafbeschikking, geen oplossing kan worden gevonden voor de handhaving van het omgevingsrecht. Uit onderzoek naar het gebruik van de last onder dwangsom in het milieurecht blijkt dat de effectiviteit van de dwangsom groot is, omdat het beëindigen van de overtreding als gevolg van een opgelegde dwangsom in de buurt van 70% (of hoger) ligt.[280]
De onderbouwing van de noodzaak ligt evenmin in de overwegingen dat de oplegging en de invordering in handen van hetzelfde bevoegd gezag komen. Een dergelijke efficiencyoverweging dient afgewogen te worden tegen de ingrijpendheid van het handhavingsinstrument voor burgers en bedrijven en de rechtsbescherming die bij de toepassing daarvan voor betrokkenen open staat. Voor zover de onderbouwing van de noodzaak van de bestuurlijke boete alleen bij de handhaving van bouw- of milieuregelgeving kan worden gegeven, dient de toepassingsmogelijkheid van de bevoegdheid daartoe (vooralsnog)[281] te worden beperkt.

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak om de bestuurlijke boete over de volle breedte van het omgevingsrecht te introduceren. De Afdeling adviseert de bevoegdheid reeds in de wet te beperken.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

6.2.2 Niveau van regeling boete

Op grond van artikel 18.10, eerste lid, zullen bij amvb de voorschriften, bij of krachtens deze wet, worden aangewezen waarvan bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij amvb worden ook regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd.
Volgens de toelichting maakt artikel 5:4, eerste lid, van de Awb[282] het mogelijk, dat bij amvb 'per domein' specifieke voorschriften worden aangewezen voor de toepassing van de bestuurlijke boete.[283] De Afdeling merkt op dat – hoewel artikel 5:4 van de Awb dit mogelijk maakt – in het overgrote deel van de Nederlandse wetgeving daarvan geen gebruik wordt gemaakt.[284] Het merendeel van de overtredingen wordt aangewezen bij wet, al dan niet in een bijlage daarvan.[285] De Afdeling acht dit begrijpelijk in het licht van het uitgangspunt dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard in ieder geval tot de hoofdelementen van een wet behoren.[286]

De Afdeling adviseert in de wet, al dan niet in een bijlage, de voorschriften op te sommen waarvoor – ingeval van een overtreding – een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

6.3 Bevoegdheid tot binnentreden

In artikel 18.8 wordt de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner geregeld voor een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij gaat om een ongeclausuleerde bevoegdheid, die pas in het betreffende aanwijzingsbesluit zal worden beperkt. Aanwijzing bij wet of amvb via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet wordt te grofmazig en te ongenuanceerd geacht.[287] Bovendien wordt de bevoegdheid, volgens de toelichting, beperkt door het vereiste van een machtiging uit de Algemene wet op het binnentreden (Awbi), welke machtiging verleend moet worden door de burgemeester, en door het evenredigheidsbeginsel uit de Awb, op grond waarvan de toezichthouder zijn bevoegdheden slechts kan gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.[288]

6.3.1 Noodzaak bevoegdheid

De Afdeling merkt allereerst op dat de bevoegdheid tot binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner een inbreuk vormt op het huisrecht, zoals beschermd in artikel 8 van het

[280] F.C.M.A. Michiels, A.M.P.J.H. Sauvé, 'De praktijk van de last onder dwangsom in het milieurecht' in: Milieu & Recht, 2010, blz. 68–76.
[281] Verruiming van de toepassingsmogelijkheid kan – indien de noodzaak daarvan is aangetoond – ook later worden ingevoegd in de wet (bij de verdere codificatie van het omgevingsrecht).
[282] Artikel 5:4, eerste lid, van de Awb luidt als volgt: de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.
[283] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.10.
[284] Voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, wordt de bestuurlijke boete in 154 wetten geregeld, dat wil zeggen de bevoegdheid tot oplegging daarvan en de koppeling aan de te overtreden voorschriften. Voor zover in 25 amvb's regels worden gesteld, betreffen dit voornamelijk administratieve voorschriften, waaronder voorschriften voor de berekening van de boete.
[285] Zie bijvoorbeeld de bijlage behorend bij artikel 2.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming.
[286] Zie in dit verband ook de aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.
[287] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 18.8.
[288] Ibidem.

Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 12 van de Grondwet. Om een dergelijke inbreuk te rechtvaardigen dient voldaan te worden aan de vereisten van deze artikelen, waaronder het vereiste van noodzakelijk zijn in een democratische samenleving alsook proportioneel en subsidiair zijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de binnentredingsbepaling van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

Overigens merkt de Afdeling op dat in de consultatieversie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, een soortgelijke binnentredingsbepaling was opgenomen. Deze bepaling is – naar aanleiding van opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak[289] – geschrapt voordat het voorstel bij de Afdeling aanhangig werd gemaakt.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling voorts het volgende op.

6.3.2 Normering bevoegdheid in de wet

De Afdeling acht van belang dat bevoegdheden niet alleen bij wet worden toegekend, maar dat de toepassing ervan op hoofdlijnen ook door de wet wordt genormeerd. Normering van de bevoegdheid op het niveau van het aanwijzingsbesluit acht de Afdeling onvoldoende bescherming van het huisrecht. De bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, is immers ongeclausuleerd en laat de mogelijkheid open dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen. Dit laatste is te meer bezwaarlijk, omdat de bestuursrechter de uitoefening van de bevoegdheid, toetst aan het proportionaliteitsvereiste van het EVRM, en daarbij niet alleen acht slaat op de naleving van de vereisten uit de Awbi en de Awb, waarnaar de toelichting verwijst. Om het bewijsmateriaal, gevonden tijdens een binnentreding, als rechtmatig te beschouwen, acht de bestuursrechter ook van belang dat de bewoner vooraf is geïnformeerd over het doel van de binnentreding en over de mogelijke gevolgen van het weigeren daarvan. Verder toetst de rechter of informatie niet ook op andere wijze zou kunnen worden verkregen en of er sprake was van een redelijk fraudevermoeden.[290]

De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande de toepassing van de bevoegdheid zo veel mogelijk te normeren in de wet.

6.4 Uitbreiding weigering of – intrekking omgevingsvergunning op bibobgronden

6.4.1 Niveau van regeling

Bij de invoering van de Wet bibob is voor bestuursorganen een bevoegdheid gecreëerd om bouw- en milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om: a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of b. strafbare feiten te plegen. Bij de invoering van de Wabo is deze weigeringsbevoegdheid opgenomen in artikel 2.20, onder verwijzing naar artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a (bouw) respectievelijk e (milieu). Ingevolge artikel 5.19, vierde lid, van de Wabo kon, eveneens op bovengenoemde bibobgronden, een vergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken.

De hier bedoelde weigeringsbevoegdheid wordt in het voorstel geregeld in artikel 5.15, eerste lid. De intrekkingsbevoegdheid wordt in artikel 18.9, vierde lid, onder cgeregeld voor gevallen en onder de voorwaarden als bedoeld in de Wet bibob. De reikwijdte qua vergunningsonderdelen kan worden verbreed, doordat de activiteiten voortaan worden aangewezen bij amvb en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. Volgens de toelichting is voor deze aanpak gekozen, omdat als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieuactiviteiten zullen vallen dan voorheen onder de Wm en de Wabo. Daarom zal nader worden bezien tot welke gevallen van milieuactiviteiten de aanwijzing als hier bedoeld zich zal uitstrekken.[291]
De Afdeling heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij amvb als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een locatieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een bibobonderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Afdeling aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen.

---

[289] Advies van 4 september 2013, nr. UIT7193S&O/RMD, blz. 2, 5 en 6.
[290] Zie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 11 april 2007 (LJN BA2410, BA2436, BA2445 en BA2447) en 24 november 2009 (LJN BK4057, BK4059, BK4060, BK 40636 en BK4064).
[291] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 5.15.

De Afdeling adviseert – net zoals nu is geregeld – de aanwijzing van activiteiten in de wet op te nemen.

6.4.2 Doelstelling weigering of intrekking omgevingsvergunning

Artikel 5.15 is – volgens de toelichting – een artikel waarvan de doelstelling verder reikt dan de doelstellingen van de Omgevingswet. Volgens de regering dient artikel 5.15 mede (het doel van) de criminaliteitsbestrijding.[292]

De huidige doelstelling van de Wet bibobis om het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd.[293] De regering heeft in 2011 – in reactie op een advies van de Afdeling – afgezien van verbreding van de doelstelling van de Wet bibob.[294] De Afdeling waarschuwde destijds dat de verbreding tot preventieve bestuurlijke aanpak van criminaliteit, ertoe zou kunnen leiden dat de weigering of intrekking van een vergunning door de rechter aangemerkt zou kunnen worden als een punitieve sanctie in de zin van artikel 6 van het EVRM, met alle gevolgen van dien voor de bewijslast voor het openbaar bestuur.[295]

De Afdeling adviseert de intrekking van een omgevingsvergunning, zoals voorgesteld in artikel 18.9, derde lid, onder c, niet aan te merken als een bestuurlijke sanctie, en deze intrekkingsbevoegdheid ook niet te regelen in hoofdstuk 18. Voorts adviseert de Afdeling de passage over criminaliteitsbestrijding in de toelichting te schrappen.

6.5 Nalevingstoezicht

Volgens de regering wordt met het voorstel ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt.[296] Daarnaast wordt aangegeven dat bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of waarbij de gevolgen onomkeerbaar kunnen zijn, zal kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zou kunnen worden voldaan aan de gestelde regels.[297]

De Afdeling acht het aannemelijk dat burgers en bedrijven niet altijd zelf kunnen beoordelen welke gevolgen hun concrete activiteiten kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en welke maatregelen zij in het concrete geval moeten nemen. Daardoor is het de vraag of burgers en bedrijven in staat zijn de wettelijke verplichtingen na te leven en of de naleving daarvan door het bevoegd gezag voldoende handhaafbaar is. De toelichting bevat weinig informatie over het kennisniveau van burgers en bedrijven en welke mogelijkheden zij hebben om (zelfstandig) voldoende kennis te vergaren. Opmerkelijk is dat de toelichting ook geen reactie bevat op het gezamenlijke advies van de VNO/NCW en het MKB-Nederland, die ervoor pleiten dat de Omgevingswet aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van bedrijven, zodat het voor overheden en ondernemers eenvoudiger is te weten wat de rechten en plichten van bedrijven zijn.[298]

Het vervallen van de vergunningplicht brengt met zich dat een burger of een bedrijf geen aanvraag meer hoeft in te dienen, waardoor het bevoegd gezag niet automatisch op de hoogte zal zijn van de activiteiten die plaatsvinden. Hoewel de toelichting de mogelijkheid van meldingen aan het bevoegd gezag beschrijft, zal om op de hoogte te blijven en om een voldoende mate van naleving van de wettelijke regels te realiseren een uitbreiding van de toezicht- en handhavingsinspanningen nodig is. Ook omdat mag worden verwacht dat handhaving van algemene regels – en daarmee handhaving op eindtermen in plaats van de in de vergunning voorgeschreven concrete maatregelen – gecompliceerder zal zijn.
Dit leidt niet alleen tot verhoging van de bestuurslasten, maar het bevoegd gezag komt daardoor ook in een andere verhouding te staan tot de burger of een bedrijf. In plaats van voorafgaand mee te kunnen denken over een bepaalde activiteit en onder welke voorwaarden die kan worden toegestaan, kan het bevoegd gezag alleen nog achteraf en uitsluitend handhavend optreden. Van een preventieve, dienstverlenende rol komt het bevoegd gezag in een repressieve, handhavende rol terecht.

[292] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet.
[293] Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 2.
[294] Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 7.
[295] Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, blz. 2, 3.
[296] Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving.
[297] Memorie van toelichting, Algemeen, § 9.3 Vergunningverlening, (nalevings-)toezicht en handhaving.
[298] Advies van 26 april 2013, nr. 13/10.681/Bro/Abr, blz. 2 en 8.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde punten.

7. Rechtsbescherming

Voor de rechtsbescherming hanteert de regering twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat er geen verlies van waarborgen mag plaatsvinden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht.[299] Het andere uitgangspunt betreft de hoofdregel van de Awb dat tegen besluiten van de overheid beroep in twee instanties openstaat. De Afdeling heeft bezien of deze uitgangspunten consequent worden toegepast en het voorstel in het licht daarvan voldoende wordt gemotiveerd. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerkingen.

7.1 Gelijkwaardig beschermingsniveau

Wat het eerste uitgangspunt betreft – gelijkwaardig beschermingsniveau – blijkt dat dit uitgangspunt niet voor alle 'besluiten' consequent wordt gehanteerd.

7.1.1 Programma

Tegen de vaststelling van een programma staat volgens de toelichting geen beroep open, omdat een programma alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt en niet gericht is op een rechtsgevolg. Om onduidelijkheden te voorkomen wordt het programma op de negatieve lijst van de Awb geplaatst.[300] In de toelichting is voorts aangegeven dat tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen wel beroep open staat.

Op dit moment is de rechtsbescherming tegen programma's verschillend geregeld. Zo staat er tegen het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en Herstelwet wel beroep open en tegen het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet. Dit volgt uit het feit dat programma's zeer verschillend van aard kunnen zijn. Wanneer een programma rechtstreeks een titel geeft voor het uitvoeren van een activiteit – en er geen besluit meer nodig is – staat beroep tegen het programma zelf open. Een voorbeeld hiervan is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden.
De Afdeling merkt op dat als het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, dit een achteruitgang in rechtsbescherming betekent ten opzichte van de huidige situatie. Er is dan geen sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau.
Voorts merkt de Afdeling op dat verduidelijkt zou kunnen worden of beroep open staat tegen een besluit tot afwijzing van het vaststellen dan wel wijzigen van (delen van) een programma.

De Afdeling adviseert, indien het programma op de negatieve lijst wordt geplaatst, aan te geven op welke wijze en bij welke instantie tegen (delen van) programma's die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten beroep open staat.

7.1.2 Omgevingsplan

a. Afbakening beroep tegen het omgevingsplan

Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan in eerste en enige aanleg beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels (hierna: LOR's). De begripsbepaling van LOR's in de bijlage van de wet laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip LOR vereist is met het oog op het beroep daartegen. Dit te meer, omdat regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan (en dus niet voor beroep vatbaar zijn), voortaan in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, zoals regels uit de bouwverordening, regels over de plaatsen en afmetingen van terrassen of regels over de ligplaatsen en afmetingen van woon- en recreatieboten.[301]

Bij diverse instanties die geadviseerd hebben over het voorstel bestaat de vrees voor onduidelijkheid over wat een LOR is, met als gevolg onduidelijkheid over de mogelijkheid van beroep. Dit leidt tot rechtsonzekerheid met als gevolg een groter aantal zaken bij de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar advies van 2 mei jl.[302], reeds haar zorg hierover geuit, evenals de VNG[303] en de Gemeente Amsterdam in hun adviezen.[304] De regering heeft dit erkend en heeft

[299] Memorie van toelichting, Algemeen, H 6 rechtsbescherming, blz. 202.
[300] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 3).
[301] Zie het voorgestelde artikel 4.11.
[302] Advies van 2 mei 2013, blz. 5.
[303] Advies van 2 mei 2013, nr. IEN/BSK-2013/29119, punt 7.3.
[304] Advies van 26 april 2013, nr. 13-923, blz. 12.

toegezegd in de amvb, op grond van artikel 16.81, nader in te vullen uit welke onderdelen een omgevingsplan ten minste moet bestaan. Dit maakt het volgens de regering mogelijk om voor de toepassing van de Omgevingswet te verhelderen waar in een omgevingsplan locatieontwikkelingsregels zijn te vinden.[305]

De keerzijde van het voorstel om bij amvb onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van LOR aan te wijzen, is dat daaruit een beperking van het beroepsrecht van belanghebbenden voortvloeit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient gelet op de medewetgevende taak van de Staten-Generaal een beslissing over het beroepsrecht bij wet genomen te worden.[306] De aanwijzing bij amvb staat daarmee op gespannen voet. De Afdeling onderkent dat aan een opsomming in een artikel van de wet bezwaren kunnen kleven en stelt in dit verband twee alternatieven voor. Zo zou de opsomming in een bijlage van de wet kunnen worden opgenomen, zoals is gebeurd in de Crisis- en herstelwet. Ook zou beroep tegen het gehele omgevingsplan open kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert het recht op beroep tegen het omgevingsplan bij wet te regelen.

b. Beroep tegen een wijziging van het omgevingsplan

Volgens de toelichting kan in geval van een wijziging van het omgevingsplan alleen beroep worden ingesteld tegen de wijziging.[307] De Afdeling maakt hier een aantal opmerkingen over.
Allereerst merkt zij op dat dit afwijkt van de huidige situatie, waarin wel beroep mogelijk is tegen het gehele bestemmingsplan, na wijziging van een deel daarvan. Daarom wordt niet voldaan aan het uitgangspunt van gelijkwaardig beschermingsniveau.

Voorts wijst de Afdeling op de samenloop met het 'voorgestelde' overgangsrecht. In het voorstel is (nog) geen overgangsrecht opgenomen[308], maar volgens de toelichting zullen vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (van rechtswege) worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan.[309] Hieruit volgt dat er geen 'nieuw' omgevingsplan hoeft te worden vastgesteld, en zal elke aanpassing van het omgevingsplan nadien moeten worden aangemerkt als een wijziging. Daardoor wordt het beroep tegen een omgevingsplan in grote mate beperkt.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de beperking van het beroep tot alleen de wijzigingen van het omgevingsplan voor burgers en bedrijven kan leiden tot rechtsongelijkheid. Immers, degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan extra uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, kan, indien hij de uitbreiding nog te beperkt vindt, daartegen in beroep gaan. Terwijl degene die ten opzichte van het vorige omgevingsplan geen uitbreidingsmogelijkheden heeft gekregen, daartegen niet in beroep kan gaan. Uitsluiting van het beroep tegen de niet gewijzigde delen van het omgevingsplan zal tot gevolg kunnen hebben dat vaker een wijziging van het omgevingsplan wordt gevraagd dan wel een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit zal worden aangevraagd (voor afwijking van het omgevingsplan). Vooral door dit laatste verschuift binnen een gemeente het zwaartepunt van de besluitvorming over 'wijzigingen' van het omgevingsplan van de gemeenteraad naar het college van B&W.
De Afdeling is van oordeel dat met de vaststelling van het omgevingsplan de gemeenteraad de functies en bouw- en gebruiksmogelijkheden voor locaties vastlegt. Deze vaststelling is, ook als die niet leidt tot een wijziging van het vigerende omgevingsplan, op een rechtsgevolg gericht en dient appellabel te zijn.

De Afdeling adviseert, ook in het geval van een wijziging van het omgevingsplan, beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen.

c. Beroep tegen een weigering een omgevingsplan te wijzigen of vast te stellen

De toelichting is niet eenduidig over de beroepsmogelijkheden tegen de afwijzing een omgevingsplan te wijzigen of tegen de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen. Enerzijds staat er dat dit niet appellabel wordt, anderzijds staat er dat de afwijzing een omgevingsplan vast te stellen wel appellabel wordt, althans als het een LOR betreft.[310]

---

[305] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).
[306] Advies van 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238, over het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4). Zie in dit verband ook aanwijzingen 22 en 24 van de Ar.
[307] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onderdeel hoofdstuk 4).
[308] Hoofdstuk 22 is hiervoor gereserveerd.
[309] Memorie van toelichting, Algemeen, Hoofdstuk 12. Inwerkingtreding.
[310] Memorie van toelichting, Algemeen, § 5.4 Gebiedsontwikkeling (tabel met routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling, onder punt 2) en § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

7.1.3 Interventiebesluit

Op grond van artikel 16.20, eerste lid, kunnen gedeputeerde staten binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan een zogeheten interventiebesluit nemen, waartegen beroep openstaat voor belanghebbenden.[311] Uit het voorstel noch de toelichting blijkt wie tot de kring van belanghebbenden behoort: derden die door de interventie worden geraakt of alleen de betrokken bestuursorganen.
Daarnaast merkt de Afdeling op dat tegen het omgevingsplan, binnen zes weken, beroep kan zijn ingesteld; ook door gedeputeerde staten, omdat een interventiebesluit hun beroepsmogelijkheid tegen het omgevingsplan onverlet laat. Het gevolg hiervan kan zijn dat tegen (onderdelen van) het omgevingsplan sprake is van een samenloop van procedures. In artikel 3.8, vierde juncto zesde lid, van de Wro is voor het voorkomen van een dergelijke samenloop bij een reactieve aanwijzing een regeling getroffen.[312]

De Afdeling adviseert die regeling te continueren.

7.1.4 Instructiebesluit

Onverminderd paragraaf 5.2 over de noodzaak van het instructiebesluit, merkt de Afdeling het volgende op over de rechtsbescherming daartegen.
Het instructiebesluit, gegeven op grond van artikel 2.25 of 2.26, is volgens de regering een omzetting van de bestaande (proactieve) aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Dit aanwijzingsbesluit was voorheen beperkt beroepbaar voor derden.[313] Voor beroep tegen het instructiebesluit wordt voorgesteld alleen beroep mogelijk te maken voor bestuursorganen, met als reden onder meer de vereenvoudiging van de omgevingsrechtelijke wetgeving.[314]
De Afdeling is niet op voorhand overtuigd door dit argument. Beroep voor belanghebbenden hoeft door de mogelijkheid van gebundelde behandeling niet tot vertraging of meer complexiteit te leiden. Juist het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter zal ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden een vordering instellen bij de civiele rechter, waardoor de formele rechtskracht van het besluit langer op zich zal laten wachten. Daarenboven wordt het risico van uiteenlopende jurisprudentie tussen de civiele rechter en de bestuursrechter over hetzelfde instructiebesluit groter.[315]
Voorts merkt de Afdeling op dat indien belanghebbenden alleen tegen het besluit op basis van een instructie mogen opkomen, uit de toelichting niet blijkt dat de rechter het instructiebesluit dan wel exceptief zal (mogen) toetsen.
Indien geen zelfstandig beroep mogelijk wordt gemaakt tegen de instructie, zou – als mogelijk alternatief – overwogen kunnen worden om belanghebbenden in het kader van een beroep tegen het besluit dat in navolging van een instructie is genomen, ook tegen de instructie op te laten kunnen komen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.2 Beroep in één of twee instanties

7.2.1 Gedoogplichtbeschikking

Tegen een gedoogplichtbeschikking staat op grond van het voorstel alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor dit beroep in één instantie hanteert de regering als argumenten dat het aansluit bij de rechtsbescherming tegen andere besluiten op grond van dit wetsvoorstel, zoals het projectbesluit, en er op dit moment weinig zaken per jaar zijn[316], waardoor rechtbanken onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen.[317]

---

[311] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).
[312] Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt, met uitsluiting van het onderdeel waartegen het aanwijzingsbesluit zich richt, tezamen met het aanwijzingsbesluit (pas) zeven weken na de vaststelling bekendgemaakt.
[313] Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel f, van de Wro, dat beroep mogelijk maakt tegen een aanwijzing, voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is.
[314] Zie artikel 16.25, tweede lid, en de memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 4).
[315] De civiele rechter zou – wegens strijdigheid met hogere regels – het besluit onrechtmatig kunnen noemen, terwijl de bestuursrechter die strijdigheid niet aanwezig acht, of net andersom.
[316] Gemiddeld één à twee keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht.
[317] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht.

De noodzaak om beroep tot één instantie te beperken wordt hiermee onvoldoende toegelicht. De argumenten daarvoor dienen zwaarwegend te zijn, nu niet alleen wordt afgeweken van het uitgangspunt van beroep in twee instanties, maar ook van het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming. Op dit moment bestaat de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen uit een verzoekschriftprocedure bij het gerechtshof, gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft kritiek geuit op de voorgestelde rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen.[318]

De Afdeling adviseert de noodzaak van beroep in één instantie tegen gedoogplichtbeschikkingen van een dragende motivering te voorzien en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.2.2 Exploitatieregels en -voorschriften

In het voorstel is ervoor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het besluit waar het bij hoort. De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en -voorschriften is volgens de toelichting gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel (gaan) uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het derhalve om de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om de rechtsbescherming tegen de omgevingsvergunning of het projectbesluit.[319] Op dit moment is tegen een exploitatieplan beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met inbegrip van beroep tegen de herzieningen van het exploitatieplan en de besluiten omtrent de afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage.[320]
De Afdeling merkt op dat als de rechtsbescherming tegen exploitatieregels die van het omgevingsplan volgt, eerst moet worden vastgesteld of de exploitatieregels ook aan te merken zijn als locatieontwikkelingsregels. Daarbij komt dat door de voorgestelde splitsing in regels en voorschriften, de rechtsbescherming daartegen ook wordt opgesplitst en zelfs uiteen loopt. Een belanghebbende zal tegen exploitatieregels in het omgevingsplan rechtstreeks in beroep moeten gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak, terwijl tegen exploitatievoorschriften in de omgevingsvergunning de mogelijkheid van bezwaar en beroep in twee instanties openstaat. Naar het oordeel van de Afdeling vergroot het verschil in procedure niet de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

7.3 Overige opmerkingen over de rechtsbescherming

7.3.1 Opschortende werking voorlopige voorziening

Artikel 16.21, eerste lid, maakt uitgestelde inwerkingtreding van besluiten in bij amvb aangewezen gevallen mogelijk. In zo'n geval treedt een besluit niet eerder in werking dan met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds het besluit is bekend gemaakt dan wel daarvan mededeling is gedaan. De uitgestelde inwerkingtreding zal volgens de toelichting in ieder geval gelden voor alle omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen. Gekozen is voor een termijn van veertien dagen, omdat deze termijn de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig opschort, terwijl belanghebbenden een afdoende mogelijkheid krijgen om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen.[321] Als het eerder in werking treden van een besluit wegens spoedeisende omstandigheden volgens het bevoegd gezag nodig is, kan het bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.[322]

Thans bepaalt artikel 8.4 van de Wro, dat indien gedurende de beroepstermijn met betrekking tot een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een wijziging daarvan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de inwerkingtreding van het bestemmingsplan opgeschort wordt totdat op het verzoek is beslist. In de toelichting wordt niet aangegeven waarom deze regeling van artikel 8.4 niet kan worden gecontinueerd. De Afdeling acht dit een gemis, omdat door de nu voorgestelde regeling een belanghebbende niet alleen binnen twee weken een voorlopige voorziening moet vragen bij de rechter, maar binnen deze termijn ook een uitspraak moet zien te verkrijgen.
Daarenboven moet de appellant ook het beroep (in de hoofdzaak) binnen twee weken hebben ingediend, anders is er sprake van onvoldoende connexiteit, in de zin van artikel 8:81, eerste lid, van

[318] Advies Raad voor de rechtspraak van 22 mei 2013, nr. UIT6772S&O, blz. 5. De Raad voor de rechtspraak acht de gedoogplichtbeschikking, na de onteigening, de meest vergaande ingreep in het eigendomsrecht.
[319] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet (onder beschrijving van hoofdstuk 12).
[320] Zie artikel 8.2, eerste lid, onderdeel h, van de Wro.
[321] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.16.2 Algemene bepalingen, onderdeel inwerkingtreding van besluiten.
[322] Zie artikel 16.21, derde lid.

de Awb. Naar het oordeel van de Afdeling brengt de nu voorgestelde regeling zowel voor belanghebbenden als voor de bestuursrechter een onevenredige verzwaring van de (administratieve) lasten met zich.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn er twee mogelijkheden om deze bezwaren te ondervangen. Of de huidige procedure van schorsende werking van artikel 8.4 van de Wro zou kunnen worden gecontinueerd; of – mede in het licht van de bevoegdheid voor het bevoegd gezag om ingeval van spoedeisende omstandigheden te bepalen dat een besluit eerder in werking treedt – de termijn van veertien dagen zou zodanig kunnen worden verlengd, dat belanghebbenden voluit gebruik kunnen maken van hun beroepsrechten.
Het voorstel zal, na aanpassing aan een van beide mogelijkheden, een evenwichtiger regeling bieden die recht doet aan de belangen van zowel degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden als degenen die een bepaalde ontwikkeling (snel) willen uitvoeren.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

7.3.2 Beroep tegen de weigering een ontheffing van een instructieregel te verlenen

Op grond van artikel 16.25, eerste lid, wordt een ontheffing, verleend op grond van artikel 2.24, voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft. De Afdeling merkt op dat voor een weigering van een ontheffing geen directe beroepsregeling lijkt te zijn gemaakt, terwijl volgens de toelichting een zelfstandige rechtsbescherming tegen weigeringen is beoogd.[323] Onduidelijk is waarop die zelfstandige rechtsbescherming gebaseerd is.[324]

De Afdeling adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken.

8. Overige onderwerpen

8.1 Gedeeltelijke integratie gebiedsgerichte onderdelen Wet natuurbescherming

Volgens de toelichting zal de Wet natuurbescherming[325] op een later tijdstip opgaan in de Omgevingswet.[326] Niettemin bevat het voorliggende voorstel enkele elementen uit het voorstel voor de Wet natuurbescherming. Het gaat om het beheerplan voor Natura 2000-gebieden en de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor zover het activiteiten betreft waarvoor op grond van het voorstel een omgevingsvergunning is vereist.

De toelichting biedt een doorkijk naar de verdere integratie van onder meer de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet.[327] In het voorstel worden onmiddellijk de natuurvisie, het beheerplan en de vergunning opgenomen; deze onderdelen worden bij de invoeringswet aangepast, zodat (delen van) de natuurvisie in de omgevingsvisie komen, het beheerplan zijn grondslag vindt in de Omgevingswet en de vergunning is afgestemd op de omgevingsvergunning. In een afzonderlijk traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in hoofdstuk 5 zal ook uitbreiding in gereserveerde hoofdstukken nodig zijn in verband met niet-locatiegebonden onderwerpen als soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming eveneens gebiedsgericht zijn. Dit betreft in ieder geval de zogeheten habitattoets voor plannen[328], de natuurbeschermingsvergunning voor projecten die niet tevens onderworpen zijn aan de vergunningplicht op grond van het voorstel voor de Omgevingswet, en de programmatische aanpak. De keuze om deze onderdelen vooralsnog buiten het voorstel te laten, maar pas bij gelegenheid van het afzonderlijke wetgevingstraject in de Omgevingswet op te nemen, wordt in de toelichting niet gemotiveerd. Deze benadering van de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet

[323] Memorie van toelichting, Algemeen, § 6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet.
[324] Uit artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb in samenhang bezien met artikel 6:2, onderdeel a, van de Awb kan worden afgeleid dat voor de vraag bij welke rechter beroep moet worden ingesteld voor de weigeringen dezelfde weg moet worden gevolgd als bij de verleningen. Uit de formulering van artikel 16.25, eerste lid, volgt dat de geconcentreerde rechtsbescherming alleen geldt bij de verleningen en dus niet bij de weigeringen. Daaruit moet dan worden afgeleid dat tegen weigeringen zelfstandige rechtsbescherming open staat.
[325] Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nrs. 1–3.
[326] Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.4, Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel, onderdeel 'Wetsvoorstel Wet natuurbescherming'.
[327] Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 7.5, Doorkijk naar verdere integratie van wetten, onder 'Wet natuurbescherming'.
[328] Deze habitattoets voor plannen is thans gekoppeld aan de mer-plicht voor plannen. Deze plicht wordt wel meteen binnen het stelsel van de Omgevingswet gebracht.

leidt ertoe dat onderdelen van het natuurbeschermingsrecht gedurende een zekere periode in twee wetten zullen zijn opgenomen. Dit doet afbreuk aan de transparantie van het natuurbeschermingsrecht waaraan in de uitvoeringspraktijk dringend behoefte bestaat. Het voornemen van de integratie van het natuurbeschermingsrecht in de Wet natuurbescherming is dan ook onder meer ingegeven door de constatering dat het natuurbeschermingsrecht geworden is tot een complex, gelaagd en ontoegankelijk wettelijk stelsel, dat gebruikers – burgers, ondernemers, terreinbeheerders en andere overheden – weinig houvast geeft voor de beoordeling wat wel en niet is toegestaan.[329] De benodigde transparantie kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat alle instrumenten en regels voor gebiedsgericht natuurbeleid en de uitvoering daarvan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin opgenomen zijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op grond van welke overwegingen sommige gebiedsgerichte regels en instrumenten van het natuurbeschermingsrecht wel en andere niet in de Omgevingswet zullen zijn opgenomen op het moment van inwerkingtreding van die wet en het voorstel zo nodig aan te passen.

8.2 Digitalisering

Een deel van de verbetering van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht zal niet zozeer worden bereikt door een wijziging van het materiële recht, maar door verbetering van de methoden waarmee dit recht voor burgers en bedrijven inzichtelijk en gebruiksvriendelijk kan worden gemaakt. Een belangrijk middel om een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet te bewerkstelligen is digitalisering. Uit de toelichting blijkt dat nog niet helder is welke mogelijkheden digitalisering biedt.[330] Tegelijkertijd worden op onderdelen de mogelijkheden van digitalisering erg positief ingeschat.

Een voorbeeld hiervan is de digitale beschikbaarheid van het omgevingsplan. De toelichting merkt hierover op: 'Het omgevingsplan wordt (...) in digitale vorm vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze zoals die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is, wordt daarbij zoveel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de regels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het betreft een geconsolideerde en actuele versie van alle regels. Dat houdt in dat er geen stapeling is van te raadplegen herzieningen, maar dat wijzigingen direct worden verwerkt in het omgevingsplan, zodat die alle geldende regels in één document toont'.[331]

De Afdeling waardeert de idee van een geconsolideerde digitale versie van het omgevingsplan positief. Of de geschetste winst ook daadwerkelijk wordt behaald, is onzeker. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Ten eerste lijkt de gemeente de vrijheid te houden om naast het omgevingsplan regels over de fysieke leefomgeving op te nemen in gemeentelijke verordeningen.[332] Hierdoor is een deel van de op een bepaalde locatie geldende regels niet kenbaar in de digitale versie van het omgevingsplan. Ten tweede is onduidelijk in hoeverre een gedigitaliseerd omgevingsplan inzicht biedt in de rechtspositie van betrokkenen als daaruit niet valt op te maken welke regels (bijvoorbeeld locatieontwikkelingsregels) van provincie en Rijk van toepassing zijn. Een digitalisering van enkel het omgevingsplan leidt dus niet tot inzicht in *alle* relevante regels. Ten derde hoeft een omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteit pas uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden in het omgevingsplan te worden verwerkt.[333] Ook deze keuze gaat ten koste van de kenbaarheid van de geldende regels. Hierbij zou ten minste moeten worden bepaald dat in het omgevingsplan wordt vermeld dat er voor een bepaalde locatie een locatieontwikkelingsvergunning is verleend. Ten vierde wordt aangekondigd dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen in het overgangsrecht zullen worden aangemerkt als omgevingsplannen. Niet zal worden voorzien in een verplichting tot aanpassing van deze plannen aan de eisen van het voorstel. De thans reeds geldende digitaliseringsverplichting omvat niet de plicht zorg te dragen voor een geconsolideerde versie van een bestemmingsplan. De actuele juridische stand van zaken wordt dus niet digitaal weergegeven. Uit het voorgaande volgt dat bestaande problemen met digitale bestemmingsplannen nog lange tijd zullen voortbestaan. Zo bestaat er nu geen verplichting om reactieve aanwijzingen of rechterlijke uitspraken die strekken tot

[329] Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 11.
[330] Memorie van toelichting, Algemeen, par. 9.4.
[331] Memorie van toelichting, Algemeen, par 4.4.3.
[332] Artikel 4.1, tweede lid.
[333] Artikel 4.15.

vernietiging van een (deel van een) plan of waarbij zelfvoorziend een planregel of plandeel wordt vastgesteld, in de verbeelding te verwerken. Ook komt het regelmatig voor dat er verschillende digitale versies van hetzelfde plan zijn.

De Afdeling merkt op dat opnieuw bezien zou moeten worden welke informatie het digitale omgevingsplan dient te geven. Daarbij is allereerst van belang dat de geconsolideerde versie met inbegrip van (eventuele) reactieve aanwijzingen en rechterlijke uitspraken wordt gewaarborgd. Daarnaast zou de 'archieffunctie' moeten worden gewaarborgd, opdat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold, kan worden geraadpleegd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

8.3 Bescherming van persoonsgegevens in een register

Artikel 20.6, eerste lid, bepaalt dat bij omgevingsverordening of amvb aangewezen gegevens door bestuursorganen of rechtspersonen kunnen worden bijgehouden en verzameld alsmede worden verstrekt aan het college van B&W, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van IenM of de minister die het aangaat. Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register.

8.3.1 Doel gegevensverwerking

Artikel 20.12, vierde lid, en artikel 20.6, in samenhang gelezen, lijken het mogelijk te maken dat persoonsgegevens worden opgenomen in een register. In de toelichting wordt niet aangegeven welke gegevens het betreft en welk doel daarmee wordt gediend. Registratie van persoonsgegevens en de verstrekking van die gegevens aan bestuursorganen, zoals voorgesteld in artikel 20.6, eerste lid, kunnen een inbreuk vormen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM en artikel 10 van de Grondwet. Een dergelijke inbreuk kan gerechtvaardigd zijn indien voldaan is aan een aantal vereisten: de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving als ook proportioneel en subsidiair zijn. Daarnaast moet zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De toelichting besteedt geen aandacht aan bovengenoemde rechtvaardigingsgronden en vereisten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

8.3.2 Waarborgen vertrouwelijkheid gegevens

Op grond van artikel 20.12, vierde lid, kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij amvb regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van gegevens in een register. De Afdeling merkt op dat ook de Wbp bepalingen bevat die de vertrouwelijkheid van gegevens beogen te waarborgen. Zo kent de Wbp een geheimhoudingsplicht voor degene die kennis neemt van de persoonsgegevens[334], dat gegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is voor de verwerkingsdoeleinden[335] en dient de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de gegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.[336] Uit de toelichting blijkt niet welke regels in de amvb zullen worden opgenomen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van gegevens.

De Afdeling adviseert, ter voorkoming van dubbele of afwijkende regels, de bevoegdheid tot aanvullende regelgeving in het vierde lid nader te preciseren.

8.4 Experimenteerbepaling

Op grond van het voorstel kan bij amvb, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde in de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wm en de Wet natuurbescherming. Een experiment wordt aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, waaronder de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover. Bij de amvb wordt in ieder geval bepaald wat het doel is van het experiment, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, welke afwijkingen voor welke gevallen zijn toegestaan, voor welk

[334] Artikel 12, tweede lid, van de Wbp.
[335] Artikel 10 van de Wbp.
[336] Artikel 13 van de Wbp.

gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang die afwijkingen zijn toegestaan, met alleen een maximum van tien jaar voor afwijking van omgevingswaarden.[337]

De Afdeling merkt hierover op dat niet te snel moet worden overgegaan tot experimentele regelgeving, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om die reden moet experimentele regelgeving aan enkele voorwaarden voldoen.[338] Zo dient het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteer*grondslag* het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat – indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. De voorgestelde experimenteerbepaling voldoet hieraan niet. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd. De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij amvb bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen. In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.

Kortom, het voorstel biedt de regering een ruime bevoegdheid om van diverse wetten af te wijken, mits die afwijking niet in strijd is met internationale verplichtingen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden. De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.

Deel C

9. Wetstechnische opmerkingen

9.1 Instrumenten

9.1.1 Programma's

a. De terminologie in artikel 3.2 en artikel 3.4 (inhoud van omgevingsvisies en programma's) en de toelichting[339] sluiten niet goed op elkaar aan. In de toelichting wordt aangegeven dat een programma maatregelen omvat voor 'behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling' van de fysieke leefomgeving. In de bepalingen wordt het begrip 'behoud' niet genoemd en in artikel 3.4 komt ook het begrip 'ontwikkeling' niet terug. De Afdeling adviseert dit aan te passen.
b. Artikel 3.5 ziet op de mogelijkheid om bij amvb bestuursorganen te verplichten de in paragraaf 3.2.2 bedoelde programma's gezamenlijk vast te stellen. Nu deze bevoegdheid betrekking heeft op de verplichte programma's in die paragraaf, wordt geadviseerd dit artikel in paragraaf 3.2.2 op te nemen.
c. Artikel 3.7, eerste lid, aanhef en onder b, geeft gemeenten de verplichting een actieplan als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai vast te stellen voor onder meer andere spoorwegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b. Artikel 3.8, eerste lid, onder b, draagt de provincie op een dergelijk plan op te stellen voor onder meer andere spoorlijnen dan die bedoeld in artikel 3.7, eerste lid onder b. In de toelichting staat vermeld dat dit gaat om lokale spoorwegen als om bijzondere spoorwegen die buiten de agglomeratie zijn gelegen.[340] Dit komt echter niet in de tekst van het voorstel terug. Daarnaast draagt artikel 3.7, eerste lid, onder d, de gemeente op dergelijke plannen op te stellen voor 'overige geluidbronnen'. Artikel 11.6, vierde lid, van de Wm ziet nu onder d op 'inrichtingen of verzamelingen van inrichtingen'. In de toelichting wordt niet ingegaan op wat onder 'overige geluidbronnen' wordt verstaan. Nu het om verplichte plannen gaat, moet duidelijk zijn wat er van de gemeente wordt verwacht. De Afdeling adviseert hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.
d. De ambivalente benadering van het rioleringsprogramma (verplicht/niet verplicht) leidt tot incongruenties in de tekst van het voorstel en de toelichting: in het voorstel staat vermeld dat sprake is van een onverplicht programma, terwijl het in de toelichting nog wordt genoemd bij de verplichte programma's. Beoogd is het vervallen van de verplichting bij de invoeringswet te verduidelijken, maar dit zou, als daaraan wordt vastgehouden, ook nu al in de tekst van de toelichting moeten terugkomen. Als onverplicht programma is de afzonderlijke bepaling over het

[337] Artikel 23.3.
[338] Aanwijzing 10a en 10b van de Ar.
[339] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.3.4 'Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn'.
[340] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 3.8.

rioleringsprogramma in artikel 3.12 overbodig, omdat het niets toevoegt aan de overige bepalingen voor programma's.

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

9.1.2 Algemene regels

a. Het begrip locatieontwikkelingsregels doet vermoeden dat dit regels zijn die betrekking hebben op een ontwikkeling of een activiteit die nog niet aanwezig is. Van locatieontwikkelingsregels lijkt echter ook sprake te zijn als in het omgevingsplan aan een locatie een functie wordt toegekend die al ter plaatse aanwezig is, zowel qua gebruik als bebouwing. De term dekt dan de lading niet en wekt daardoor verwarring. De Afdeling adviseert hieraan aandacht te besteden in de toelichting en zo nodig het voorstel aan te passen.
b. Het begrip 'locatie' is niet gedefinieerd in de bijlage bij het voorstel. Uit de toelichting blijkt dat de ondergrond, het maaiveldniveau en de lucht hierboven, drie verschillende locaties kunnen zijn.[341] De Afdeling adviseert dit nader te duiden.
c. De Afdeling adviseert om de delegatiemogelijkheid in artikel 4.4 niet, zoals in de toelichting op het voorstel is vermeld,[342] in een afzonderlijk besluit plaats te laten vinden, maar deze in het besluit zelf op te nemen.
   Het ligt voor de hand binnen het plan te bepalen waarop de bevoegdheid ziet, nu die bevoegdheid er met name toe zal strekken het plan op bepaalde onderdelen te wijzigen, nader uit te werken (dat wordt een wijziging genoemd) of nadere regels te stellen.
d. Uit artikel 4.11, onderdelen a en b, in onderlinge samenhang, lijkt te volgen dat in een omgevingsplan kan worden volstaan met de toekenning van een functie aan een locatie. Andere locatieontwikkelingsregels worden immers alleen 'voor zover nodig' gesteld. Dat zou bij een beperkte lezing ertoe kunnen leiden dat de enkele aanduiding van een functie in een verbeelding zonder dat er regels zijn gesteld, voldoende is. Dat zou onder meer onduidelijkheid opleveren voor de vraag hoe er bij de omgevingsvergunningplichten wordt getoetst als het omgevingsplan uitsluitend een functie aan de gronden heeft toegekend, maar geen overige locatieontwikkelingsregels heeft gesteld. De verbeelding geeft dan niet de gewenste duidelijkheid over wat er wel en niet is toegestaan. De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten en het besluit zo nodig aan te passen.
e. Geadviseerd wordt in artikel 4:14, eerste lid, tweede volzin, de zinsnede 'worden betrokken bij' te vervangen door: zijn van toepassing op. De uitdrukking 'worden betrokken bij' is rechtsonzeker in het licht van artikel 4:84 van Awb, waarin is bepaald dat beleidsregels bindend zijn onder het voorbehoud van de inherente afwijkingsbevoegdheid. In samenhang gelezen wekken het tweede en derde lid van artikel 4.14 de indruk dat beleidsregels na de vaststelling van het omgevingsplan worden vastgesteld en geen deel uitmaken van dat omgevingsplan. Volgens de toelichting moeten deze beleidsregels worden opgenomen in een bijlage bij het omgevingsplan 'vanwege de kenbaarheid'. De Afdeling adviseert nader te verduidelijken of de bijlage tegelijkertijd met het omgevingsplan zelf wordt vastgesteld of de beleidsregels later kunnen worden vastgesteld.
f. Zowel op grond van regels in het omgevingsplan als op grond van regels buiten het omgevingsplan kunnen omgevingsvergunningsplichten ontstaan.[343]
   Niet kan worden uitgesloten dat zich in de uitvoeringspraktijk een samenloop van omgevingsvergunningplichten voordoet, waarbij verschillende toetsingskaders en procedures van toepassing zijn. Vooral in het geval gemeenten gebruik maken van de bevoegdheid om meerdere omgevingsplannen vast te stellen (artikel 4.1, derde lid), die aan wijzigingen en actualisering onderhevig zijn, bestaat een reële kans op deze samenloop. De Afdeling adviseert, met het oog op de rechtszekerheid en om onnodige regels- en vergunningplichten te voorkomen, te bepalen dat in geval van samenloop van omgevingsvergunningsplichten van regels in het omgevingsplan en regels buiten het omgevingsplan uitsluitend de vergunningplicht krachtens artikel 5.3 geldt.

9.1.3 Omgevingsvergunning

a. Gelijktijdige aanvragen en coördinatie bij wateractiviteiten

Voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergun-

[341] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.1.3 'Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet'.
[342] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 4.4.
[343] Het voorstel maakt het mogelijk dat andere, door het gemeentebestuur op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde, regels worden opgenomen in het omgevingsplan (artikel 4.1, tweede lid). Aan dergelijke in het omgevingsplan op te nemen regels kan een omgevingsvergunningplicht worden verbonden (artikel 5.3). Het gemeentebestuur kan er echter ook voor kiezen de bedoelde regels niet in het omgevingsplan op te nemen maar neer te leggen in een verordening. Die verordeningen kunnen eveneens vergunning- en ontheffingsplichten bevatten. Artikel 5.4 van het voorstel bepaalt dat voor een aantal activiteiten dergelijke vergunning- en ontheffingsplichten gelden als een verbod om deze activiteiten zonder omgevingsvergunning te verrichten.

ning voor een waterkwaliteitsactiviteit voorziet het voorstel in gelijktijdige en gecoördineerde behandeling. Wanneer deze activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, is de aanvrager *verplicht* de aanvragen daarvoor gelijktijdig in te dienen.[344] In dat geval is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvragen.[345]
Bij amvb zal het coördinerende bestuursorgaan in de zin van afdeling 3.5 van de Awb worden aangewezen.[346] De betrokken bestuursorganen zijn gehouden hun medewerking te verlenen aan de wettelijk voorgeschreven coördinatie.

Wat betreft de verplicht gelijktijdig in te dienen aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit, bepaalt het voorstel dat het bevoegd gezag, als maar één van de aanvragen is ingediend, die aanvraag buiten behandeling laat.[347] Wanneer van de beide aanvragen er één buiten behandeling wordt gelaten, dan laat het bevoegd gezag dat op de andere aanvraag dient te besluiten, ook die aanvraag buiten behandeling.[348]

Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid roept de voorgestelde regeling enkele vragen op. Hoe moet het ene bevoegde gezag dat wel een aanvraag heeft ontvangen, ermee bekend zijn dat een andere aanvraag bij een ander bevoegd gezag had moeten worden ingediend? Wie wordt er verantwoordelijk gehouden in het geval deze verplichting is miskend? Hoe moet worden gehandeld als de andere aanvraag alsnog wordt ingediend? Herleeft de eerste, inmiddels buiten behandeling gestelde aanvraag, of moet opnieuw een aanvraag worden ingediend? Dienen opnieuw leges voor die aanvraag te worden betaald?
De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Gebruiksverbod

Het voorstel voorziet niet in een afzonderlijk gebruiksverbod, maar impliciet ligt dat besloten in het verbod een locatieontwikkelingsactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning.[349] Deze vergunningplicht kent geen nadere duiding van de activiteiten die onder de reikwijdte van het verbod vallen. Daardoor is onduidelijk of het ‘laten gebruiken’ en ‘in gebruik geven’ van gronden en bouwwerken door eigenaren en verhuurders voor activiteiten in strijd met functies, gebruiks-, bouw- en exploitatieregels uit het omgevingsplan, onder het verbod vallen en daarmee als locatieontwikkelingsactiviteit zouden moeten worden aangemerkt.

De toelichting volstaat op dit punt met de opmerking dat deze activiteit mede de opvolger is van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.[350] Ook die bepaling vermeldt niets over ‘laten gebruiken’ en ‘in gebruik geven’, maar volgens de toelichting bij de Invoeringswet Wabo moeten die handelingen daaronder wel worden begrepen.[351]
Onduidelijk is, of uit de verwijzing naar de Wabo moet worden afgeleid dat ‘laten gebruiken’ en ‘in gebruik geven’ in strijd met regels uit het omgevingsplan vallen onder het verbod om zonder vergunning locatieontwikkelingsactiviteiten te verrichten. Zoals hiervoor, onder 4.4.1, al is opgemerkt, brengt de definitie van locatieontwikkelingsactiviteit mee dat daaronder niet alleen overtredingen van planologische gebruiksregels vallen.
Een voorbeeld over welstand kan het voorgaande illustreren. Wanneer een bouwwerk in strijd is met welstandsregels, is het gewenst dat het verbod zich mede richt tot de eigenaar, omdat die in staat zal zijn het bouwwerk aan deze regels aan te passen.

Aldus behelst het voorstel een algemeen verbod om te handelen in strijd met het omgevingsplan. Met het oog op de rechtszekerheid en effectiviteit van handhaving verdient het aanbeveling om ‘laten gebruiken’ en ‘in gebruik geven’ onder dit gebruiksverbod te laten vallen.
De Afdeling adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.

[344] Artikel 5.9, derde lid.
[345] Artikel 16.7, eerste lid, onderdeel b.
[346] Artikel 16.7, tweede lid.
[347] Artikel 16.9, eerste lid.
[348] Artikel 16.9, tweede lid.
[349] Artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b.
[350] Memorie van toelichting, toelichting op het onderdeel Begrippen en definities in de bijlage bij de wet, onder ‘locatieontwikkelingsactiviteit’.
[351] Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 128.

9.1.4 Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

a. Grondslag en rechtszekerheid

Het eerste lid, onderdeel a, van deze bepaling lijkt te verwijzen naar een amvb die *op grond van* artikel 2.1, tweede en derde lid, wordt vastgesteld.
Artikel 2.1, derde lid, biedt een grondslag voor een amvb waarbij de onderdelen, aspecten of belangen, bedoeld in het tweede lid van die bepaling, worden uitgewerkt of begrensd. Het derde lid biedt echter geen grondslag voor een amvb waarbij gronden voor de weigering en verlening van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.1 worden aangegeven.
De artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, zelf de grondslag bevat voor een amvb waarbij *uitvoering* wordt gegeven aan artikel 2.1, tweede en derde lid. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid behoort dit in artikel 5.13, eerste lid, zelf tot uitdrukking worden gebracht.

Net als artikel 5.13, eerste lid, onderdeel a, lijken ook artikel 5.17, eerste lid, onderdeel b, artikel 5.22, onderdeel a, en artikel 5.23, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a, impliciet een grondslag te bieden voor de vaststelling van een amvb. Hiervoor geldt eveneens dat dit in de bepalingen zelf tot uitdrukking behoort te worden gebracht.
De Afdeling adviseert de genoemde bepalingen in deze zin aan te passen.

b. Uitgangspunten en rechtszekerheid

Het tweede lid van artikel 5.13 verwijst naar uitgangspunten die moeten worden betrokken bij het aangeven van gronden in de amvb als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. De artikelsgewijze toelichting maakt duidelijk wat de beoogde toepassing van dit tweede lid is. De bedoelde uitgangspunten zijn echter niet als zodanig in paragraaf 4.6.2 van het voorstel aangewezen. Het voorstel verlangt derhalve van de Kroon dat zij bij het opstellen van de amvb op zoek gaat naar deze uitgangspunten. Bij de behandeling van geschillen over omgevingsvergunningen voor artikel 5.1-activiteiten kan ook de rechter (in het kader van exceptieve toetsing) voor de vraag komen te staan welke uitgangspunten moeten worden betrokken bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en rechtszekerheid behoren de bedoelde uitgangspunten expliciet en limitatief in de wet te worden opgesomd.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling in deze zin aan te passen.

c. Aanhoudingsregeling

Het voorstel voorziet in een aanhoudingsregeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevallen waarin die aanvraag wordt gedaan na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit en er geen grond is om de vergunning te weigeren.[352] Opvallend is, dat de regeling in geval van een voorbereidingsbesluit voor een gemeentelijk omgevingsplan voorziet in *aanhoudingsbevoegdheid*[353] terwijl in geval van een provinciaal of nationaal voorbereidingsbesluit een *aanhoudingsplicht* geldt.[354]

Volgens de toelichting is deze aanhoudingsregeling ontleend aan artikel 3.3 van de Wabo onder aanpassing van diverse punten aan de andere systematiek van de Omgevingswet.[355]
Hierover merkt de Afdeling op dat de Wabo voorziet in een aanhouding*sverplichting* in geval van een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan. Het voorstel wijkt op dit punt derhalve af van de Wabo. Deze afwijking is niet gemotiveerd. Ook ontbreekt een motivering van het verschil tussen de aanhoudingsbevoegdheid bij het gemeentelijke voorbereidingsbesluit en de aanhoudingsplicht bij het provinciale of nationale voorbereidingsbesluit.
Onduidelijk is, welke gevolgen de keuze voor een aanhoudingsbevoegdheid bij het omgevingsplan heeft voor de uitvoeringspraktijk en de te volgen procedures.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

[352] Artikel 16.51.
[353] Artikel 16.51, eerste lid, in samenhang met artikel 4.5, derde lid.
[354] Artikel 16.51, tweede lid, in samenhang met artikel 4.7, vierde lid.
[355] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 16.51.

d. Houdbaarheid van onderzoeksgegevens

Voorgesteld wordt dat bij het nemen van een besluit op grond van het voorstel in ieder geval gebruik kan worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.[356]

In de Spoedwet wegverbreding, Wabo, Wet luchtvaart en Wm zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen bij de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Volgens de toelichting bij die wet is in verband met het voorzorgsbeginsel van Natura 2000 geen vergelijkbare houdbaarheidsbepaling in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen.[357] Verder is in de Wm een uitzondering opgenomen voor het nemen van besluiten in het kader van de Wet bescherming Antarctica.[358] De reden hiervoor is dat bij het nemen van besluiten en verlenen van vergunningen op grond van deze wet altijd moet worden uitgegaan van de recentste informatie.[359]

De Afdeling merkt op dat het voorstel besluiten over Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alsook besluiten krachtens de Wet bescherming Antarctica niet uitzondert van de houdbaarheidsbepaling. De toelichting motiveert deze keuze niet.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.1.5 Grondexploitatie

a. Artikel 12.1, eerste lid, bepaalt in welke gevallen het vaststellen van exploitatieregels of -voorschriften verplicht is. Blijkens de toelichting is het hoofdstuk grondexploitatie alleen toepasbaar als er sprake is van grondexploitatiekosten voor fysieke voorzieningen.[360] Hiervoor wordt echter geen reden gegeven, en evenmin wordt toegelicht of in de praktijk niet langer behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het verhalen van andere kosten, bij voorbeeld plankosten. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan (ook in relatie tot artikel 12.1, zesde lid)[361] en het voorstel zo nodig aan te passen.
b. Artikel 12.7, eerste lid, bepaalt dat binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen, het bevoegd gezag een afrekening van die regels vaststelt en de regels intrekt met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Het artikel maakt niet duidelijk onder welke omstandigheden aanspraak bestaat op een afrekening. Bij voltooiing van de werken en werkzaamheden waarop de betaalde exploitatiebijdrage ziet, of bij voltooiing van alle werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied.
   De Afdeling adviseert dit nader toe te lichten.
c. Volgens de toelichting wordt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de noodzakelijkheid van een onafhankelijke taxatie van inbrengwaarden gecodificeerd.[362] Anders dan uit de toelichting lijkt te volgen, is een taxatie bij een globale, nog uit te werken bestemming thans echter op grond van de jurisprudentie vereist.[363] De Afdeling adviseert dit ook in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

9.1.6 Alternatieven-onderzoek mer

Artikel 16.77, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat voor een project geen alternatieven hoeven te worden onderzocht als in een plan of programma de locatie of het tracé van het project al is aangewezen. De tekst kan zodanig worden opgevat dat de milieueffectrapportage is beperkt tot locatie- en tracéalternatieven, terwijl veel meer soorten alternatieven bestaan. Het betreft dan bijvoorbeeld alternatieven inzake de doelstelling, de inrichting, de techniekkeuze en de uitvoering. Het is niet

[356] Artikel 16.5.
[357] Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 5.
[358] Artikel 13.5, tweede lid, van de Wm.
[359] Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 29.
[360] Memorie van toelichting, Algemeen, § 4.12.3, Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.
[361] Indien voor de toepassing van artikel 12.1, zesde lid, alleen plankosten tot een in deze bepaling bedoeld tekort zouden leiden, en het bevoegd gezag de mogelijkheid zou krijgen om reeds daarom het gevraagde besluit niet te nemen, zou betaalplanologie kunnen ontstaan.
[362] Memorie van toelichting, toelichting op artikel 12.4.
[363] Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 augustus 2011 in zaak nr. 200906804/1/R1; www.raadvanstate.nl) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarde van percelen, ook als het exploitatieplan op onderdelen een globale inhoud heeft, als bedoeld in artikel 6.13, derde lid, van de Wro, in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen.

uitgesloten dat locaties of tracés in hogere plannen marginaal worden onderbouwd en zonder milieueffectrapport worden aangewezen, waarna geen enkel alternatief voor het project hoeft te worden onderzocht. Uit de toelichting is niet op te maken of dit gevolg is beoogd door de wetgever. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

9.2 Bijzondere omstandigheden

9.2.1 Economische of juridische beschikkingsmacht

Artikel 19.1, tweede lid, onderdeel d, schaart onder het begrip 'veroorzaker van een ongewoon voorval' ook de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die over een activiteit economische of juridische beschikkingsmacht heeft *of heeft gehad*.
Volgens de toelichting bij dit artikel wordt hiermee beoogt aan te sluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter over het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties, waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het 'zeggenschapscriterium' en het 'gezagscriterium'.[364]
De Afdeling maakt daarover een aantal opmerkingen. Allereerst is niet uitgesloten dat door de gekozen formulering voor dezelfde activiteit twee (rechts-)personen als veroorzaker kunnen worden aangemerkt, degene met economische beschikkingsmacht en degene met juridische beschikkingsmacht. Voorts wordt met de zinsnede 'heeft gehad' in combinatie met 'activiteit' de kring van veroorzakers aanmerkelijk vergroot. Voor het opleggen van sancties voor in het verleden begane overtredingen acht de Afdeling dat te billijken, maar het is de vraag hoe effectief het is om (rechts-)personen als veroorzaker aan te wijzen, die weliswaar beschikkingsmacht hebben gehad, maar die op het moment van het voorval dat niet meer bezitten. Door het ontbreken van beschikkingsmacht kunnen zij immers niet meer de gewenste maatregelen nemen om de gevolgen van het voorval zoveel mogelijk ongedaan te maken.
De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.2 Aanwijzing bevoegd gezag

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de toepassing van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden sluit artikel 19.2, eerste lid, aan bij de bevoegdheidsverdeling voor de handhaving, zoals (deels)[365] geregeld in de artikelen 18.2 tot en met 18.4. Artikel 18.2 sluit aan bij de aanwijzing van bevoegd gezag voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, zoals (deels)[366] geregeld in de artikelen 5.10 en 5.11. Door het gebruik van het begrip activiteit in plaats van inrichting, kunnen er ook meer veroorzakers zijn, die onder meer worden aangewezen in artikel 19.1, tweede lid. Er zijn evenwel activiteiten die een ongewoon voorval veroorzaken, waar géén omgevingsvergunning voor geldt noch een meldingsplicht (zie artikel 19.1, tweede lid, onderdeel a) waardoor niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld wie bevoegd gezag is ten aanzien van die activiteit.
In artikel 19.5, eerste lid, wordt voor zo'n situatie het college van B&W als bevoegd gezag aangewezen van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet; dat college is dan alleen bevoegd tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen. Andere rechten of plichten lijken niet aan dat betreffende college toe te komen, zoals de verplichting tot het geven van een melding aan andere bestuursorganen of het recht tot kostenverhaal van de getroffen maatregelen.[367]
De Afdeling adviseert te bezien of het college van B&W over voldoende instrumenten beschikt om in die situatie adequaat te kunnen reageren. De Afdeling adviseert voorts het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.3 Kostenverhaal door bevoegd gezag

Ingevolge artikel 19.6, eerste lid, verhaalt het bevoegd gezag, indien het maatregelen treft of laat treffen door derden, de kosten daarvan op de veroorzaker. Op grond van het tweede lid zijn de artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Awb van overeenkomstige toepassing. In deze artikelen wordt onder meer de invordering van de geldsom geregeld en het kostenverhaal ingeval van bestuursdwang. Volgens de toelichting is de voorgestelde regeling ontleend aan titel 17.2 van de Wm. De Afdeling merkt op dat de regeling van kostenverhaal in titel 17.2 van de Wm, meer mogelijkheden biedt om af te zien van kostenverhaal dan artikel 5:25, eerste lid, van de Awb biedt. Zo zijn in artikel 17.16, eerste lid, gronden opgenomen op grond waarvan de schade niet aan de veroorzaker kan worden toegerekend. Voorts kan ingevolge artikel 17.16, derde en vierde lid, het bevoegd gezag ook geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal en vervalt op grond van artikel 17.17 de bevoegdheid

[364] De toelichting vermeldt niet de vindplaats van de uitspraken van de bestuursrechter waarbij wordt aangesloten.
[365] De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.
[366] De bevoegdheidstoedeling vindt immers ook plaats op het niveau van een amvb.
[367] Zie de artikelen 19.3, 19.6 en 19.7.

tot kostenverhaal na vijf jaren na de dag waarop die maatregelen geheel zijn voltooid. De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing voor het niet overnemen van deze mogelijkheden. Dit laatste temeer, omdat het indirecte effect van de verruiming van de mogelijkheden tot kostenverhaal kan zijn, dat het bevoegd gezag bepaalde maatregelen sneller inzet.
Uit de toelichting blijkt evenmin of een facultatieve bevoegdheid tot kostenverhaal is overwogen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

9.2.4 Onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling ongewoon voorval

Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 19.7, eerste lid, erop toezien dat gegevens worden verzameld over het ongewone voorval en worden geanalyseerd om de oorzaak ervan te achterhalen. Ingevolge artikel 17.3, tweede lid, van de Wm gold deze verzamel- en analyseverplichting voor degene die de inrichting drijft. Degene die een inrichting drijft, kon immers (nagenoeg) altijd worden aangemerkt als veroorzaker van een ongewoon voorval. Voor een activiteit die een ongewoon voorval veroorzaakt, zal niet altijd de veroorzaker kunnen worden aangewezen. In het voorgestelde 19.7, eerste lid, noch in de toelichting wordt aangegeven op wie de verplichting rust om gegevens te verzamelen en te analyseren, waarop het bevoegd gezag moet toezien.

De Afdeling adviseert artikel 19.7, eerste lid, te verduidelijken.

9.2.5 Alarmeringswaarden

a. Algemeen

In artikel 19.10 wordt de vaststelling van alarmeringswaarden en de aanwijzing van bestuursorganen om bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden maatregelen en voorzieningen te treffen gedelegeerd naar het niveau van een amvb. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen en voorzieningen worden benoemd die getroffen kunnen worden bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden. In artikel 19.11 wordt de bevoegdheid om regels te stellen over het geven van informatie of waarschuwingen als alarmeringswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling. Voorheen vond de aanwijzing van bestuursorganen en de door hen te nemen maatregelen in de wet, bijvoorbeeld in artikel 43 van de Wet inzake de luchtverontreiniging[368] en in artikel 3.3 van de Waterwet[369]. In de toelichting ontbreekt een motivering voor het verlaging van het regelingsniveau.
De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen in het licht van hetgeen in hoofdstuk 2 is opgemerkt over de wetgevende rol van de Staten-Generaal en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Alarmeringswaarden luchtkwaliteit

Ingevolge artikel 19.12, eerste lid, kan – bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of van een verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld – de commissaris van de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere activiteiten. Deze bepaling is volgens de toelichting ontleend aan hoofdstuk V van de Wet luchtverontreiniging. Op grond van artikel 50, eerste lid, van de Wet luchtverontreiniging kan de commissaris geen toepassing geven aan zijn regelgevende bevoegdheid, zonder aan de inspecteur (voor de Leefomgeving en Transport) de gelegenheid te bieden hem ter zake van advies te dienen. Volgens de toelichting is deze procedurebepaling niet opgenomen in dit voorstel, maar *kan* deze via de grondslag van artikel 16.79 bij amvb alsnog zijn beslag krijgen.[370]

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen reden wordt gegeven voor het op een lager niveau van regelgeving vastleggen van procedurevoorschriften. Evenmin wordt zekerheid geboden over het opnemen van procedurevoorschriften in de amvb. In het licht van de bevoegdheid tot regelgeving voor een orgaan van de uitvoerende macht, de commissaris van de Koning, acht de Afdeling dit een gemis.
De Afdeling adviseert de procedurevoorschriften op te nemen in het voorstel.

[368] Artikel 43, eerste lid, wijst de commissaris van de Koning en de door hem te nemen maatregelen aan ingeval van een dreigende luchtverontreiniging die gevaar voor de gezondheid, hinder of ernstige schade tot gevolg heeft of kan hebben.
[369] Artikel 3.3 van de Waterwet wijst de Minister van IenM aan en de door hem te geven waarschuwingen bij gevaar voor de directe wering van het buitenwater.
[370] Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 19.12.

10. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0235/IV

Wetsvoorstel

Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

- In artikel 2.1, eerste lid, 'tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn' schrappen. Beperking volgt reeds uit de bijzondere regels.
- In artikel 2.1, tweede lid, schrappen: ': en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen'. Dit vloeit reeds voort uit artikel 3.4 van de Awb.
- In artikel 2.1, derde lid, aanhef als volgt formuleren: 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen deze onderdelen en aspecten of de betrokken belangen worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:'.
- In artikel 2.4, eerste lid, onderdeel b, na 'activiteiten' invoegen: van. Voorts de zinsnede 'of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in' in een afzonderlijk onderdeel c plaatsen.
- In artikel 2.17, tweede lid, onderdeel a, onder 1, 'het waterschapsbestuur' vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 2.19, eerste lid, na de zinsnede 'als dat nodig' invoegen: is.
- In artikel 2.25, eerste lid, 'bestuur van een waterschap' vervangen door: waterschapsbestuur.

Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's

- In artikel 3.3 en artikel 3.7, tweede lid, 'het waterschapsbestuur' vervangen door: het dagelijks bestuur van het waterschap.
- In artikel 3.3, de derde regel, na 'vaststellen' de komma schrappen.
- In artikel 3.8, derde lid, telkens 'is gelegen' vervangen door: ligt.
- De artikelsgewijze toelichting op artikel 3.2 en 3.3 in overeenstemming brengen met de aangepaste tekst van die bepalingen ('zorg van de overheid' werd alleen in de toetsversie in deze bepalingen genoemd, maar komt in het voorstel niet meer voor).
- In artikel 3.14, tweede lid, tweede zin, het zinsdeel 'de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en,' schrappen in verband met doublure met artikel 3.15, onder i.
- In artikel 3.17, tweede lid, verduidelijken dat het hier gaat om een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, dat met het opnemen van de maatregelen in het programma heeft ingestemd.

Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

- In artikel 4:12 het woord 'gronden' vervangen door: regels. Voorts de zinsnede 'die worden betrokken bij' vervangen door een uitdrukking die de beoogde mate van binding duidelijk maakt. Derhalve kiezen tussen 'die in acht worden genomen bij' en 'waarmee rekening wordt gehouden bij'.
- In artikel 4.20, eerste lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de bedoelde onderwerpen worden aangewezen bij de amvb op grond van artikel 4.18 in plaats van bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit

- In artikel 5.1, derde lid, (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling) verduidelijken dat de omgevingsvergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten alleen geldt indien sprake is van een vergunningplicht als bedoeld in de bepalingen die in dit lid worden genoemd.
- Daartoe de zinsnede 'voor zover die ... 5.5 of 5.6.' vervangen door: voor zover die activiteiten ook vallen onder de verboden bedoeld in het eerste lid of tweede lid of artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6.
- In artikel 5.8, tweede lid, na 'de aanwezigheid' het woord 'alleen' schrappen.
- In artikel 5.19, eerste lid, het woord 'aangegeven' vervangen door: gestelde.
- In artikel 5.25, zesde lid, de woorden 'zesde lid' vervangen door: vijfde lid.

Hoofdstuk 10 Gedoogplichten

- In artikel 10:11, onderdeel b, de zinsnede 'geen overeenstemming is bereikt' vervangen door: geen schriftelijke overeenstemming is bereikt.
- In artikel 10:23, eerste lid, de woorden 'voor wat betreft' vervangen door: wat betreft.

Hoofdstuk 12 Grondexploitatie

- In artikel 12:3, tweede lid, na onderdeel c invoegen: en (Ar. 101).
- In artikel 12.6, vierde lid, 'manier van' schrappen (overeenkomstig de formulering in artikel 12.7, tweede lid).

Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen

- In artikel 13.3, tweede lid, 'wordt' vervangen door: kan en 'ingediend' vervangen door: worden ingediend (overeenkomstig de huidige, facultatieve formulering in artikel 6.9 Wro).
- In artikel 13.4, eerste lid, 'ernstige nadelige gevolgen' vervangen door: significante nadelige gevolgen (in aansluiting op de definitie van ongewoon voorval in de bijlage bij artikel 1.1).
- In artikel 13.4, eerste lid, na onderdeel a invoegen: en (Ar. 101).

Hoofdstuk 16 Procedures

- In artikel 16.12, tweede lid, en 16.13, tweede lid, de hyperlink verwijderen.
- In artikel 16.20, eerste lid, 'betreffende' vervangen door: betrokken.
- In artikel 16.20, tweede lid, 'Het besluit kan zich alleen richten op' vervangen door: Het besluit kan alleen betrekking hebben op.
- In artikel 16.52, tweede lid, 'totdat op de' vervangen door: totdat de op de.
- In artikel 16.57, tweede lid, 'met twee weken' vervangen door: voor twee weken.
- In artikel 16.63, eerste lid, 'is gelegen' vervangen door: ligt.
- In artikel 16.65, tweede lid, 'goedkeuring te verlenen voor' vervangen door: goedkeuring te verlenen aan.

Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering

- In artikel 18.1, eerste lid, onderdeel c, 'een gedraging' vervangen door: een activiteit (sluit beter aan bij de gebruikte terminologie in de wet, zoals in artikel 1.7 en 5.1).
- Artikel 18.2, derde en vierde lid, vervangen door een nieuw derde lid, luidende:
  3. De bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij bij algemene maatregel van bestuur de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk.
- Artikel 18.4 vervangen door:
  Artikel 18.4
  Onze Minister die het mede aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet als hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan, bij de maatregel bedoeld in artikel 18.2, derde lid, is toegedeeld (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- In artikel 18.5, aanhef, 'en later' vervangen door: en nadien.
- In artikel 18.10, tweede lid, aanhef, eerste volzin, wordt 'de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor de in het eerste lid bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd' vervangen door: de hoogte van de bestuurlijke boete die voor de overtredingen, bedoeld in het eerste lid, kan worden opgelegd (Ar. 82).

Hoofdstuk 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

- In artikel 19.2, tweede lid, 'zo goed mogelijk' schrappen.
- Aan artikel 19.2, tweede lid, toevoegen: In spoedeisende gevallen kan van afstemming worden afgezien, mits zo spoedig mogelijk na het nemen van maatregelen afstemming plaatsvindt (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- Artikel 19.4, tweede en derde lid, vervangen door een nieuw tweede lid, luidende:
  2. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van de activiteit of het treffen van maatregelen, waaronder de aanwijzing om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt onmiddellijk stil te leggen.
- Artikel 19.4, vierde lid, vernummeren tot derde lid.
- In artikel 19.12, eerste lid, 'over andere activiteiten' vervangen door: over andere verontreinigende activiteiten (in overeenstemming met de artikelsgewijze toelichting).
- In artikel 19.14, derde lid, 'zijn gelegen' vervangen door: liggen.
- In artikel 19.16, vierde lid, aanhef, na 'artikel 2.26' invoegen: aan het waterschapsbestuur.
- In artikel 19.16, vierde lid, onderdeel a, 'tweede lid,' vervangen door: tweede lid, en (Ar. 101).

Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie

- In artikel 20.1, tweede lid, de komma na 'de monitoring' schrappen.

– In artikel 20.6, derde lid, ‘voor zover door’ vervangen door: voor zover op grond van.
– In artikel 20.9 voorzien in een opsomming van internationaalrechtelijke verplichtingen. Deze is thans te vinden in de toelichting. Uniformering met bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 16.80 is op zijn plaats.

Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen

– In artikel 23.5 ‘regels gesteld op grond van artikel 4.24’ vervangen door: regels als bedoeld in artikel 4.24. (artikel 4.18 geeft de rechtsgrondslag voor de regels en artikel 4.24 niet).
– In artikel 23.8 ‘Omgevingswet’ vervangen door: Kaderwet fysieke leefomgeving.

Bijlage

– In de omschrijving van het begrip milieueffectrapport ‘of’ vervangen door: en.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationaalrechtelijke verplichtingen en artikel 21 van de Grondwet, met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

AFDELING 1.1 BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

De bijlage bij deze wet bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

AFDELING 1.2 TOEPASSINGSGEBIED EN DOELEN

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1. Deze wet gaat over:
   a. de fysieke leefomgeving, en
   b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:
   a. bouwwerken,
   b. infrastructuur,
   c. watersystemen,
   d. water,
   e. bodem,
   f. lucht,
   g. landschappen,
   h. natuur,
   i. cultureel erfgoed.

3. Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen in ieder geval voortvloeien uit:
   a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
   b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
   c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
   d. het nalaten van activiteiten.

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is gericht op het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:
a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)

Deze wet is niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, voor zover die onderwerpen of onderdelen bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld.

Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)

1. Deze wet is, met uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, van toepassing in de exclusieve economische zone.

2. Een op grond van deze wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regel is van toepassing in de exclusieve economische zone als dat bij die regel is bepaald.

3. Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, is ook van toepassing op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich bevinden buiten Nederland en de exclusieve economische zone.

AFDELING 1.3 ZORG VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder)

Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.7 (activiteit met nadelige gevolgen)

Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:
a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN

AFDELING 2.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen, bedoeld in artikel 1.3, tenzij daarvoor bijzondere regels van toepassing zijn.

2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en met de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen deze onderdelen, aspecten of belangen worden uitgewerkt of begrensd met het oog op:
   a. de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving,
   b. de kwaliteit van bouwwerken,
   c. de staat en werking van infrastructuur,
   d. het beheer van watersystemen,
   e. de bescherming en verbetering van het milieu,
   f. de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en stedenbouwkundige waarden,
   g. het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats,
   h. het behoud van cultureel erfgoed.

4. Het eerste, tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op bestuursorganen van waterschappen, met inachtneming van de Waterschapswet.

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.

2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

Artikel 2.3 (algemene criteria uitoefening van taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:
   a. met het oog op een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
   b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

2. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:
   a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
   b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

AFDELING 2.2 OMGEVINGSWAARDEN

§ 2.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 2.4 (omgevingswaarden)

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op:
   a. de gewenste staat of kwaliteit van,
   b. de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in,

   de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.

2. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Artikel 2.5 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden)

Bij de vaststelling van een omgevingswaarde op grond van deze afdeling wordt bepaald:
a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan, en
c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.

§ 2.2.2 Omgevingswaarden gemeente

Artikel 2.6 (omgevingswaarden gemeente)

Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsplan omgevingswaarden vastgesteld.

§ 2.2.3 Omgevingswaarden provincie

Artikel 2.7 (omgevingswaarden provincie)

1. Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsverordening omgevingswaarden vastgesteld.

2. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.

3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

Artikel 2.8 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)

1. Bij omgevingsverordening worden in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
   a. de veiligheid van bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn,
   b. de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop oppervlaktewaterlichamen niet in beheer bij het Rijk, moeten zijn ingericht.

2. Bij de verordening wordt voor de op grond van het eerste lid, onder a, aangewezen waterkeringen voor daarbij aan te geven locaties vastgesteld welke relatie tussen waterstanden en een omgevingswaarde voor de veiligheid uitgangspunt is bij de bepaling van het waterkerend vermogen.

§ 2.2.4 Omgevingswaarden Rijk

Artikel 2.9 (omgevingswaarden Rijk)

1. Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden vastgesteld.

2. De grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden in acht genomen.

3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan of omgevingsverordening andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

4. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 2.10 (verplichte omgevingswaarden Rijk)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor:
   a. de kwaliteit van de buitenlucht, waaronder de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, ook in verband met de blootstelling van de mens aan die stoffen, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit,
   b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water,
   c. de bacteriële kwaliteit van zwemwater, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn,
   d. de milieutoestand van mariene wateren, ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie,
   e. de veiligheid van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen primaire waterkeringen, voor iedere bij die maatregel aangewezen dijkring of ieder dijkringdeel uitgedrukt als:
      1°. de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend, ook gelet op de andere factoren die bepalend zijn voor het waterkerend vermogen, of
      2°. de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het door de dijkring of het dijkringdeel beschermde gebied door het bezwijken van een primaire waterkering,
   f. de veiligheid van niet tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkeringen, zolang daarvoor geen omgevingswaarde is vastgesteld als bedoeld onder e, aanhef en onder 2°,
   g. de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk, en
   h. de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop oppervlaktewaterlichamen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk, moeten zijn ingericht.

2. Bij ministeriële regeling wordt voor de toepassing van het eerste lid, onder e, voor daarbij aan te geven locaties vastgesteld welke relatie tussen waterstanden en een omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire waterkeringen en andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk uitgangspunt is bij de bepaling van het waterkerend vermogen van die waterkeringen.

3. De vaststelling, bedoeld in het tweede lid, wordt steeds na ten hoogste twaalf jaar hernieuwd. Bij die vaststelling kunnen ook hydraulische randvoorwaarden voor het waterkerend vermogen van de primaire waterkeringen worden vastgesteld.

AFDELING 2.3 ORGANISATIE VAN DE OVERHEIDSTAKEN

§ 2.3.1 Taken van gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk

Artikel 2.11 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)

1. Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en in andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:
   a. op het gebied van beheer van watersystemen en waterketenbeheer:
      1°. de inzameling, het transport en de verwerking van afvloeiend hemelwater, voor zover de

houder dit redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen,
2°. het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van deze wet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet op grond van artikel 2.12, 2.13 of 2.15 tot de taak van een waterschap, provincie of het Rijk behoort,
3°. de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater zoals nader geregeld in het tweede en derde lid,
4°. bij omgevingsverordening aangewezen taken in het kader van het beheer van watersystemen, en
5°. de zuivering van stedelijk afvalwater, in gevallen als bedoeld in artikel 2.12, derde lid,

b. de bescherming van de staat en werking van openbare wegen, voor zover niet in beheer bij een waterschap, een provincie of het Rijk, tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen.

2. Op grond van het eerste lid, onder a, onder 3°, wordt stedelijk afvalwater ingezameld:
1°. dat vrijkomt op de binnen de bebouwde kom gelegen percelen van waaruit stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van ten minste 2000 inwonerequivalenten wordt geloosd, door middel van een openbaar vuilwaterriool, en
2°. dat vrijkomt op de buiten de bebouwde kom gelegen percelen, voor zover dit doelmatig kan worden uitgevoerd door middel van een openbaar vuilwaterriool,
en getransporteerd naar een zuiveringsinstallatie als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°.

3. In plaats van een openbaar vuilwaterriool of een zuiveringsinstallatie kunnen een of meer andere passende systemen in beheer bij een gemeente, een waterschap of een rechtspersoon die door een gemeente of waterschap met het beheer is belast, worden toegepast, als daarmee hetzelfde niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.

Artikel 2.12 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)

1. Bij het waterschapsbestuur berusten, naast de elders in deze wet en in andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:
a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:
1°. het beheer van watersystemen voor zover bij provinciale verordening op grond van artikel 2.13, tweede lid, aan het waterschap toegedeeld,
2°. de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringsinstallatie, en
b. het beheer van de openbare wegen voor zover bij provinciale verordening toegedeeld aan het waterschap.

2. Het bestuur van het waterschap kan een andere rechtspersoon belasten met het beheer van een zuiveringsinstallatie als bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°.

3. Het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur kunnen, in afwijking van het eerste lid, bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°, tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater. Als over een voorstel daarvoor van het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur binnen een jaar na het uitbrengen daarvan geen overeenstemming is bereikt, beslissen gedeputeerde staten.

Artikel 2.13 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)

1. Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en in andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:
a. met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, eerste lid: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen,
b. het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
c. de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van drinkwater als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet, in grondwaterbeschermingsgebieden,
d. het beheer van gesloten stortplaatsen, waarbij dat beheer wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten,
e. op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:

1°. het beheer van watersystemen voor zover dat bij omgevingsverordening op grond van het tweede lid aan de provincie is toegedeeld,
2°. het bestuurlijk toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, en op het beheer van andere dan primaire waterkeringen, waarbij dat toezicht wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten,
3°. het toezicht op de hygiëne en veiligheid bij het zwemmen op zwemlocaties, waarbij dat toezicht wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten, en

f. het beschermen van de staat en werking van de volgende infrastructuur tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur en het bijbehorend beperkingengebied:
1°. burgerluchthavens van regionale betekenis,
2°. lokale spoorweginfrastructuur, en
3°. wegen in beheer bij een provincie.

2. Bij omgevingsverordening wordt met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet het beheer van watersystemen, voor zover dat niet op grond van artikel 2.15, tweede lid, onder a, bij het Rijk berust, toegedeeld aan waterschappen of andere openbare lichamen.

3. Bij of krachtens omgevingsverordening kunnen gronden binnen een oppervlaktewaterlichaam dat niet behoort tot een watersysteem dat op grond van artikel 2.15, tweede lid, onder a, bij het Rijk in beheer is, worden aangewezen als drogere oevergebieden.

Artikel 2.14 (provinciale beschermingsregels en beperkingengebieden)

1. Bij omgevingsverordening worden regels gesteld voor:
a. het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
b. de bescherming van de kwaliteit van grondwaterlichamen of oppervlaktewaterlichamen die niet bij het Rijk in beheer zijn waaruit water voor de bereiding van drinkwater als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet wordt gewonnen,
c. de bescherming van:
1°. de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur, voor zover daarvoor geen toepassing is gegeven aan artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor, en
2°. wegen in beheer bij een provincie,
tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die spoorweginfrastructuur of die wegen.

2. Bij de toepassing van het eerste lid kunnen beperkingengebieden worden aangewezen en begrensd. Daarbij worden in ieder geval de in het eerste lid, onder b, bedoelde grondwater- en oppervlaktewaterlichamen aangewezen.

Artikel 2.15 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)

1. Bij Onze Minister of Onze Minister die het aangaat berusten, naast de elders in deze wet en in andere wetten aan het Rijk toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de in dit artikel vermelde taken.

2. De volgende taken voor watersystemen berusten bij Onze Minister:
a. het beheer van watersystemen voor zover bij algemene maatregel van bestuur aangewezen,
b. het voorkomen of tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, voor zover dat volgens Onze Minister nodig is om te voldoen aan een omgevingswaarde voor de waterveiligheid als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder e,
c. het bestuurlijk toezicht op het beheer van primaire waterkeringen door een waterschap of een ander openbaar lichaam,
d. de totstandbrenging en beschikbaarstelling van technische leidraden voor het ontwerp en het beheer van primaire waterkeringen.

3. De volgende taken voor droge infrastructuur en andere voorzieningen berusten bij Onze daarbij genoemde Minister:
a. bij Onze Minister: de bescherming van de staat en werking van de hierna genoemde infrastructuur tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:
1°. de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis,
2°. hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur, en
3°. wegen in beheer bij het Rijk,
b. bij Onze Minister van Defensie: de bescherming van de staat en werking van de hierna genoemde infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid tegen nadelige gevolgen van activiteiten op die voorzieningen:
1°. militaire luchthavens,
2°. laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen,

3°. militaire terreinen,
4°. munitieopslagplaatsen, en
5°. radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens,

en bij Onze Minister voor zover het activiteiten betreft rond die voorzieningen.

Artikel 2.16 (aanwijzing of begrenzing van locaties)

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of besluit van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen voor de toepassing van deze wet, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, beperkingengebieden, taakgebieden, zones, agglomeraties of andere locaties worden aangewezen, met inbegrip van de vaststelling van de samenstelling of begrenzing daarvan.

2. Op grond van het eerste lid worden in ieder geval aangewezen:
   a. oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot een watersysteem dat op grond van artikel 2.15, tweede lid, bij het Rijk in beheer is en de daarvan deel uitmakende drogere oevergebieden,
   b. de gebieden binnen die oppervlaktewaterlichamen waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd drinkwater wordt gewonnen,
   c. de Nederlandse delen van stroomgebieddistricten, met inbegrip van de toedeling van grondwaterlichamen aan die stroomgebieddistricten,
   d. zones en agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, en
   e. de infrastructuur en andere voorzieningen, bedoeld in artikel 2.15, derde lid, onder a, onder 2° en 3°, en onder b, onder 2° tot en met 5°, en de bijbehorende beperkingengebieden.

§ 2.3.2 Doorwerking van beleid door instructieregels

Artikel 2.17 (grondslag algemene instructieregels provincie)

1. Bij omgevingsverordening worden regels gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen als dat nodig is om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.

2. De regels kunnen worden gesteld over:
   a. de inhoud, toelichting of motivering van:
      1°. een programma van gedeputeerde staten op grond van de artikelen 3.3 en 3.8 of van het college van burgemeester en wethouders of het waterschapsbestuur op grond van artikel 3.7, of van gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders op grond van paragraaf 3.2.4,
      2°. een omgevingsplan of een waterschapsverordening, met inbegrip van daarin opgenomen dan wel op te nemen omgevingsvergunningplichten als bedoeld in artikel 5.3 of 5.5 en de gronden voor verlening of weigering van die omgevingsvergunning,
      3°. een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b, tweede lid, onder b, c of f, onder 2° of 3°, en de gronden voor verlening of weigering van die omgevingsvergunning,
      4°. een projectbesluit van gedeputeerde staten op grond van artikel 5.25 of projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 5.25 of 5.27, tweede lid,
      5°. een legger met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.32 of 2.33,
   b. de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.11, 2.12 of 2.13, of de uitvoering van een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. Op grond van dit artikel worden geen regels gesteld over de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan van het Rijk.

Artikel 2.18 (nadere grondslag instructieregels provincie)

In afwijking van artikel 2.17 kunnen de regels bij besluit van gedeputeerde staten worden gesteld als deze inhouden:
a. de geografische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de instructieregel ziet,
b. regels van administratieve of uitvoeringstechnische aard.

Artikel 2.19 (grondslag algemene instructieregels Rijk)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen, als dat nodig om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden in acht genomen.

2. De regels kunnen worden gesteld over:
   a. de inhoud, toelichting of motivering van:
      1°. een omgevingsvisie op grond van afdeling 3.1,
      2°. een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4,
      3°. een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening, met inbegrip van daarin opgenomen of daarin op te nemen omgevingsvergunningplichten als bedoeld in artikel 5.3, 5.5 of 5.6 en de gronden voor verlening of weigering van die omgevingsvergunning,
      4°. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.25 of 5.27,
      5°. een legger als bedoeld in artikel 2.32, met inbegrip van een technisch beheerregister, of een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.33, en
      6°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14,
   b. de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.11, 2.12, 2.13 of 2.14, of de uitvoering van een programma van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4.

3. De regels kunnen er ook toe strekken provinciale staten te verplichten bij omgevingsverordening een omgevingswaarde voor daarbij aangegeven doelstellingen vast te stellen.

4. In afwijking van het eerste lid kunnen de regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze inhouden:
   a. de aanwijzing of begrenzing van een gebied of anderszins de geografische begrenzing of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de instructieregel ziet, of
   b. regels van administratieve of uitvoeringstechnische aard.

Artikel 2.20 (verplichte instructieregels Rijk voor luchthavens)

1. Regels op grond van artikel 2.19, eerste lid, worden in ieder geval gesteld over:
   a. de functie en het gebruik van de grond binnen het luchthavengebied, bedoeld in de Wet luchtvaart, behorend bij:
      1°. de luchthaven Schiphol,
      2°. de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis, bedoeld in artikel 8.1 van de Wet luchtvaart, waarvoor een luchthavenbesluit geldt, en
      3°. de militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt, voor zover die regels nodig zijn met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven,
   b. de beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten, binnen het beperkingengebied behorend bij de luchthavens, bedoeld onder a, en het beperkingengebied, bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart, behorend bij buitenlandse luchthavens, voor zover die beperkingen nodig zijn met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer, en
   c. het opnemen in het omgevingsplan van het luchthavengebied behorend bij de luchthavens, bedoeld onder a, en het beperkingengebied, behorend bij die luchthavens, en het beperkingengebied, bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart, behorend bij buitenlandse luchthavens.

2. De regels over burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt, kunnen ook een opdracht bevatten tot het in het luchthavenbesluit overnemen van die regels of het bij luchthavenbesluit stellen van nadere regels.

Artikel 2.21 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)

Regels op grond van artikel 2.19, eerste lid, worden in ieder geval gesteld over:
a. de wijze van uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 2.30,
b. de indeling door gedeputeerde staten van aangewezen zwemlocaties in zwemwaterkwaliteitsklassen als bedoeld in artikel 5 van de zwemwaterrichtlijn,
c. de opstelling van zwemwaterprofielen als bedoeld in artikel 6 van de zwemwaterrichtlijn,
d. het beheer van de zwemwaterkwaliteit door de beheerder van het watersysteem en het geven van

tot beheerders gerichte regels door gedeputeerde staten, en
e. de vaststelling van het tijdvak, bedoeld in artikel 2 van de zwemwaterrichtlijn.

Artikel 2.22 (overige verplichte instructieregels Rijk)

1. Regels op grond van artikel 2.19, eerste en tweede lid, onder a, worden in ieder geval gesteld over:
   a. programma's op grond van de artikelen 3.7 tot en met 3.9,
   b. het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van de bescherming van bekende of te verwachten archeologische monumenten,
   c. de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen,
   d. de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen, en
   e. de bescherming van de staat en werking van de in artikel 2.15, derde lid, onder b, onder 2° tot en met 5°, genoemde infrastructuur of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid of het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die genoemde infrastructuur of andere voorzieningen.

2. Regels op grond van artikel 2.19, eerste en tweede lid, onder b, worden in ieder geval gesteld over een ander passend systeem voor inzameling, transport of verwerking van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 2.11, derde lid.

Artikel 2.23 (inhoud instructieregels)

1. Op grond van de artikelen 2.17 en 2.19 kunnen alleen regels worden gesteld over onderwerpen waarvan de regeling, het bestuur of het beheer bij of krachtens deze wet wordt gevorderd.

2. De regels kunnen in ieder geval inhouden dat:
   a. een daarbij gestelde regel alleen geldt voor een daarbij aangewezen gebied of geval,
   b. bij een programma, omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of ministeriële regeling:
      1°. van die regels kan worden afgeweken,
      2°. nadere regels worden of kunnen worden gesteld,
   c. een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift binnen een daarbij gestelde termijn wordt gewijzigd, of dat een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken.

3. Bij die regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregels.

Artikel 2.24 (ontheffing instructieregels)

1. Bij een regel op grond van artikel 2.17, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap, ontheffing kunnen verlenen van die regel.

2. Bij een regel op grond van artikel 2.19, eerste lid, kan worden bepaald dat Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente, waterschap of provincie, ontheffing kan verlenen van die regel.

3. Als bij een regel op grond van artikel 2.19, eerste lid, is bepaald dat bij omgevingsverordening van een regel kan worden afgeweken of nadere regels worden of kunnen worden gesteld, kan daarbij ook worden bepaald dat gedeputeerde staten op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap ontheffing kunnen verlenen van die regel of nadere regels.

4. Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.

5. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

§ 2.3.3 Doorwerking van beleid door instructies

Artikel 2.25 (grondslag instructie provincie)

1. Gedeputeerde staten kunnen het gemeentebestuur of het bestuur van een waterschap waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in die provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere

doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
   a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of
   b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

3. Bij de instructie wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn aangegeven aan de instructie.

4. De instructie kan alleen gaan over onderwerpen waarvan de regeling, het bestuur of het beheer bij of krachtens deze wet wordt gevorderd.

Artikel 2.26 (grondslag instructie Rijk)

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden in acht genomen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
   a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet, of
   b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet.

3. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, derde en vierde lid, van toepassing.

Artikel 2.27 (instructie over rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht)

Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister kan op grond van artikel 2.26, eerste lid, in ieder geval een instructie geven tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van een functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en daarbij bepalen dat wordt voorzien in de bescherming daarvan.

§ 2.3.4 Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen

Artikel 2.28 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)

1. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.25, kunnen gedeputeerde staten namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap voorzien in het gevorderde.

2. Als het waterschapsbestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 2.26, kan Onze Minister namens het bestuur van het waterschap en ten laste van het waterschap voorzien in het gevorderde. De artikelen 121, tweede en vierde lid, en 121a tot en met 121e van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.29 (vernietiging waterschapsbeslissingen van Rijkswege)

1. Een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur, genomen in strijd met een regel op grond van artikel 2.19 of een instructie op grond van artikel 2.26, kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

2. Op de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 266 tot en met 274a van de Provinciewet en de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

§ 2.3.5 Bijzondere beheerbevoegdheden

Artikel 2.30 (aanwijzen zwemlocaties)

Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn jaarlijks een lijst van zwemwateren vast en wijzen daaruit de zwemlocaties aan. Bij de aanwijzing houden zij rekening met de functies van de watersystemen, zoals opgenomen in het regionaal waterprogramma en het nationaal waterprogramma, bedoeld in de artikelen 3.8 en 3.9.

Artikel 2.31 (zwemverbod en negatief zwemadvies)

Gedeputeerde staten kunnen voor zwemwateren of zwemlocaties een negatief zwemadvies geven of een zwemverbod instellen als de hygiëne of veiligheid daartoe aanleiding geeft.

Artikel 2.32 (legger)

1. De beheerder van natte waterstaatswerken draagt zorg voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan die waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Van de legger maakt deel uit een overzichtskaart, die de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beperkingengebieden aangeeft.

2. Als bijlage bij de legger wordt voor primaire waterkeringen of waterkeringen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 2.8 of 2.10, eerste lid, onder e, een technisch beheerregister opgenomen, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

3. Bij of krachtens provinciale verordening of, voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, algemene maatregel van bestuur kan vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen of die geringe afmetingen hebben.

Artikel 2.33 (peilbesluit)

1. Een peilbesluit voorziet in de vaststelling van waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren, die gedurende daarbij aangegeven perioden of omstandigheden zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

2. Het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam waarbij op grond van artikel 2.13, tweede lid, watersystemen in beheer zijn stelt een of meer peilbesluiten vast voor de bij omgevingsverordening met het oog hierop aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan die deel uitmaken van die watersystemen.

3. Onze Minister stelt een of meer peilbesluiten vast voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan, die op grond van artikel 2.15, tweede lid, bij hem in beheer zijn.

Artikel 2.34 (rangorde bij watertekorten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

2. Bij of krachtens de maatregel en, als dat bij de maatregel is bepaald, bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld. Bij die regels kan de rangorde ook van toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.

HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSVISIES EN PROGRAMMA'S

AFDELING 3.1 OMGEVINGSVISIES

Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)

1. De gemeenteraad kan een gemeentelijke omgevingsvisie vaststellen.

2. Provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast.

3. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast.

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie bevat, voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:
a. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en het beheer van het grondgebied,
b. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

AFDELING 3.2 PROGRAMMA'S

§ 3.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 3.3 (vaststellen programma)

Het college van burgemeester en wethouders, het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen, voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid.

Artikel 3.4 (inhoud programma)

Een programma bevat voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:
a. een uitwerking van het te voeren beleid of het gebruik of het beheer,
b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Artikel 3.5 (gezamenlijke vaststelling programma's)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 gezamenlijk vast te stellen.

Artikel 3.6 (uitvoering maatregelen)

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in de programma's opgenomen maatregelen uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels.

§ 3.2.2 Verplichte programma's

Artikel 3.7 (verplichte programma's gemeente en waterschap)

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen, aan de hand van de voor die geluidbronnen vastgestelde geluidbelastingkaarten, bedoeld in artikel 7 van die richtlijn:
   a. andere wegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder a, of 3.9, eerste lid, onder a,
   b. andere spoorwegen dan die bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder b, of 3.9, eerste lid, onder b,
   c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn,
   d. overige geluidbronnen.

2. Het waterschapsbestuur stelt voor de watersystemen onder zijn beheer een waterbeheerprogramma vast, waarbij het rekening houdt met het regionale waterprogramma voor die watersystemen, voor zover het de onderdelen betreft die uitvoering geven aan de eisen van de richtlijnen, bedoeld in artikel 3.8, tweede lid.

Artikel 3.8 (verplichte programma's provincie)

1. Gedeputeerde staten stellen het actieplan, bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai, vast voor de volgende geluidbronnen, aan de hand van de voor die geluidbronnen vastgestelde geluidbelastingkaarten, bedoeld in artikel 7 van die richtlijn:
   a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn en die in beheer zijn bij de provincie,
   b. belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 3, onder o, van die richtlijn en anders dan die bedoeld in de artikelen 3.7, eerste lid, onder b, en 3.9, eerste lid, onder b,
   c. belangrijke luchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de eisen van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water regionale waterprogramma's vast, waarin het provinciale waterbeleid is opgenomen.

3. Gedeputeerde staten van de provincie waarin een Natura 2000-gebied is gelegen of, als dat gebied in meer dan een provincie is gelegen, gedeputeerde staten van de provincie waarin dat gebied grotendeels is gelegen, stellen voor dat gebied een beheerplan vast.

Artikel 3.9 (verplichte programma's Rijk)

1. Onze Minister stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai, vast voor de volgende geluidbronnen, aan de hand van de voor die geluidbronnen vastgestelde geluidbelastingkaarten, bedoeld in artikel 7 van die richtlijn:
   a. wegen in beheer bij het Rijk,
   b. hoofdspoorwegen,
   c. de luchthaven Schiphol en andere belangrijke luchthavens van nationale betekenis als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn.

2. Onze Minister stelt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, de volgende programma's vast:
   a. de stroomgebiedbeheerplannen, bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied,
   b. de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten, genoemd onder a,
   c. het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie,
   d. een nationaal waterprogramma waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.

3. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied dat geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door een van Onze andere Ministers dan Onze Minister van Economische Zaken wordt in afwijking van artikel 3.8, derde lid, voor dat gebied of dat gedeelte vastgesteld door:
   a. Onze Minister, als dat gebied of dat gedeelte onderdeel is van de rijkswateren,
   b. Onze Minister van Defensie, als dat gebied of dat gedeelte een militair terrein is,
   c. Onze Minister van Economische Zaken, in andere dan de onder a en b bedoelde gevallen.

Artikel 3.10 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, stelt het bestuursorgaan, dat die omgevingswaarde heeft vastgesteld of een ander bestuursorgaan dat daartoe bij een instructieregel als bedoeld in artikel 2.17 of 2.19 is aangewezen, een programma vast, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

Artikel 3.11 (wijziging met oog op doelbereik)

1. Het bestuursorgaan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf heeft vastgesteld, wijzigt dat programma als uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

2. Het programma wordt zo gewijzigd, dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

§ 3.2.3 Onverplichte programma's

Artikel 3.12 (gemeentelijk rioleringsprogramma)

Het college van burgemeester en wethouders kan ter invulling van de taak, bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, onder a, onder 1°, 2° en 3°, een gemeentelijk rioleringsprogramma vaststellen.

§ 3.2.4 Programmatische aanpak

Artikel 3.13 (toepassingsbereik programmatische aanpak)

1. Deze paragraaf is van toepassing op programma's als bedoeld in het tweede lid.

2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.14, worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in de paragrafen 2.2.2, 2.2.3 of 2.2.4.

3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen.

Artikel 3.14 (inhoud en werking programmatische aanpak)

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde, in een

daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.

2. Als een programma is vastgesteld, vindt de wijze waarop de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken plaats op de in dat programma opgenomen wijze. Het programma geeft daarbij aan, hoe de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van de artikelen 2.17, eerste lid, 2.19, eerste lid, 5.13 en 5.14 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

Artikel 3.15 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)

Het programma bevat in ieder geval een beschrijving van:
a. het gebied waarvoor het programma geldt,
b. de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt,
c. de omgevingswaarde waarvoor het programma wordt vastgesteld,
d. de toestand van het onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor het programma wordt vastgesteld,
e. de verwachte ontwikkelingen in het gebied die naar verwachting gevolgen hebben voor het voldoen aan de omgevingswaarde,
f. de activiteiten die naar verwachting tijdens de periode waarop het programma betrekking heeft in het gebied zullen worden verricht, die naar verwachting effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of de wijze waarop de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde, beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld,
g. de gevolgen van de ontwikkelingen, bedoeld onder e, en de activiteiten, bedoeld onder f, voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving,
h. de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde, de verwachte gevolgen daarvan voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving en de termijn waarbinnen deze maatregelen worden uitgevoerd,
i. hoe de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid,
j. hoe en hoe vaak de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, tweede lid, wordt uitgevoerd,
k. hoe en hoe vaak de verslaglegging, bedoeld in artikel 20.8, eerste lid, plaatsvindt.

Artikel 3.16 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)

1. De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. Deze uitvoeringsplicht geldt alleen voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.

2. De eis van instemming geldt niet voor zover de uitvoeringsplicht volgt uit instructieregels als bedoeld in artikel 2.17 of 2.19.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een programma als bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid.

Artikel 3.17 (wijziging programma bij programmatische aanpak)

1. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen, kan in dat programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve wijzigen of vervangen of laten vervallen en maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen, als aannemelijk wordt gemaakt dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.

2. Het bestuursorgaan maakt bij een verzoek om wijziging van het programma aannemelijk dat voldaan is aan het in het eerste lid opgenomen vereiste.

3. Het bestuursorgaan dat een programma heeft vastgesteld, past dat programma aan als volgens dat bestuursorgaan uit de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, eerste en tweede lid, blijkt dat artikel 3.14, tweede lid, niet langer in redelijkheid op dat programma van toepassing kan zijn.

HOOFDSTUK 4 ALGEMENE REGELS VOOR ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

AFDELING 4.1 OMGEVINGSPLAN, WATERSCHAPSVERORDENING EN OMGEVINGSVERORDENING

Artikel 4.1 (omgevingsplan)

1. De gemeenteraad stelt één omgevingsplan vast waarin de bij of krachtens deze wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen.

2. De gemeenteraad kan andere door het gemeentebestuur op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving opnemen in het omgevingsplan.

3. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie slechts één omgevingsplan geldt.

Artikel 4.2 (waterschapsverordening)

Het algemeen bestuur van het waterschap stelt één waterschapsverordening vast waarin de door het waterschapsbestuur op grond van artikel 56 van de Waterschapswet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Artikel 4.3 (omgevingsverordening)

Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin de door het provinciebestuur op grond van artikel 105 van de Provinciewet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Artikel 4.4 (delegatie)

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

AFDELING 4.2 VOORBEREIDINGSBESCHERMING

Artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)

1. De gemeenteraad kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op het vaststellen van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

2. Om te voorkomen dat een in het voorbereidingsbesluit aangewezen locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor het omgevingsplan wordt vastgesteld, kan bij dat besluit worden bepaald dat het in daarbij aangewezen gevallen verboden is:
   a. werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren,
   b. bouwwerken te slopen,
   c. het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen.

3. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan worden aangehouden.

4. Het voorbereidingsbesluit vervalt na twee jaar, of, voor zover eerder, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt.

Artikel 4.6 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op het vaststellen van de omgevingsverordening. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

2. Artikel 4.5, tweede en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4.7 (voorbereidingsbesluit in verband met instructies of projectbesluit)

1. Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, gericht op het vaststellen van een omgevingsplan. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

2. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel als bedoeld in 2.19, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.26, eerste lid, gericht op het vaststellen van een omgevingsplan.

3. Artikel 4.5, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. In het voorbereidingsbesluit kunnen gevallen worden aangewezen waarin een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt aangehouden.

5. Het voorbereidingsbesluit vervalt:
   a. als niet binnen twee jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden,
   b. op het tijdstip waarop het door het projectbesluit of overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.

AFDELING 4.3 ALGEMENE BEPALINGEN OVER REGELS VOOR ACTIVITEITEN IN HET OMGEVINGSPLAN, DE WATERSCHAPSVERORDENING EN DE OMGEVINGSVERORDENING

Artikel 4.8 (specificeren inhoud algemene regels)

1. De regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen in ieder geval inhouden:
   a. een plicht om van het verrichten van een activiteit mededeling te doen aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie,
   b. een verbod om zonder voorafgaande melding aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie een activiteit te verrichten.

2. De in het omgevingsplan opgenomen andere regels dan locatieontwikkelingsregels kunnen in ieder geval inhouden een verbod om een activiteit te verrichten of een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

3. De regels in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen in ieder geval inhouden een verbod om een activiteit te verrichten of een verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen.

2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.10 (gelijkwaardigheid)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kan worden bepaald dat voor een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen geldt dat, in plaats daarvan, een andere maatregel kan worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.

2. In het omgevingsplan of de verordeningen kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
   a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
   b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

AFDELING 4.4 REGELS VOOR ACTIVITEITEN IN HET OMGEVINGSPLAN

Artikel 4.11 (toedeling van functies aan locaties)

In het omgevingsplan worden voor de uitoefening van de gemeentelijke taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1:
a. voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toegedeeld, en
b. voor zover nodig, met het oog op die functies andere locatieontwikkelingsregels gesteld.

Artikel 4.12 (regels voor verlening omgevingsvergunning)

In het omgevingsplan kunnen gronden worden aangegeven die worden betrokken bij het nemen van een beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

Artikel 4.13 (aanwijzen moderniseringslocaties)

In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie.

Artikel 4.14 (beleidsregels)

1. In het omgevingsplan kan worden bepaald dat de uitleg van daarbij aangegeven regels afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. De beleidsregels worden betrokken bij de uitoefening van een bij het omgevingsplan aangegeven bevoegdheid.

2. In het omgevingsplan kan worden bepaald dat de beleidsregels worden vastgesteld door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en wethouders.

3. Als de regels gaan over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

Artikel 4.15 (actualisering in verband met locatieontwikkelingsactiviteiten)

Het omgevingsplan wordt uiterlijk vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende locatieontwikkelingsactiviteit, waaraan geen termijn is verbonden als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, met die vergunning in overeenstemming gebracht.

AFDELING 4.5 REGELS VOOR ACTIVITEITEN IN DE OMGEVINGSVERORDENING

Artikel 4.16 (locatieontwikkelingsregels)

In de omgevingsverordening worden alleen locatieontwikkelingsregels gesteld, voor zover het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met instructieregels als bedoeld in artikel 2.17 kan worden behartigd.

Artikel 4.17 (maatwerkregels omgevingsplan en waterschapsverordening)

1. In de omgevingsverordening kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.

2. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

AFDELING 4.6 RIJKSREGELS

§ 4.6.1 Algemene bepalingen over rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Artikel 4.18 (grondslag rijksregels)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen

hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij ministeriële regeling kunnen over die activiteiten:
   a. uitvoeringstechnische, administratieve of meet- of rekenvoorschriften worden gesteld,
   b. middelvoorschriften worden gesteld ter voldoening aan op grond van het eerste lid gestelde doelvoorschriften.

3. Bij deze regels kan worden aangeven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld.

4. Bij het stellen van de regels worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

Artikel 4.19 (specificeren inhoud rijksregels)

1. De regels op grond van artikel 4.18 kunnen in ieder geval inhouden:
   a. een plicht om van het verrichten van een activiteit mededeling te doen aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie,
   b. een verbod om zonder voorafgaande melding aan een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie een activiteit te verrichten,
   c. een verbod om een activiteit te verrichten.

2. Op grond van artikel 4.18 kan in ieder geval worden bepaald dat een daarbij gestelde regel alleen geldt binnen een door een bestuursorgaan aangewezen beperkingengebied, taakgebied, zone, agglomeratie of ander gebied.

Artikel 4.20 (maatwerkregels omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening)

1. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.

2. De maatwerkregels kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

1. Op grond van artikel 4.18 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de maatwerkvoorschriften.

2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan op grond van artikel 4.18 worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Artikel 4.22 (gelijkwaardigheid)

1. Als op grond van artikel 4.18 een plicht is opgenomen om een maatregel te treffen, kan in plaats daarvan een andere maatregel worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.

2. Op grond van artikel 4.18 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid of kan de toepassing daarvan worden beperkt of uitgesloten.

3. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
   a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
   b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

§ 4.6.2 Bijzondere bepalingen over rijksregels

Artikel 4.23 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Op grond van artikel 4.18 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van:
a. de grondwaterrichtlijn,
b. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
c. de kaderrichtlijn water,
d. de richtlijn autowrakken,
e. de richtlijn benzinedampterugwinning,
f. de richtlijn energieprestatie van gebouwen,
g. de richtlijn geologische opslag van kooldioxide,
h. de richtlijn hernieuwbare energie,
i. de richtlijn havenontvangstvoorzieningen,
j. de richtlijn industriële emissies,
k. de richtlijn stedelijk afvalwater,
l. de richtlijn winningsafval,
m. de Seveso-richtlijn,
n. het verdrag van Valletta.

Artikel 4.24 (rijksregels bouwen)

Op grond van artikel 4.18 worden in het belang van de veiligheid van mensen en dieren, de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu regels gesteld over:
a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken,
b. het gebruik van bouwwerken,
c. het uitvoeren van bouw- en sloopactiviteiten.

Artikel 4.25 (rijksregels milieu)

1. Op grond van artikel 4.18 worden in het belang van de bescherming en verbetering van het milieu regels gesteld over locatiegebonden milieuactiviteiten.

2. De bescherming en verbetering van het milieu is in ieder geval gericht op:
   a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen,
   b. de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht,
   c. de beheersing van de gevolgen van klimaatverandering,
   d. een doelmatig beheer van afvalstoffen en een doelmatig beheer van afvalwater,
   e. zuinig gebruik van energie en grondstoffen.

3. De regels strekken er in ieder geval toe dat:
   a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
   b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
   c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
   d. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,
   e. energie doelmatig wordt gebruikt,
   f. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,
   g. de nadelige gevolgen worden beperkt van verkeer van personen en goederen van en naar de locatie waar de activiteit wordt verricht,
   h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

Artikel 4.26 (rijksregels watersystemen)

1. Op grond van artikel 4.18 worden in het belang van een doelmatig beheer van watersystemen en ter bescherming van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken regels gesteld over:
   a. wateractiviteiten,
   b. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot natte waterstaatswerken in beheer bij Onze Minister.

2. Voor zover de regels betrekking hebben op waterkwaliteitsactiviteiten, strekken die er in ieder geval toe dat:
   a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
   b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,

c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.

Artikel 4.27 (rijksregels hygiëne en veiligheid zwemmen en baden)

Op grond van artikel 4.18 worden in het belang van de hygiëne en veiligheid regels gesteld over het gelegenheid bieden tot zwemmen en baden.

HOOFDSTUK 5 DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECTBESLUIT

AFDELING 5.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING

§ 5.1.1 Verbodsbepalingen

Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
   a. een bouwactiviteit,
   b. een locatieontwikkelingsactiviteit,
   c. een rijksmonumentenactiviteit,
   d. een stortingsactiviteit op zee,
   tenzij het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
   a. een brandveilig gebruiksactiviteit,
   b. een milieuactiviteit,
   c. een wateractiviteit,
   d. een ontgrondingsactiviteit:
      1°. in de rijkswateren,
      2°. voor het winnen van oppervlaktedelfstoffen buiten de rijkswateren,
   e. een mijnbouwinstallatie-plaatsingsactiviteit,
   f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:
      1°. een droog waterstaatswerk,
      2°. een nat waterstaatswerk,
      3°. een luchthaven,
      4°. een hoofdspoorweg of bijzondere spoorweg,
      5°. een mijnbouwinstallatie,
   voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

3. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:
   a. een Natura 2000-activiteit,
   b. een flora- en fauna-activiteit,
   voor zover die activiteiten bestaan uit een of meer van de activiteiten, bedoeld in het eerste of tweede lid of in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6.

Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)

1. Bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

2. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, worden in ieder geval gevallen aangewezen ter uitvoering van:
   a. de kaderrichtlijn afvalstoffen,
   b. de kaderrichtlijn water,
   c. de mer-richtlijn,
   d. de richtlijn industriële emissies,
   e. de richtlijn stedelijk afvalwater,
   f. de richtlijn winningsafval,
   g. het verdrag van Aarhus,
   h. het verdrag van Valletta.

Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht vanwege andere regels in het omgevingsplan dan locatieontwikkelingsregels)

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten in gevallen waarin dat in andere regels in het omgevingsplan dan locatieontwikkelingsregels is bepaald.

Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht vanwege gemeentelijke verordeningen)

Voor zover op grond van een bepaling in een gemeentelijke verordening voor een activiteit een vergunning of ontheffing is vereist, geldt die bepaling als een verbod om die activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning, als het een of meer van de volgende activiteiten betreft:

a. het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een gemeentelijk monument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het monument wordt ontsierd of in gevaar gebracht,
b. het slopen van een bouwwerk in een gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht,
c. het aanleggen van een weg of het verandering brengen in de wijze van aanleg van een weg, voor zover daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, of 5.3,
d. het maken, hebben of veranderen van een uitweg of het veranderen van het gebruik daarvan,
e. het in, op of aan een onroerende zaak hebben van een alarminstallatie die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kan produceren,
f. het vellen of doen vellen van een houtopstand,
g. het maken of voeren op of aan een onroerende zaak van handelsreclame met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats,
h. het als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak toestaan of gedogen dat op of aan die onroerende zaak handelsreclame wordt gemaakt of gevoerd met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats,
i. het in een bij die verordening aangewezen gedeelte van de gemeente opslaan van roerende zaken,
j. het als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak in een bij die verordening aangewezen gedeelte van de gemeente toestaan of gedogen dat daar roerende zaken worden opgeslagen.

Artikel 5.5 (omgevingsvergunningplicht vanwege waterschapsverordening)

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten in gevallen waarin dat in de waterschapsverordening is bepaald.

Artikel 5.6 (omgevingsvergunningplicht vanwege omgevingsverordening)

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten in gevallen waarin dat in de omgevingsverordening is bepaald.

Artikel 5.7 (verbod handelen in strijd met voorschriften bij omgevingsvergunning)

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Artikel 5.8 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)

1. Het is verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten.

2. Het eerste lid geldt niet als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is of was vereist. Als die bouwactiviteit betrekking heeft op een bouwwerk waarvan de aanwezigheid alleen voor een beperkte periode is toegestaan, blijft het eerste lid alleen buiten toepassing tijdens die periode.

§ 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag

Artikel 5.9 (aanvraag los of gelijktijdig)

1. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op een of meer activiteiten betrekking hebben.

2. In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een omgevingsvergunning voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen:
   a. wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, en
   b. activiteiten als bedoeld in artikel 5.5,

3. Een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit worden gelijktijdig aangevraagd als die activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. 4. Dit artikel is van

overeenkomstige toepassing op aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor die activiteiten.

Artikel 5.10 (bevoegd gezag omgevingsvergunning)

1. Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij op grond van het tweede of derde lid een ander bestuursorgaan is aangewezen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen aangewezen van:
   a. wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, en
   b. activiteiten als bedoeld in artikel 5.5,
   waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden ook gevallen aangewezen van andere activiteiten dan bedoeld in het tweede lid waarin gedeputeerde staten of een van Onze Ministers op de aanvraag beslissen.

4. Bij de aanwijzing van gedeputeerde staten of van een van Onze Ministers op grond van het tweede of derde lid worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

5. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten van respectievelijk de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

6. Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van de artikelen 5.21 tot en met 5.24.

Artikel 5.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.10 het bevoegd gezag is, kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag

Artikel 5.12 (gedeeltelijke conversie aanvraag)

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die ook een locatieontwikkelingsactiviteit is waarvoor niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend, wordt ook aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor die locatieonwikkelingsactiviteit.

Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd:
   a. op de gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit zijn aangegeven, en
   b. vanwege instructieregels als bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, aanhef en onder a, onder 3°.

2. Bij het aangeven vande gronden, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de uitgangspunten betrokken die op grond van paragraaf 4.6.2 bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18 worden betrokken. Dat kan inhouden dat die regels deel uitmaken van die gronden.

Artikel 5.14 (toetsingskader voor artikel 5.3-, 5.4-, 5.5- en 5.6-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in

het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

Artikel 5.15 (toetsing Wet bibob)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid, aangewezen waarvoor het bevoegd gezag de omgevingsvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het weigeren van de omgevingsvergunning met toepassing van het eerste lid. Daarbij kan worden bepaald dat het bevoegd gezag het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet kan vragen.

Artikel 5.16 (toetsing bij onthouden instemming)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.16 instemming van een ander bestuursorgaan behoeft, wordt de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd als de instemming is onthouden.

§ 5.1.4 Inhoud en werking

Artikel 5.17 (voorschriften omgevingsvergunning)

1. Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op:
   a. de gronden van het toetsingskader, bedoeld in de artikelen 5.13, eerste lid, 5.14 en 5.15,
   b. andere gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit zijn aangegeven.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor daarbij aangewezen activiteiten regels gesteld over de toepassing van het eerste lid. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over:
   a. voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt,
   b. voorschriften die, ook al houden deze verband met gronden als bedoeld in het eerste lid, niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden milieuactiviteiten aangewezen waarvoor, in afwijking van het eerste lid, aan de omgevingsvergunning voor die activiteiten geen voorschriften kunnen worden verbonden. Aangewezen worden milieuactiviteiten waarop:
   a. op grond van artikel 5.13, eerste lid, onder a, een beperkter toetsingskader van toepassing is dan voor andere milieuactiviteiten, en
   b. bij verlening van de omgevingsvergunning, voor het overige regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn.

4. Voor vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6 kunnen in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor die activiteiten.

5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing op het omgevingsplan voor zover het betreft regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

Artikel 5.18 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)

Voor zover op een activiteit regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, kunnen de voorschriften die aan een omgevingsvergunning voor die activiteit worden verbonden alleen van die regels afwijken voor zover:
a. dat op grond van regels als bedoeld in artikel 4.21, derde lid, is toegestaan, of
b. die voorschriften, bij een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit of een waterkwaliteitsactiviteit die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.25.

Artikel 5.19 (termijnstelling in omgevingsvergunning)

1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteitkan worden bepaald dat die vergunning geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

2. In een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit kan worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning aangegeven termijn, de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd.

3. In een omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk:
   a. kan worden bepaald dat het bouwwerk op grond van die vergunning gedurende opeenvolgende kalenderjaren kan worden gebouwd, gebruikt en gesloopt, en
   b. wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar het bouwen, gebruiken en slopen van het bouwwerk plaatsvindt.

4. In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, tijdens een daarbij aangegeven termijn van kracht blijven.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin een termijn als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt gesteld. Bij de maatregel kunnen over die termijn de volgende onderwerpen worden geregeld:
   a. de maximale duur,
   b. de gevallen waarin verlenging mogelijk is.

Artikel 5.20 (normadressaat omgevingsvergunning)

1. Een omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

2. Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, meldt de aanvrager of de vergunninghouder dat ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die bij die melding worden verstrekt.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen, waarin, in afwijking van het eerste lid, eerste volzin, de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Daarbij kan worden bepaald dat:
   a. de vergunning tijdens een daarbij aangegeven termijn nog blijft gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie zij is verleend,
   b. de vergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie zij is overgedragen door een andere rechtspersoon, als het bevoegd gezag daarvoor toestemming heeft verleend.

§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning

Artikel 5.21 (actualisering omgevingsvergunning)

1. Voor zover een omgevingsvergunning betrekking heeft op een stortingsactiviteit op zee, een milieuactiviteit of een waterkwaliteitsactiviteit, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

2. Onder ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu wordt ook verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, bedoeld in artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van het milieu regels gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast voor daarbij aangewezen activiteiten. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels alleen gelden in daarbij aangewezen gevallen.

Artikel 5.22 (verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)

Het bevoegd gezag wijzigt de voorschriften van een omgevingsvergunning of trekt een omgevingsvergunning in:
a. in gevallen of op gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen of aangegeven,
b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6: in gevallen of op gronden die in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn aangewezen of aangegeven.

Artikel 5.23 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:
   a. in gevallen of op gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen of aangegeven,
   b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6: in gevallen of op gronden die in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn aangewezen of aangegeven.

2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:
   a. in gevallen of op gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen of aangegeven,
   b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,
   c. op verzoek van de vergunninghouder,
   d. voor een milieuactiviteit of een waterkwaliteitsactiviteit waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende waterkwaliteitsactiviteit respectievelijk de milieuactiviteit is ingetrokken,
   e. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6: in gevallen of op gronden die in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn aangewezen of aangegeven.

Artikel 5.24 (revisievergunning)

1. Als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Daarbij kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan die omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 5.22 of 5.23.

2. Als de omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, kan het eerste lid worden toegepast door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen toepassing hebben gegeven aan artikel 5.11.

3. Het eerste lid kan ook worden toegepast tegelijk met het beslissen op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Dit geldt ook als, in afwijking van het eerste lid, slechts één omgevingsvergunning van kracht is.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning schorst met ingang van de dag waarop zij in werking treedt, en daarna, in de periode waarin deze vergunning nog niet onherroepelijk is, zolang zij in werking blijft, de werking van de omgevingsvergunningen die zij vervangt. Deze omgevingsvergunningen vervallen op de dag waarop de met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning onherroepelijk wordt.

AFDELING 5.2 PROJECTPROCEDURE

§ 5.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.25 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)

1. Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur

van het waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister.

2. Bij het vaststellen van een projectbesluit door gedeputeerde staten, door Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

3. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan een projectbesluit alleen vaststellen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°.

4. Gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, zijn bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

5. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, en gedeputeerde staten van een of meer provincies gezamenlijk een project willen uitvoeren, is Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen.

6. Onze Minister die het aangaat kan, in overeenstemming met Onze Minister, in afwijking van het eerste of zesde lid bepalen dat Onze Minister die het aangaat bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

Artikel 5.26 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)

1. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan bepalen dat artikel 16.7 van toepassing is op de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.

2. Artikel 16.7 is van toepassing op de coördinatie van besluiten ter uitvoering van projectbesluiten als bedoeld in artikel 5.27.

3. Als het coördinerend bestuursorgaan treedt het bevoegd gezag voor het projectbesluit op.

4. In afwijking van het derde lid treedt als het coördinerend bestuursorgaan op:
   a. gedeputeerde staten: als het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag is voor het projectbesluit,
   b. Onze Minister die het aangaat: als hij op grond van artikel 5.25, eerste, vijfde of zesde lid, bevoegd is om het projectbesluit vast te stellen.

Artikel 5.27 (projectbesluit voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)

1. Onze Minister stelt voor regio-overstijgende werken in ieder geval een projectbesluit vast voor de volgende projecten:
   a. de aanleg van een auto- of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,
   b. een wijziging van een auto- of autosnelweg, die bestaat uit:
      1°. de ombouw van een weg tot autosnelweg, of
      2°. de uitbreiding van een weg met een of meer rijstroken als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt,
   c. een wijziging van een spoorweg die bestaat uit:
      1°. een uitbreiding van die spoorweg met een of meer sporen als het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt,
      2°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken,
      3°. de aanleg van een verbindingsboog, of
      4°. een geheel van onderling samenhangende maatregelen voor die spoorweg,
   d. het opnieuw in gebruik nemen van een al aangelegde spoorweg van vijf kilometer of meer,
   e. een wijziging van een vaarweg die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de vaarweg met ten minste twintig procent toeneemt of de vaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet,
   f. de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen.

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen voor zover die niet onder het eerste lid, aanhef en onder f, vallen.

§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing

Artikel 5.28 (voornemen)

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving en om:
   a. een projectbesluit vast te stellen zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing, of
   b. een projectbesluit vast te stellen en ter voorbereiding daarvan een voorkeursbeslissing te nemen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegde bestuursorgaan wordt bepaald in welk geval een voorkeursbeslissing in ieder geval wordt genomen.

Artikel 5.29 (verkenning)

Bij de verkenning vergaart het bevoegd gezag de nodige kennis en inzichten over:
a. de aard van de opgave,
b. de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en
c. de mogelijke oplossingen voor die opgave.

Artikel 5.30 (voorkeursbeslissing)

De voorkeursbeslissing kan inhouden:
a. het uitvoeren van een project,
b. een oplossing zonder project,
c. een combinatie van de onderdelen a of b met de uitvoering van andere projecten, of
d. het niet uitwerken van een oplossing.

Artikel 5.31 (wijzigen of uitwerken projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)

Deze paragraaf is niet van toepassing op een uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.35 of een wijziging van een projectbesluit.

§ 5.2.3 Projectbesluit

Artikel 5.32 (inhoud projectbesluit)

In het projectbesluit wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning.

Artikel 5.33 (integraal besluit)

1. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan.

2. Voor zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, geldt het projectbesluit:
   a. als omgevingsvergunning voor de activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit,
   b. als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit volgens de bij die maatregel aangegeven regels.

Artikel 5.34 (toetsingskaders)

1. Voor de toepassing van artikel 5.33, eerste lid, zijn de afdelingen 4.3 en 4.4 van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit.

2. Voor de toepassing van artikel 5.33, tweede lid, onder a, zijn de paragrafen 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.5 respectievelijk de bij de maatregel op grond van artikel 5.33, tweede lid, onder b, aangegeven regels van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit.

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.

Artikel 5.35 (uitwerking binnen besluit)

1. Bij een projectbesluit kan worden bepaald dat het besluit met inachtneming van de daarbij gestelde randvoorwaarden door het bevoegd gezag technisch kan worden uitgewerkt.

2. Deze uitwerking maakt deel uit van het projectbesluit en kan, zolang de uitwerking nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe uitwerking.

HOOFDSTUK 6

Gereserveerd

HOOFDSTUK 7

Gereserveerd

HOOFDSTUK 8

Gereserveerd

HOOFDSTUK 9

Gereserveerd

HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN

AFDELING 10.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 10.1 (begripsbepalingen)

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
initiatiefnemer: degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplicht is opgelegd, wordt aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, uitgevoerd of opgeruimd;
rechthebbende: degene die enig recht heeft op de onroerende zaak waarin, waarop, waarboven of waaronder:
a. activiteiten als bedoeld in afdeling 10.2 plaatsvinden, of
b. een werk van algemeen belang wordt aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, uitgevoerd of opgeruimd;
werk van algemeen belang: werk of activiteit als bedoeld in paragraaf 10.3.2.

AFDELING 10.2 GEDOOGPLICHTEN VAN RECHTSWEGE

Artikel 10.2 (gedoogplichten natte en droge waterstaatswerken)

Een rechthebbende gedoogt voor natte en droge waterstaatswerken:
a. het door of namens de beheerder verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan dat waterstaatswerk,
b. het door of namens de beheerder aanbrengen en in stand houden van meetmiddelen, seinen, merken, verkeerstekens of andere tekens, als dat volgens de beheerder nodig is voor de functievervulling van dat waterstaatswerk,
c. het door of namens het op grond van de Scheepvaartverkeerswet bevoegd gezag aanbrengen en in stand houden van verkeerstekens,
d. graaf- of meetwerkzaamheden voor het maken van ontwerpen voor het aanleggen, onderhouden of wijzigen van dat waterstaatswerk,
e. het door of namens de beheerder aanleggen en in stand houden van elektrische geleidingen, voor zover dat niet plaatsvindt in afgesloten tuinen en erven die een geheel vormen met bewoonde percelen.

Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)

1. Een rechthebbende gedoogt bij gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud wordt verricht door of namens de beheerder: het ontvangen op die gronden van specie of maaisel, dat tot regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd.

2. Voor de toepassing van het eerste lid worden gronden die zijn gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam vanwege een droog waterstaatswerk of door een grondstrook te gering van breedte om het maaisel of de specie te ontvangen aangemerkt als gronden gelegen aan een oppervlaktelichaam.

3. Een rechthebbende gedoogt bij gronden waar het grondwater invloed ondervindt van een waterkwantiteitsactiviteit bestaande uit het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening of het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater in samenhang met dat onttrekken, voor zover die activiteit plaatsvindt op grond van een omgevingsvergunning of als daarvoor een mededeling als bedoeld in artikel 4.8, eerste lid, onder a, is vereist: het bedoelde onttrekken of in de bodem brengen.

4. Een rechthebbende gedoogt bij gronden, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied: wateroverlast en overstromingen door de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater.

Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)

Bij werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 10.2 en 10.3, eerste lid, informeert de beheerder de rechthebbende ten minste achtenveertig uur van tevoren schriftelijk over de voorgenomen werkzaamheden, tenzij dit door het spoedeisende karakter van die werkzaamheden niet mogelijk is.

Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)

1. De met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan belaste personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de beheerder, zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner.

2. De artikelen 5:13, 5:15, tweede en derde lid, 5:16 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)

1. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd, gedoogt dat werkzaamheden worden verricht voor die zorg.

2. Een rechthebbende op een onroerende zaak waar een beroepshalve of bedrijfsmatig verrichte activiteit, ongeacht het openbare of particuliere, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan, wordt verricht of waar sprake is van milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan, gedoogt dat preventieve of herstelmaatregelen als bedoeld in titel 17.2 van de Wet milieubeheer worden getroffen.

Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)

De exploitant van een luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart gedoogt op de luchthaven elektronische, meteorologische en andere hulpmiddelen bestemd voor de uitvoering van de taken, toegedeeld aan de Luchtverkeersleiding Nederland, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, voor de luchtverkeersbeveiliging en de luchtvaartmeteorologische dienstverlening.

Artikel 10.8 (gedoogplicht Wet lokaal spoor)

Een rechthebbende gedoogt het beheer van lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in de Wet lokaal spoor, voor zover dit voor de goede uitvoering van dat beheer nodig is.

Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)

Een rechthebbende gedoogt dat de houder van een vergunning voor het opsporen van CO_2-

opslagcomplexen, het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte, of het opslaan van stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, in de ondergrond CO_2-opslagcomplexen opspoort, delfstoffen of aardwarmte opspoort of wint respectievelijk stoffen opslaat volgens de voor deze activiteiten geldende regels, voor zover deze activiteiten plaatsvinden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte.

Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)

Een rechthebbende op een onroerende zaak waarin of waarop tekens met voorlichting worden geplaatst vanwege een negatief zwemadvies of een zwemverbod als bedoeld in artikel 2.31 gedoogt het aanbrengen en in stand houden van die tekens.

AFDELING 10.3 BIJ BESCHIKKING OP TE LEGGEN GEDOOGPLICHTEN

§ 10.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 10.11 (toepassingscriteria)

Een gedoogplicht op grond van deze afdeling kan worden opgelegd als voor een werk van algemeen belang:
a. duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak,
b. met de rechthebbende op de onroerende zaak ondanks een redelijke poging daartoe geen overeenstemming is bereikt over het gebruik daarvan,
c. het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is, en
d. de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)

Het opleggen van een gedoogplicht op grond van deze afdeling geschiedt op aanvraag of, als de aanvrager op grond van deze wet zelf bevoegd is om voor het werk van algemeen belang een gedoogplicht op te leggen, ambtshalve.

§ 10.3.2 Gedoogplichten

Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van:
   a. een betaalpoort als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit,
   b. een werk voor hoofdspoorwegen,
   c. infrastructuur nodig voor de productie en distributie van drinkwater als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, van de Drinkwaterwet,
   d. een werk ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.26, eerste en tweede lid, van toepassing is,
   e. een werk voor het transport van afvalwater uitgevoerd door een waterschap,
   f. een werk voor het transport van afvalwater, hemelwater of grondwater uitgevoerd door een gemeente,
   g. lokale spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

2. Als voor werken ter uitvoering van besluiten als bedoeld in het eerste lid, onder d, een van Onze andere Ministers dan Onze Minister het coördinerend bestuursorgaan is, beslist Onze Minister over de oplegging van een gedoogplicht na overleg met Onze Minister die het aangaat.

Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en mijnbouw)

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Economische Zaken, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van:
a. een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998,
b. een gasproductienet of een gastransportnet als bedoeld in de Gaswet,
c. een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet en pijpleidingen en kabels die mijnbouwwerken onderling met elkaar verbinden of mijnbouwwerken met andere werken verbinden voor het vervoer van stoffen of het functioneren van een mijnbouwwerk,
d. werken bestemd voor het opsporen van CO_2-opslagcomplexen als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet,

e. een installatie waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet,
f. een werk voor de levering van warmte als bedoeld in de Warmtewet.

Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)

Onze Minister kan, na overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van werken voor grenswateren als bedoeld in de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag.

Artikel 10.16 (gedoogplicht voor ontgrondingen)

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek op een locatie in verband met een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit of een aanvraag om een dergelijke vergunning.

2. Als gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning, beslissen zij over de oplegging van de gedoogplicht.

3. Onze Minister kan op verzoek van de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek en voor het aanbrengen, in stand houden, onderhouden, gebruiken en het verwijderen van de voor dat onderzoek nodige middelen als dat voor de ontgrondingenactiviteit nodig is.

4. Gedeputeerde staten kunnen op verzoek van de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek en voor het aanbrengen, in stand houden, onderhouden, gebruiken en het verwijderen van de voor dat onderzoek nodige middelen als dat nodig is vanwege de in een omgevingsverordening opgenomen regels over het ontgronden of als gedeputeerde staten zijn aangewezen als bevoegd gezag.

Artikel 10.17 (gedoogplicht natte waterstaatswerken)

1. De beheerder kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het verrichten van onderzoek dat nodig is voor de aanvraag of wijziging van een omgevingsvergunning voor een waterkwantiteitsactiviteit of ter voldoening aan een andere op grond van deze wet, of een waterschapsverordening of omgevingsverordening in het kader van het waterbeheer, op hem rustende plicht.

2. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor:
   a. het op of in gronden verrichten van onderzoek en daarmee verband houdende werkzaamheden in verband met een nat waterstaatswerk,
   b. de aanleg of de wijziging van een nat waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden.

Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen als door een gemeente, een provincie, het Rijk of een openbaar lichaam voor het bepalen van de mate van luchtverontreiniging gebruik moet worden gemaakt van onroerende zaken.

Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)

1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschapkan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het in het belang van een archeologisch onderzoek betreden van terreinen, het daarop verrichten van metingen of het daarin doen van opgravingen.

2. Het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding of uitvoering van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het in het belang van archeologisch onderzoek betreden van terreinen, het daarop verrichten van metingen of het daarin doen van opgravingen, voor zover dat onderzoek dient ter voorbereiding of ter uitvoering van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

3. Artikel 10.11, aanhef en onder d, is niet van toepassing op de beslissing tot het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in dit artikel.

Artikel 10.20 (gedoogplicht in verband met het maken van een ontwerp)

Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor het uitvoeren van meetwerkzaamheden of graafwerkzaamheden, het aanbrengen van tekens in, boven of op een onroerende zaak, of het verrichten van onderzoek met gebruikmaking van de daarvoor benodigde hulpmiddelen, als die activiteiten nodig zijn voor het maken van een ontwerp voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing of opruiming van een werk als bedoeld in artikel 10.13, 10.14 of 10.15.

Artikel 10.21 (gedoogplicht andere werken van algemeen belang)

1. Onze Minister kan aan een rechthebbende een gedoogplicht opleggen voor een werk, dat geen werk is als bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19, als het belang van de openbare veiligheid, het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving, zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

2. Als de oplegging van een gedoogplicht een belang dient waarvoor de zorg niet bij Onze Minister berust, beslist Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat.

§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking

Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)

1. Een gedoogplichtbeschikking bevat in ieder geval een beschrijving van:
   a. de onroerende zaak waarop de beschikking betrekking heeft,
   b. het werk van algemeen belang waarvoor de beschikking geldt,
   c. de te verrichten activiteiten en de voorbereiding daarvan,
   d. de plichten van de rechthebbende,
   e. de rechten en plichten van de initiatiefnemer.

2. Als dat voor de instandhouding van het werk van algemeen belang nodig is, kan in de gedoogplichtbeschikking een beperkingengebied rondom het werk worden vastgesteld waarbinnen in de beschikking te noemen activiteiten niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de initiatiefnemer.

3. Aan een gedoogplichtbeschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)

1. Op verzoek van de rechthebbende kan de gedoogplichtbeschikking worden gewijzigd voor wat betreft de locatie van het werk van algemeen belang binnen de desbetreffende onroerende zaak.

2. Het eerste lid is alleen van toepassing als de rechthebbende over de wijziging van de locatie ondanks een redelijke poging daartoe geen overeenstemming heeft bereikt met de initiatiefnemer.

3. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie kan worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst of uitgevoerd.

§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen

Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)

Degene op wie een gedoogplicht op grond van paragraaf 10.3.2 rust, gedoogt dat de initiatiefnemer bomen en beplantingen rooit, inkort of snoeit voor zover die bomen en beplantingen hinderlijk zijn voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van het werk van algemeen belang.

Artikel 10.25 (rechtsopvolging)

De in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en plichten van de rechthebbende en van de initiatiefnemer rusten ook op hun rechtsopvolgers.

Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)

Voor de in de gedoogplichtbeschikking genoemde werkzaamheden heeft de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang tot de onroerende zaak voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van zijn werkzaamheden nodig is.

Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)

1. Als de gedoogplichtbeschikking voor een werk van algemeen belang is ingetrokken, ruimt de initiatiefnemer dat werk op, tenzij met degene op wie de gedoogplicht rustte anders is overeengekomen.

2. Bij de opruiming wordt de onroerende zaak zoveel als mogelijk teruggebracht in de staat van voor de aanleg van het werk van algemeen belang, voor zover niet anders is overeengekomen.

3. Artikel 10.25 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)

Artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing op werken van algemeen belang die met toepassing van een gedoogplichtbeschikking worden aangelegd, gewijzigd of verplaatst.

AFDELING 10.4 SCHADEVERGOEDING

Artikel 10.29 (recht op schadevergoeding)

Het bestaan van een gedoogplicht op grond van dit hoofdstuk laat onverlet het recht op schadevergoeding.

HOOFDSTUK 11

Gereserveerd

HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 12.1 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)

1. Het bevoegd gezag stelt exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast voor locaties waar een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit kan worden verricht en waarbij sprake is van bij die maatregel aangewezen grondexploitatiekosten, om die kosten te verhalen.

2. Het bevoegd gezag kan exploitatieregels of exploitatievoorschriften vaststellen voor locaties waar een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit kan worden verricht voor het stellen van eisen aan:
   a. de inrichting van het exploitatiegebied, of
   b. bij algemene maatregel van bestuur bepaalde woningbouwcategorieën.

3. Als het bevoegd gezag exploitatieregels vaststelt, worden die regels vastgesteld bij een wijziging van het omgevingsplan als dat plan een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt.

4. Als het bevoegd gezag exploitatievoorschriften vaststelt, worden die voorschriften verbonden aan een van de volgende besluiten, als die de aangewezen bouwactiviteit mogelijk maken:
   a. een projectbesluit,
   b. een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, tenzij bij die vergunning wordt besloten de grondexploitatie te regelen bij een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, of
   c. een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of als bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit besloten is de grondexploitatie bij die vergunning te regelen.

5. In afwijking van het eerste lid kan bij het in het derde of vierde lid bedoelde besluit worden besloten geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen:
   a. als het verhaal van de grondexploitatiekosten op een andere manier is verzekerd,
   b. in andere bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen.

6. Als er een tekort is op de grondexploitatie behorend bij de vast te stellen exploitatieregels of exploitatievoorschriften en er geen financiële dekking is voor dat tekort, kan het bevoegd gezag een aanvraag om een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid afwijzen.

Artikel 12.2 (overeenkomst in plaats van exploitatieregels of exploitatievoorschriften)

1. Het college van burgemeester en wethouders kan een overeenkomst over grondexploitatie aangaan waarin het verhaal van de grondexploitatiekosten wordt verzekerd.

2. In een overeenkomst over grondexploitatie kan het college van burgemeester en wethouders bepalingen opnemen over:
   a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie,
   b. verrekening van schade die op grond van hoofdstuk 15 voor vergoeding in aanmerking zou komen.

3. Als exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld neemt het college van burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie die regels of voorschriften in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten ter uitwerking van in die regels of voorschriften opgenomen onderwerpen, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen die deel hadden kunnen uitmaken van die regels of voorschriften, maar daarin niet zijn opgenomen.

4. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het college van burgemeester en wethouders:
   a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,
   b. een beschrijving van de zakelijke inhoud van de overeenkomst ter inzage gelegd.

Artikel 12.3 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)

1. De exploitatieregels en de exploitatievoorschriften bevatten een begrenzing van het exploitatiegebied en een exploitatieopzet.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld over:
   a. het bepalen van een tijdvak of fasering van de grondexploitatie,
   b. het stellen van eisen aan de inrichting van het exploitatiegebied,
   c. de op te nemen gegevens en bescheiden,
   d. de uitvoering en uitvoerbaarheid van de exploitatieregels en de exploitatie-voorschriften.

Artikel 12.4 (exploitatieopzet)

1. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

2. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft en die toerekenbaar zijn aan de exploitatieregels of de exploitatievoorschriften, worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet en de in die exploitatieopzet op te nemen opbrengsten en de verhaalbare kostensoorten.

4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de in het derde lid bedoelde verhaalbare kostensoorten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en aard en omvang van de bouwactiviteit.

Artikel 12.5 (herziening exploitatieregels en exploitatievoorschriften)

1. Exploitatieregels worden ten minste eenmaal per twee jaar herzien totdat de in het omgevingsplan voorziene bouwwerken of andere werken en werkzaamheden zijn gerealiseerd.

2. Deze termijn begint op de dag na de dag waarop het besluit tot wijziging van het omgevingsplan waarbij exploitatieregels zijn vastgesteld onherroepelijk is geworden.

3. Exploitatievoorschriften worden herzien als er voor het exploitatiegebied regels over het gebruik

van de locatie in een omgevingsplan worden vastgesteld die voorzien in een wijziging van de aangewezen bouwactiviteiten.

Artikel 12.6 (verhaal kosten)

1. Het college van burgemeester en wethouders verhaalt de kosten, verbonden aan exploitatie van de locaties in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die op grond van artikel 12.1, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van de exploitatieregels of exploitatievoorschriften, het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage is verschuldigd aan het college van burgemeester en wethouders.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een exploitatiebijdrage voor de locaties is overeengekomen en verzekerd of als de bijdrage op een andere manier is verzekerd.

3. Het college van burgemeester en wethouders stelt bij de omgevingsvergunning een termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage wordt betaald. Voor deze bijdrage kan in de omgevingsvergunning een betalingsregeling worden opgenomen die afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in de exploitatieregels of exploitatievoorschriften. Als de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen van de vergunninghouder aanvullende zekerheden voor de betaling worden geëist.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de manier van berekening van de exploitatiebijdrage.

Artikel 12.7 (afrekening en intrekking exploitatieregels)

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in de exploitatieregels voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stelt het bevoegd gezag een afrekening van die regels vast en trekt het de exploitatieregels in met ingang van een bij dat besluit te bepalen tijdstip.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afrekening en de herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen.

Artikel 12.8 (financiële bijdrage gemeente)

1. Als na verlening van de omgevingsvergunning de houder daarvan een in exploitatieregels of exploitatievoorschriften omschreven prestatie heeft verricht, verstrekt het bevoegd gezag de houder op zijn verzoek een vergoeding daarvoor overeenkomstig de exploitatieopzet, als de prestatie in overeenstemming met de exploitatieregels of exploitatievoorschriften is verricht.

2. De financiële bijdrage is geen subsidie als bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 12.9 (exploitatievoorschriften bij een projectbesluit of omgevingsvergunning)

1. Als gedeputeerde staten voor een aangewezen bouwactiviteit een projectbesluit vaststellen of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit verlenen, zijn dit hoofdstuk en de artikelen 16.47 en 16.52, vanaf de terinzagelegging van het ontwerpbesluit of de aanvraag om de vergunning van overeenkomstige toepassing.

2. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, voor een aangewezen bouwactiviteit een projectbesluit vaststelt of een omgevingsvergunning verleent voor een activiteit in strijd met locatieontwikkelingregels in een omgevingsplan, zijn dit hoofdstuk en de artikelen 16.47 en 16.52, vanaf de terinzagelegging daarvan van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12.10 (sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage)

1. Het college van burgemeester en wethouders kan onmiddellijk na overschrijding van de betalingstermijn van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 12.6, eerste lid, beslissen dat een bouwactiviteit niet kan beginnen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Het college stelt de termijn, bedoeld in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.

2. Het college van burgemeester en wethouders kan het verschuldigde bedrag bij dwangbevel invorderen.

3. Als de bijdrage niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, is ontvangen, kan het college van burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

4. Als, in andere gevallen dan bedoeld in artikel 12.9, de omgevingsvergunning door een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders is verleend, treedt dat bestuursorgaan voor de toepassing van dit artikel in de plaats van het college van burgemeester en wethouders.

HOOFDSTUK 13 FINANCIËLE BEPALINGEN

AFDELING 13.1 LEGES

Artikel 13.1 (heffen van rechten vanwege een omgevingsvergunning)

1. Onze Minister die het aangaat kan ter dekking van de kosten voor het door hem in behandeling nemen van een aanvraag, wijziging of intrekking van een besluit op grond van deze wet rechten heffen van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan. De tarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde kosten.

2. Bij ministeriële regeling worden voor de behandeling van de aanvraag:
   a. de bedragen van te heffen rechten vastgesteld, en
   b. regels gesteld over hoe die rechten worden geheven.

AFDELING 13.2 VERGOEDING VAN EXTRA KOSTEN VAN DE GEMEENTE

Artikel 13.2 (extra kosten omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit)

1. Als op grond van een wettelijk voorschrift of een schriftelijk verzoek van een ander openbaar lichaam in een omgevingsplan regels of in een omgevingsvergunning voorschriften voor een locatieontwikkelingsactiviteit zijn opgenomen die extra kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben en over de toedeling van deze kosten geen overeenstemming is bereikt, kunnen gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders het openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen.

2. De vergoeding kan worden toegekend voor zover:
   a. de kosten redelijkerwijs niet voor rekening van de gemeente behoren te blijven,
   b. de vergoeding niet voldoende op een andere manier is verzekerd, en
   c. de vergoeding niet op grond van een wettelijk voorschrift is uitgesloten.

3. Het verzoek tot toekenning van een vergoeding kan worden ingediend binnen vier weken nadat het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit in werking is getreden.

4. In afwijking van het eerste lid wordt het besluit op het verzoek genomen door Onze Minister of door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, als het andere openbare lichaam het Rijk is.

Artikel 13.3 (andere kosten)

1. Artikel 13.2 is van overeenkomstige toepassing als op verzoek van een ander openbaar lichaam een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit is verleend, of is besloten tot aanhouding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of voor zover het een aanlegactiviteit betreft, aanhouding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

2. Het verzoek om een kostenvergoeding wordt binnen vier weken nadat de omgevingsvergunning of het besluit tot aanhouding onherroepelijk is geworden door het college van burgemeester en wethouders ingediend.

AFDELING 13.3 FINANCIËLE BEPALINGEN VANWEGE OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Artikel 13.4 (financiële zekerheidsstelling)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in daarbij aangewezen gevallen waarin een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit die ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt:
   a. voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning voor hem geldende verplichtingen,
   b. ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

2. Bij de maatregel worden regels gesteld over de vorm waarin, de hoogte van het bedrag waarvoor en hoe lang de zekerheid in stand wordt gehouden en over de voorwaarden waaronder de zekerheidsstelling kan worden opgeheven.

3. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder a, bepaalt het bevoegd gezag het ten hoogste te verhalen bedrag bij het niet nakomen van een verplichting. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 13.5 (financiële voorschriften voor een ontgrondingenactiviteit)

1. Onverminderd artikel 13.4 kan aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit het voorschrift worden verbonden dat:
   a. in plaats van de in artikel 5.19, tweede lid, bedoelde plicht tot het herstellen of realiseren van een toestand een bepaald bedrag ineens of in gedeelten wordt betaald,
   b. de kosten van het beheer van onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk worden betaald, of
   c. de kosten voor de aanpassing van de inrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken en van het beheer van de aangepaste omgeving, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding, geheel of gedeeltelijk worden betaald.

2. Een financiële zekerheid als bedoeld artikel 13.4, eerste lid, kan voor een ontgrondingenactiviteit niet worden gevorderd van openbare lichamen.

HOOFDSTUK 14

Gereserveerd

HOOFDSTUK 15 SCHADE

Gereserveerd

HOOFDSTUK 16 PROCEDURES

AFDELING 16.1 ALGEMENE BEPALINGEN

§ 16.1.1 Elektronisch verkeer

Artikel 16.1 (elektronische aanvraag, melding en mededeling)

Een aanvraag om een besluit of een melding of mededeling op grond van deze wet kan, in afwijking van artikel 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht, elektronisch worden ingediend of gedaan voor zover dat bij of krachtens deze wet is bepaald. Daarbij kunnen gevallen worden aangewezen waarin de aanvraag, melding of mededeling alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan.

Artikel 16.2 (documenten in elektronische vorm)

1. Omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten worden, met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, onverwijld nadat deze zijn vastgesteld in elektronische vorm vastgelegd. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen die ook in elektronische vorm worden vastgelegd.

2. Van een elektronisch document wordt ook een papieren versie gemaakt.

3. Als de inhoud van het elektronische document tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is de inhoud van het elektronische document beslissend.

Artikel 16.3 (procedurele vereisten en vormvereisten documenten in elektronische vorm)

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, stellen een elektronisch document aan een ieder elektronisch beschikbaar via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.14.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een elektronisch document en kunnen nadere regels worden gesteld over de elektronische beschikbaarstelling daarvan.

3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de vormgeving van een elektronisch document.

Artikel 16.4 (omgevingsloket online)

1. Er is een landelijke voorziening waarin gegevens en bescheiden die betrekking hebben op een aanvraag om een besluit, een melding en een mededeling als bedoeld in artikel 16.1 worden opgenomen.

2. Het bevoegd gezag en de andere bestuursorganen die zijn betrokken bij de beslissing op de aanvraag of bij de melding of de mededeling maken gebruik van de landelijke voorziening. Het bevoegd gezag draagt zorg voor het beheer van de in de voorziening opgenomen gegevens en bescheiden en de verstrekking daarvan aan de andere bestuursorganen. Bij ministeriële regelingkunnen regels worden gesteld over dat beheer en die verstrekking.

3. Bij ministeriële regelingkunnen regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

§ 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden

Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)

Bij het nemen van een besluit op grond van deze wet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij het ontwerpbesluit of, bij het ontbreken daarvan, bij de aanvraag zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar.

Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de reken- en meetmethoden en uitgangspunten aan de hand waarvan op het moment van het nemen van een besluit de gevolgen van dat besluit worden beoordeeld.

§ 16.1.3 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.7 (toepassing coördinatieregeling Awb)

1. Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van:
   a. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor:
      1°. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 5.9, tweede lid, onder a en b, en
      2°. een of meer andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1, 5.3, 5.4, 5.5 en 5.6
      die gelijktijdig zijn ingediend,
   b. de beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en voor een waterkwaliteitsactiviteit waarvoor op grond van artikel 5.9, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, als op de voorbereiding van beide beslissingen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is,
   c. besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.26, eerste lid, of 5.27, derde lid, is bepaald.

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en

b, het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen.

3. De volgende bepalingen van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op de hierna genoemde gevallen:
   a. de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:24, eerste en derde lid: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder a en b,
   b. artikel 3:28: de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder b.

§ 16.1.4 Aanvullende bepalingen voor gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b

Artikel 16.8 (toepassingsbereik paragraaf 16.1.4)

1. Deze paragraaf is van toepassing op gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b.

2. In deze paragraaf wordt onder een aanvraag om een omgevingsvergunning ook verstaan een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning.

3. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de ambtshalve wijziging van voorschriften van omgevingsvergunningen voor activiteiten als bedoeld in artikel 5.9, derde lid.

Artikel 16.9 (buiten behandeling laten aanvraag)

1. Onverminderd artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, laat het bevoegd gezag, als maar een van de aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, is ingediend, die aanvraag buiten behandeling.

2. Als van de beide aanvragen om een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, er een buiten behandeling wordt gelaten, laat het bevoegd gezag voor de andere aanvraag ook die aanvraag buiten behandeling.

Artikel 16.10 (advies)

De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn met betrekking tot elk van de aanvragen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, brengen aan elkaar een advies uit met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen.

Artikel 16.11 (termijn gelding omgevingsvergunningen)

1. Als in de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit met toepassing van artikel 5.19, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, kan in de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit een gelijke termijn worden gesteld.

2. Als in de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit met toepassing van artikel 5.19, eerste lid, een termijn voor de gelding van de vergunning wordt gesteld, wordt in de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit een gelijke termijn gesteld.

Artikel 16.12 (instructie op initiatief algemeen bevoegd gezag)

1. Als gedeputeerde staten of een van Onze Ministers het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit, kunnen gedeputeerde staten, respectievelijk Onze Minister die het aangaat, als dat met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen in het belang van de bescherming van het milieu geboden is, aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit, een instructie geven als bedoeld in artikel 2.25 of 2.26 over de inhoud van die beslissing. De instructie kan zo nodig afwijken van regels als bedoeld in artikel 2.17.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit voor de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing als het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit, met dien verstande dat gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders een instructie als bedoeld in artikel 2.25 kunnen geven aan het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit.

Artikel 16.13 (instructie op initiatief bevoegd gezag water)

1. Als het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit, kunnen gedeputeerde staten, als dat met het oog op de samenhang tussen de beslissingen op de beide aanvragen in het belang van de bescherming van het milieu geboden is, aan het college van burgemeester en wethouders, op verzoek van het bevoegd gezag voor de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit, een instructie geven als bedoeld in artikel 2.25 over de inhoud van die beslissing. De instructie kan zo nodig afwijken van regels als bedoeld in artikel 2.17.

2. De instructie wordt gegeven binnen acht weken na de dag waarop het ontwerpbesluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

§ 16.1.5 Beslistermijnen

Artikel 16.14 (opschorting beslistermijn)

Als een beslissing op een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een besluit tot wijziging daarvan niet kan worden genomen dan nadat is voldaan aan een internationaalrechtelijke verplichting, wordt de termijn voor het nemen van dat besluit opgeschort tot de voor die verplichting geldende procedure is afgerond.

§ 16.1.6 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Artikel 16.15 (advies)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of over het ontwerp van dat besluit.

2. Bij een omgevingsplan, een gemeentelijke verordening, een waterschapsverordening of een omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6, of over het ontwerp van het besluit op die aanvraag.

3. Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:
   a. de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of
   b. de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

4. In ieder geval worden als adviseur aangewezen:
   a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.11 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, en
   b. gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang.

Artikel 16.16 (instemming)

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, behoeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:
   a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
   b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
   c. door het provinciebestuur te behartigen gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.15 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

Artikel 16.17 (gronden onthouden instemming)

In afwijking van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht kan instemming als bedoeld in artikel 16.16 alleen worden onthouden vanwege een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang.

Artikel 16.18 (termijn instemming; geen fictieve instemming)

1. Het besluit over instemming als bedoeld in artikel 16.16 wordt binnen vier weken na indiening van het verzoek om instemming bekendgemaakt door toezending aan het bevoegd gezag.

2. Artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 16.19 (instemming en advies bij projectbesluit)

1. De artikelen 16.15 tot en met 16.18 zijn van overeenkomstige toepassing op het uitbrengen van advies over het ontwerp van een projectbesluit of het verlenen van instemming met een voorgenomen projectbesluit.

2. In afwijking van artikel 16.16 is geen instemming met een projectbesluit vereist als:
   a. het projectbesluit wordt vastgesteld door Onze Minister en het projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen, of
   b. het projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als een besluit waarmee een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk op grond van artikel 16.16 zou moeten instemmen.

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:
   a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
   b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze,

   kunnen zij binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan besluiten dat het betreffende onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

2. Gedeputeerde staten nemen bij het besluit de grenzen van artikel 2.3, eerste lid, onder a, in acht. Het besluit kan zich alleen richten op die onderdelen van een omgevingsplan die locatieontwikkelingsregels bevatten.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit kan, als daarover overeenstemming bestaat met de gemeenteraad, er ook toe strekken het omgevingsplan te wijzigen, mits andere belanghebbenden hierdoor niet onevenredig worden benadeeld.

§ 16.1.7 Inwerkingtreding

Artikel 16.21 (inwerkingtreding)

1. In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen treedt een besluit niet eerder in werking dan met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken sinds de dag waarop:
   a. het besluit is bekendgemaakt, of
   b. als van het besluit na de bekendmaking ervan mededeling moet worden gedaan: van het besluit mededeling is gedaan.

2. In een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kan het eerste lid overeenkomstig worden toegepast.

3. Als het eerder in werking treden van een besluit volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het in afwijking van het eerste lid bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

Artikel 16.22 (Kernenergiewet)

Onverminderd artikel 16.21, eerste en tweede lid, treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit ook is aan te merken als het oprichten of wijzigen van een installatie waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet is vereist, niet eerder in werking dan nadat laatstbedoelde vergunning in werking is getreden.

Artikel 16.23 (bodemverontreiniging)

1. Onverminderd artikel 16.21 treedt een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als die activiteit betrekking heeft op een bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4.24, aangewezen bouwwerk en het bevoegd gezag op basis van een bij de vergunningaanvraag verstrekt onderzoeksrapport of om een andere reden een redelijk vermoeden heeft dat ter plaatse van het bouwwerk sprake is van een vóór 1 januari 1987 ontstaan geval van ernstige verontreiniging als bedoeld in de Wet bodembescherming, niet eerder in werking dan nadat:
   a. op grond van artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is en dat besluit in werking is getreden,
   b. op grond van artikel 39, tweede lid, van die wet met het saneringsplan, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, is ingestemd en dat besluit in werking is getreden, of
   c. een melding van een voornemen tot sanering als bedoeld in artikel 39b, derde lid, van die wet is gedaan en de bij of krachtens het vierde lid van dat artikel gestelde termijn is verstreken.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder b, treedt de omgevingsvergunning in werking als in de beschikking, bedoeld in artikel 29, eerste lid, in samenhang met artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming, is vastgesteld dat:
   a. sprake is van een geval van ernstige verontreiniging waarvoor spoedige sanering noodzakelijk is,
   b. geen sprake is van risico's voor de mens, en
   c. de bouwactiviteit de uitvoering van de sanering niet belemmert,
   mits degene die het nader onderzoek heeft verstrekt daarom bij het verstrekken van dat onderzoek gemotiveerd heeft verzocht en de beschikking, bedoeld in de aanhef, in werking is getreden.

3. Bij de omgevingsvergunning, bedoeld in het eerste lid, vermeldt het bevoegd gezag of het een vermoeden heeft als bedoeld in dat lid.

§ 16.1.8 Bepalingen over beroep

Artikel 16.24 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)

Als tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep aanhangig is, kan die afdeling, voor zover niet in strijd met internationaalrechtelijke bepalingen, buiten toepassing worden gelaten op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van dat besluit, als het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

Artikel 16.25 (bundeling beroep)

1. Voor de mogelijkheid van beroep wordt een ontheffing, verleend op grond van artikel 2.24, geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing betrekking heeft.

2. Als een instructie, gegeven op grond van artikel 2.25 of 2.26, betrekking heeft op een besluit, kan het bestuursorgaan dat dat besluit heeft genomen, tegen de instructie eerst beroep instellen nadat het besluit waarop de instructie betrekking heeft, is bekendgemaakt. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beroepstermijn aan met ingang van de dag na de dag waarop mededeling is gedaan van het besluit waarop de instructie betrekking heeft. De bepalingen over het beroep tegen dat besluit zijn van overeenkomstige toepassing op het beroep tegen de instructie.

Artikel 16.26 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust.

Artikel 16.27 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)

1. Op beroepen tegen een projectbesluit beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.

3. Op beroepen tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarop op grond van artikel 16.7 afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften.

AFDELING 16.2 TOTSTANDKOMINGSPROCEDURES

§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.28 (toepassing paragraaf 16.2.1)

Deze paragraaf is van toepassing als bij of krachtens deze wet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Artikel 16.29 (kring inspraakgerechtigden)

1. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen zienswijzen over een gedoogplichtbeschikking alleen naar voren worden gebracht door belanghebbenden en door de besturen van de gemeenten, de waterschappen, de provincies waarbinnen de onroerende zaak gelegen is of naastgelegen gemeenten, waterschappen en provincies.

Artikel 16.30 (intrekking of wijziging)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot gehele of gedeeltelijke intrekking of wijziging van een besluit dat is voorbereid met toepassing van die afdeling, tenzij het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval of besluit betreft. De eerste zin laat de toepassing van artikel 16.24 onverlet.

§ 16.2.2 Zwemwaterlocaties

Artikel 16.31 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de aanwijzing van zwemwaterlocaties.

§ 16.2.3 Omgevingsvisie

Artikel 16.32 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie.

§ 16.2.4 Programma's

Artikel 16.33 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 en de documenten die voor het opstellen van de programma's afzonderlijk worden vastgesteld.

Artikel 16.34 (voorbereiding stroomgebiedbeheerplan en overstromingsrisicoplan)

1. Het ontwerp van een stroomgebiedbeheerplan en een overstromingsrisicobeheerplan, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b, wordt ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop dit programma betrekking heeft, ter inzage gelegd.

2. Voor de documenten die voor het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen afzonderlijk worden vastgesteld, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes maanden.

§ 16.2.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Artikel 16.35 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.

2. Op het besluit waarbij een omgevingsplan is vastgesteld, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

Artikel 16.36 (zienswijzen)

Zienswijzen kunnen geen betrekking hebben op het deel van het ontwerp van een omgevingsplan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.

Artikel 16.37 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een waterschapsverordening en een omgevingsverordening.

§ 16.2.6 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 16.38 (reikwijdte, bevoegde instantie plan-MER)

1. Deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen gaan over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's, als bedoeld in artikel 2, onder a, van de smb-richtlijn, waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en waarin het voor de vaststelling van die plannen en programma's bevoegde bestuursorgaan en de procedure voor de opstelling ervan is vastgelegd.

2. In deze paragraaf wordt onder een plan of programma in ieder geval verstaan een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing.

3. Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden of vaststellen van een plan of programma is de bevoegde instantie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 16.39 (uitzondering plan-MER-plicht)

Deze paragraaf is niet van toepassing op plannen of programma's die:
a. uitsluitend betrekking hebben op de landsverdediging of op een noodsituatie als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, of
b. betrekking hebben op de begroting of de financiën van een gemeente, een waterschap, een provincie of het Rijk.

Artikel 16.40 (plan-MER-plichtige plannen of programma's)

1. Voor plannen of programma's wordt een milieueffectrapport gemaakt als die het kader vormen voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.69, eerste lid.

2. Voor plannen of programma's wordt een milieueffectrapport gemaakt als bij de voorbereiding daarvan op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling moet worden gemaakt.

3. Voor plannen of programma's als bedoeld in het eerste en tweede lid die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's wordt

een milieueffectrapport alleen gemaakt als die plannen of programma's of die wijzigingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in het eerste lid bedoelde plannen of programma's die het kader vormen voor te nemen besluiten voor projecten wordt een milieueffectrapport alleen gemaakt als het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De bevoegde instantie beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het derde en vierde lid. Bij deze beoordeling van de milieueffecten houdt de bevoegde instantie rekening met de relevante criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. De bevoegde instantie raadpleegt daarvoor de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de te nemen besluiten, bedoeld in artikel 16.69, eerste lid, en Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een respectievelijk door hen aangewezen bestuursorgaan.

Artikel 16.41 (gebruik andere plan-MER-en)

Onder meer om overlapping van milieueffectrapporten te voorkomen:
a. stemt de bevoegde instantie het milieueffectrapport, waaronder het detailniveau daarvan, af op de mate van gedetailleerdheid van het plan of programma en op de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan of programma zich bevindt, en, als het plan of programma deel uitmaakt van een rangorde van plannen of programma's, in het bijzonder op de plaats die het plan of programma inneemt in die rangorde, en
b. kan de bevoegde instantie gebruikmaken van andere milieueffectrapporten als die voldoen aan de bij of krachtens deze paragraaf gestelde eisen.

Artikel 16.42 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

1. Over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport raadpleegt de bevoegde instantie de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de besluiten, bedoeld in artikel 16.40, eerste lid, zijn aangewezen en Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een respectievelijk door hen aangewezen bestuursorgaan.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering en de raadpleging.

Artikel 16.43 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

1. Het bevoegd gezag stelt de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om over het milieueffectrapport te adviseren.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

Artikel 16.44 (voorbereidingsprocedure plan of programma)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.40 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Een milieueffectrapport dat is opgenomen in een plan of programma wordt in dat plan of programma als zodanig herkenbaar weergegeven.

3. Als het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerp van een plan of programma:
   a. wordt bij de terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, ook het milieueffectrapport ter inzage gelegd,
   b. wordt bij de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, ook kennisgegeven van het milieueffectrapport, en
   c. kan een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht ook betrekking hebben op dat milieueffectrapport.

4. Het bevoegd gezag stelt het plan of programma niet eerder vast dan twee weken na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 16.45 (plan of programma grondslag in het MER)

Het bevoegd gezag stelt een plan of programma niet vast als het milieueffectrapport redelijkerwijs niet aan het plan of programma ten grondslag kan worden gelegd.

§ 16.2.7 Gedoogplichtbeschikkingen

Artikel 16.46 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.

2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplicht-beschikking is bekendgemaakt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.

4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op een gedoogplicht beschikking als bedoeld in artikel 10.19 in het geval van spoedeisende omstandigheden.

§ 16.2.8 Grondexploitatie

Artikel 16.47 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)

Als toepassing wordt gegeven aan artikel 12.1, vierde lid, stelt het bevoegd gezag voorafgaand aan het nemen van een besluit waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure geldt de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze over de in dat besluit op te nemen exploitatievoorschriften naar voren te brengen.

AFDELING 16.3 DE OMGEVINGSVERGUNNING

§ 16.3.1 Algemeen

Artikel 16.48 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)

1. De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht. Als een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, kan de aanvraag bij dat bestuursorgaan worden ingediend.

2. Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst, waarin de dag van ontvangst van de aanvraag wordt vermeld. Artikel 29 van de Dienstenwet is niet van toepassing. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in het eerste lid, terwijl een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, wordt voor de toepassing van deze afdeling als de dag van ontvangst aangemerkt de dag van ontvangst bij het college.

3. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is, deelt de aanvrager dit na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk mee. In de mededeling worden ook vermeld:
   a. de procedure ter voorbereiding van het besluit,
   b. de beslistermijn die van toepassing is,
   c. of de beslistermijn wordt opgeschort op grond van artikel 16.57, tweede lid, en
   d. de tegen het besluit openstaande rechtsmiddelen.

Artikel 16.49 (aanvraagvereisten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de wijze van indienen van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de door de aanvrager te verstrekkengegevens en bescheiden.

3. In het omgevingsplan, een gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 5.4, de waterschaps-verordening of de omgevingsverordening kunnen ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

Artikel 16.50 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)

Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988, neemt het bevoegd gezag pas een beslissing na overleg met de eigenaar. Voor zover het betreft een beslissing waarbij wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging in dat monument in het geding zijn, beslist het bevoegd gezag alleen in overeenstemming met de eigenaar.

Artikel 16.51 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit, kan het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.57, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aanhouden, als:
   a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,
   b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.5, derde lid, is aangewezen, en
   c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

2. Het bevoegd gezag houdt, in afwijking van artikel 16.57, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan, als:
   a. er geen grond is om de vergunning te weigeren,
   b. de aanvraag betrekking heeft op een geval dat bij een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.7, vierde lid, is aangewezen, en
   c. het voorbereidingsbesluit, bedoeld onder b, voor de dag van ontvangst van de aanvraag in werking is getreden.

3. De aanhouding duurt totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen.

4. In afwijking van het tweede lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als:
   a. de activiteit niet in strijd is met het omgevingsplan, zoals dat zal komen te luiden na de inwerkingtreding van het in voorbereiding zijnde projectbesluit, of
   b. nadat aan de instructieregel, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, of 2.19, eerste lid, of de instructie, bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, of 2.26, eerste lid, uitvoering is gegeven.

Artikel 16.52 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en daarop exploitatieregels van toepassing zijn, houdt het bevoegd gezag, in afwijking van artikel 16.57, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18 van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing op de aanvraag aan, als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen locatie zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn.

2. De aanhouding duurt totdat op de bouwactiviteit van toepassing zijnde exploitatieregels onherroepelijk zijn.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning verlenen als een ingesteld beroep tegen de in het omgevingsplan opgenomen exploitatieregels geen gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de aangevraagde activiteit of de aan de omgevingsvergunning voor die activiteit te verbinden voorschriften, of als deze gevolgen volgens het bevoegd gezag niet opwegen tegen het belang dat met verlening van de omgevingsvergunning is gediend.

Artikel 16.53 (mededeling van aanhouding)

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.51, tweede lid, en 16.52, eerste lid, mee aan de aanvrager.

Artikel 16.54 (begin beslistermijn)

Als een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt aangehouden, wordt voor de toepassing van artikel 16.57, eerste lid, van deze wet of artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van de dag van ontvangst van de aanvraag uitgegaan van de dag waarop de aanhouding eindigt.

§ 16.3.2 Reguliere procedure

Artikel 16.55 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)

1. Deze paragraaf is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.3.3 daarop van toepassing is.

2. Artikel 3:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 16.56 (kennisgeving aanvraag)

Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht ook onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Daarbij wordt de dag van ontvangst van de aanvraag vermeld.

Artikel 16.57 (beslistermijn; vergunning van rechtswege)

1. Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

2. Als een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning instemming als bedoeld in artikel 16.16 behoeft, wordt de beslistermijn met twee weken opgeschort.

3. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn, bedoeld in het eerste lid, eenmaal met ten hoogste zes weken verlengen. Dit besluit wordt bekendgemaakt binnen die beslistermijn. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking deelt het bevoegd gezag dat besluit mee op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

4. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is, met uitzondering van de artikelen 4:20b, derde lid, en 4:20f, van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag.

5. Het bevoegd gezag doet zo spoedig mogelijk mededeling van de van rechtswege verleende beschikking, bedoeld in artikel 4:20c van de Algemene wet bestuursrecht, op dezelfde wijze als het heeft kennisgegeven van de aanvraag.

§ 16.3.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.58 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit.

Artikel 16.59 (aanvullende bepalingen)

1. Bij de toepassing van de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning worden de volgende leden in acht genomen.

2. Als een ander bestuursorgaan als bedoeld in artikel 16.48, eerste lid, tweede zin, het bevoegd gezag is, ligt het ontwerpbesluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerpbesluit, ook ter inzage in de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

3. Als de aanvraag is ingediend bij het college van burgemeester en wethouders en een ander bestuursorgaan het bevoegd gezag is, begint, in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de beslistermijn, bedoeld in dat lid, op de dag na de dag waarop laatstbedoeld bestuursorgaan de aanvraag heeft ontvangen.

4. De in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde redelijke termijn bedraagt ten hoogste zes weken. De termijn waarbinnen op de aanvraag wordt beslist, kan ten hoogste eenmaal worden verlengd. De verlenging en de duur daarvan worden, met inachtneming van de in artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn van acht weken, gemotiveerd aan de aanvrager meegedeeld. Artikel 31, vierde lid, van de Dienstenwet is niet van toepassing.

5. Het bevoegd gezag stelt op verzoek van de aanvrager, voordat het stukken ter inzage legt die niet door de aanvrager zijn ingebracht, hem in de gelegenheid die stukken in te zien met het oog op toepassing van de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer. Tot deze stukken behoren niet de verslagen, bedoeld in artikel 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht, en afschriften van zienswijzen, door anderen dan betrokken bestuursorganen naar voren gebracht overeenkomstig artikel 3:15 van die wet. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is niet van toepassing.

Artikel 16.60 (uitzonderingen)

Het bevoegd gezagkan op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit die op grond van artikel 16.58 is aangewezen, de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten als:
a. de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is,
b. het belang van de veiligheid van de Staat dat vereist, of
c. de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dat vereist.

AFDELING 16.4 PROJECTPROCEDURE

§ 16.4.1 Voorkeursbeslissing

Artikel 16.61 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing.

§ 16.4.2 Projectbesluit

Artikel 16.62 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit of een besluit ter uitwerking van een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.35.

Artikel 16.63 (goedkeuring projectbesluit waterschap)

1. Een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie waar dat besluit wordt uitgevoerd. Als het project in meer dan een provincie is gelegen, beslissen gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd over de goedkeuring.

2. Op de goedkeuring van een projectbesluit is artikel 10:31, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Artikel 16.64 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)

Artikel 16.62 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen.

Artikel 16.65 (geen belemmering projectbesluit)

1. De gemeenteraad is niet bevoegd om voor locaties een omgevingsplan vast te stellen voor zover dat plan de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van het project belemmert. In het projectbesluit kan een termijn worden bepaald voor de toepassing van de eerste zin.

2. Als Onze Minister of Onze Minister die het aangaat bevoegd gezag voor het projectbesluit is, zijn ook gedeputeerde staten niet bevoegd om een projectbesluit vast te stellen of goedkeuring te verlenen voor een projectbesluit van het waterschap voor zover dat besluit de uitvoering, het in werking hebben of het in stand houden van het project belemmert.

Artikel 16.66 (toepassing onteigeningswet)

De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan plaatsvinden nadat het projectbesluit is vastgesteld.

Artikel 16.67 (toepassing onteigeningswet)

1. Onverminderd artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

2. In aanvulling op de artikelen 54n en 59 van de onteigeningswet is voor de inschrijving een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

AFDELING 16.5 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE VOOR PROJECTEN

Artikel 16.68 (bevoegde instantie project-MER)

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden of vaststellen van een besluit voor een project is de bevoegde instantie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 16.69 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige besluiten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de projecten en de daarbij behorende besluiten aangewezen:
   a. die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, en
   b. waarvoor de bevoegde instantie moet beoordelen of die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. De bevoegde instantie beoordeelt of sprake is van aanzienlijke milieueffecten als bedoeld in het eerste lid, onder b. Bij de beoordeling houdt de bevoegde instantie rekening met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald:
   a. dat de aanwijzing van een project of besluit alleen geldt in daarbij aangewezen gevallen,
   b. dat een omgevingsvisie, programma of een onderdeel van een omgevingsplan als een te nemen besluit voor een project wordt aangemerkt.

Artikel 16.70 (ontheffing voor het maken van een MER)

1. De bevoegde instantie kan ontheffing verlenen van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport bij de voorbereiding van een besluit, als het algemeen belang het onmiddellijk uitvoeren van het project noodzakelijk maakt.

2. De bevoegde instantie beoordeelt of een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is.

Artikel 16.71 (mededeling voornemen)

Als degene die een project als bedoeld in artikel 16.69, eerste lid, wil uitvoeren voornemens is een aanvraag in te dienen tot het nemen van een besluit, deelt hij dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan de bevoegde instantie.

Artikel 16.72 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

1. Op verzoek van de aanvrager brengt de bevoegde instantie voorafgaand aan de indiening van de aanvraag advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport.

2. De bevoegde instantie raadpleegt voor het advies de aanvrager en de bestuursorganen en instanties die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over het besluit en Onze Minister, Onze Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een respectievelijk door hen aangewezen bestuursorgaan.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering en de raadpleging.

Artikel 16.73 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

1. De bevoegde instantie kan de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid stellen advies uit te brengen over het milieueffectrapport.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de procedure voor de advisering.

Artikel 16.74 (één MER)

1. Degene die het milieueffectrapport zou moeten maken, kan gebruik maken van een ander milieueffectrapport als dat voldoet aan de bij of krachtens deze afdeling gestelde eisen en in dat milieueffectrapport het project is beschreven. De artikelen 16.72 en 16.73 zijn niet van toepassing.

2. Als voor het project een milieueffectrapport moet worden gemaakt en voor het project meer besluiten nodig zijn waarvoor een plicht geldt tot het maken van een milieueffectrapport, wordt het milieueffectrapport gemaakt voor het eerste besluit waarvoor die plicht geldt.

Artikel 16.75 (aanhouden en buiten behandeling laten van de aanvraag)

1. Het bevoegd gezag laat onverminderd artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht een aanvraag om een besluit buiten behandeling als:
   a. er geen milieueffectrapport is overgelegd, tenzij op grond van artikel 16.70, eerste lid, ontheffing van de plicht tot het maken van een milieueffectrapport is verleend,
   b. de gegevens die in het milieueffectrapport zijn opgenomen redelijkerwijs niet aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd, waarbij artikel 16.5 niet van toepassing is,
   c. er geen mededeling als bedoeld in artikel 16.71 is gedaan.

2. Het bevoegd gezag houdt een aanvraag om een besluit, bedoeld in artikel 16.69, eerste lid, onder b, aan als er geen beslissing is genomen over het maken van een milieueffectrapport voor dat besluit.

3. Als op grond van 16.70, tweede lid, een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten moet worden uitgevoerd, zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.76 (voorbereidingsprocedure besluit)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 16.69 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Artikel 16.44, tweede en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

3. Als het milieueffectrapport niet is opgenomen in het ontwerpbesluit:
   a. wordt bij de terinzagelegging daarvan, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, ook het rapport ter inzage gelegd,
   b. wordt bij de kennisgeving daarvan, bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht, ook kennisgegeven van het milieueffectrapport, en
   c. kunnen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht ook betrekking hebben op het rapport, met dien verstande dat deze zienswijzen alleen betrekking kunnen hebben op de inhoud van het milieueffectrapport.

Artikel 16.77 (inhoud project-MER)

1. Bij de maatregel, bedoeld in artikel 16.81, worden ten aanzien van de in het milieueffectrapport op te nemen onderwerpen in ieder geval regels gesteld over:
   a. de beschrijving van het voorgenomen project, en
   b. de beschrijving van de voornaamste alternatieven voor het project.

2. Als voor het voorgenomen project in een milieueffectrapport voor een plan of programma als bedoeld in artikel 16.40 een locatie of tracé is aangewezen, is het eerste lid, aanhef en onder b, niet van toepassing voor zover het alternatieven voor die locatie of dat tracé betreft.

3. Als er onverminderd het tweede lid alternatieven onderzocht zijn, worden die beschreven in het milieueffectrapport.

Artikel 16.78 (milieugevolgen van het besluit)

1. Bij het nemen van een besluit houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die het project, waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben.

2. Het bevoegd gezag kan:
   a. aan een besluit, ongeacht de beperkingen die in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld, alle voorwaarden, voorschriften en beperkingen verbinden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu, en
   b. beslissen dat het project niet wordt uitgevoerd als het uitvoeren van dat project kan leiden tot ontoelaatbare gevolgen voor het milieu.

3. Een besluit dat op grond van een andere wettelijke regeling wordt genomen, wordt ook met de toepassing van het tweede lid geacht op grond van die regeling te worden genomen.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen besluiten worden aangewezen waarop het tweede lid van toepassing is.

AFDELING 16.6 ALGEMENE DELEGATIEGRONDSLAGEN PROCEDURELE EN VORMVEREISTEN

Artikel 16.79 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover daarin niet bij deze wet of de Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing of wijziging van:
   a. besluiten op grond van deze wet,
   b. omgevingsvisies, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 tot en met 3.2.4, en plannen of programma's als bedoeld in paragraaf 16.2.6,
   c. meldingen als bedoeld in artikel 4.19, eerste lid, onder b en mededelingen als bedoeld in artikel 4.19, eerste lid, onder a,
   d. voorkeursbeslissingen en voornemens,
   e. milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.40, vijfde lid, of 16.69, tweede lid.

2. Op grond van het eerste lid kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de volgende onderwerpen:
   a. hoe een aanvraag, melding of mededeling wordt gedaan,
   b. bekendmaking en het doen van een mededeling aan derden,
   c. kennisgeving, terinzagelegging en beschikbaarstelling,
   d. participatie van derden, waaronder raadpleging van bevoegde autoriteiten van andere staten,
   e. coördinatie en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van andere staten,
   f. uitvoering en uitvoerbaarheid,
   g. evaluatie en actualisatie,
   h. rapportage.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over:
   a. de bij een aanvraag om een besluit op grond van deze wet of een melding of mededeling als bedoeld in artikel 4.19, eerste lid, te verstrekken gegevens en bescheiden,
   b. de toezending van gegevens en bescheiden aan derden.

4. Op grond van het derde lid worden in ieder geval regels gesteld over de bij de aanvraag om een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in paragraaf 10.3.3 te verstrekken gegevens en bescheiden.

Artikel 16.80 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Op grond van artikel 16.79 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van de:
a. grondwaterrichtlijn,
b. habitatrichtlijn,
c. kaderrichtlijn water,
d. kaderrichtlijn mariene strategie,
e. mer-richtlijn,
f. richtlijn industriële emissies,
g. richtlijn luchtkwaliteit
h. richtlijn overstromingsrisico's,
i. richtlijn prioritaire stoffen,

j. Seveso-richtlijn
k. smb-richtlijn,
l. richtlijn winningsafval
m. verdrag van Valletta
n. zwemwaterrichtlijn

Artikel 16.81 (delegatiegrondslag ten minste op te nemen onderwerpen)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de in een besluit, omgevingsvisie, plan, programma, plan of programma als bedoeld in paragraaf 16.2.6, projectbesluit, of milieueffectrapport ten minste op te nemen onderwerpen.

HOOFDSTUK 17 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS

AFDELING 17.1 ADVIESORGANEN OP RIJKSNIVEAU

§ 17.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.1 (toepassing)

Deze paragraaf is van toepassing op de op grond van deze afdeling ingestelde adviesorganen.

Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)

1. Onze Minister benoemt en ontslaat de leden van een adviesorgaan.

2. De artikelen 11, tweede en derde lid, 12, 15, 16, 19 tot en met 21, 28, eerste, tweede, en derde lid, eerste volzin, en 29 van de Kaderwet adviescolleges zijn van overeenkomstige toepassing op adviesorganen.

Artikel 17.3 (nadere regels)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de samenstelling, inrichting en werkwijze van een adviesorgaan.

Artikel 17.4 (reglement van orde)

Als toepassing is gegeven aan artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges, zendt het adviesorgaan het reglement aan Onze Minister.

§ 17.1.2 Adviesorganen

Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)

1. Er is een Commissie voor de milieueffectrapportage die tot taak heeft het advies, bedoeld in artikel 16.43 en 16.73, uit te brengen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige adviesorganen)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen adviesorganen worden ingesteld met een in de maatregel omschreven adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving, anders dan de taak, bedoeld in artikel 17.5.

AFDELING 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

§ 17.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)

1. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.

2. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

Artikel 17.8 (eisen aan leden)

De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen

Artikel 17.9 (commissie voor de monumentenzorg)

1. De gemeenteraad stelt een commissie voor de monumentenzorg in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, voor zover het andere dan archeologische monumenten betreft.

2. Het college van burgemeester en wethouders vraagt de commissie voor de monumentenzorg in ieder geval advies, voordat het met betrekking tot een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid:
   a. beslist op een aanvraag, of
   b. adviseert over een aanvraag of een ontwerpbesluit.

AFDELING 17.3 ADVISEURS

Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)

Bij algemene maatregel van bestuur kan de taak van de stichting, bedoeld in artikel 20.14 van de Wet milieubeheer, worden uitgebreid tot andere in de maatregel aangegeven onderdelen van het omgevingsrecht.

HOOFDSTUK 18 HANDHAVING EN UITVOERING

AFDELING 18.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)

De bestuursrechtelijke handhavingtaak omvat:
a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren vangegevens die hiervoor van belang zijn,
b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
c. het opleggen van een bestuurlijke sanctie wegens een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat voor die omgevingsvergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11.

2. Als sprake is van een projectbesluit, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk.

4. In alle overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)

In bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.16 bevoegd is instemming te verlenen met het voorgenomen besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang, voor zover dit die activiteit betreft.

Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)

Onze Minister die het aangaat is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet als hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen.

Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)

Als een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie is gegeven en later een ander bestuursorgaan daartoe bevoegd wordt, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven bevoegd totdat:

a. de beschikking onherroepelijk is geworden en ten uitvoer is gelegd,
b. de beschikking is ingetrokken, of
c. als de beschikking de oplegging van een last onder dwangsom betreft:
   1°. de dwangsom is ingevorderd, of
   2°. de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom volgens artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht is opgeheven.

3. In afwijking van het tweede lid is hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op door een bestuursorgaan van een waterschap bij of krachtens deze afdeling genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.

AFDELING 18.2 AANWIJZING TOEZICHTHOUDERS EN OPSPORINGSAMBTENAREN

Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister die het aangaat of andere met de uitvoering van deze wet belaste bestuursorganen zijn aangewezen.

2. Onze Minister die het aangaat kan bepalen dat de bij zijn besluit aangewezen personen in de door hem aangewezen gevallen met uitsluiting van andere toezichthouders belast zijn met het toezicht op de naleving.

3. Van een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt mededeling gedaan door plaatsing in het gemeenteblad, het waterschapsblad, het provinciaal blad, respectievelijk de Staatscourant.

Artikel 18.7 (aanwijzing buitengewoon opsporingsambtenaar)

1. Met de opsporing van de in artikel 1a van de Wet op de economische delicten strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 17, eerste lid, van de Wet op de economische delicten, belast de in artikel 18.6 bedoelde toezichthouders, voor zover zij daartoe bij besluit van Onze Minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen.

2. Deze toezichthouders zijn ook belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.

3. Van een besluit tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 18.8 (bevoegdheid binnentreden woning)

Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.

AFDELING 18.3 AANVULLENDE BESTUURLIJKE SANCTIES

Artikel 18.9 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)

1. Het bevoegd gezag kan een gegeven beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken als in strijd met die beschikking of met voor de activiteit, waarvoor die beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld.

2. Voordat het bestuursorgaan toepassing geeft aan het eerste lid, geeft het de overtreder de gelegenheid binnen een daarbij gestelde termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking, respectievelijk de regels.

3. Een beschikking die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet

milieubeheer geldende voorschriften niet worden nageleefd.

4. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken:
   a. als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens,
   b. in gevallen als bedoeld in artikel 5.20, derde lid: als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend, en
   c. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.15 van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 18.10 (bestuurlijke boete)

1. Het bestuursorgaan dat op grond van artikel 18.2, 18.3 of 18.4 bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, kan een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld. Voor overtreding van deze voorschriften kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd krachtens artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering.

2. Bij de maatregel worden regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor de in het eerste lid bedoelde overtredingen kunnen worden opgelegd. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor:
   a. de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, per overtreding begaan door een natuurlijke persoon,
   b. de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, per overtreding begaan door een rechtspersoon.

3. Afhankelijk van de aard of ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder die is begaan, wordt de overtreding aan het openbaar ministerie voorgelegd.

AFDELING 18.4 AFSTEMMING, COÖRDINATIE EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

Artikel 18.11 (delegatiegrondslag regulering doelmatige handhaving)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld. De maatregel bevat alleen regels als bedoeld in de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3, voor zover deze gevorderd zijn bij of krachtens artikel 4.18.

2. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld over een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de bestuursorganen die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en van het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders.

3. Bij de maatregel kunnen regels worden gesteld over de afstemming van de werkzaamheden van de bestuursorganen en toezichthouders, bedoeld in het tweede lid, op die van andere organen en personen die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Artikel 18.12 (coördinatie doelmatige handhaving door gedeputeerde staten)

1. Gedeputeerde staten zijn belast met de coördinatie van de uitvoering van het bepaalde krachtens artikel 18.11 in de provincie.

2. In iedere provincie wordt regelmatig overleg gevoerd tussen de bestuursorganen die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Gedeputeerde staten stellen voor dat overleg een of meer overlegorganen in.

3. In het provinciaal handhavingsoverleg maken die bestuursorganen in ieder geval afspraken over de wijze waarop zij uitvoering zullen geven aan het bepaalde op grond van het eerste lid en artikel 18.11, en over de voorzieningen die zij voor die uitvoering zullen treffen.

Artikel 18.13 (coördinatie bij bovenprovinciaal belang)

Onze Minister zorgt voor de coördinatie van de uitvoering van het bepaalde op grond van artikel 18.11, voor zover die coördinatie volgens hem van meer dan provinciaal belang is.

Artikel 18.14 (aanwijzing regionale uitvoeringsdiensten)

1. Gedeputeerde staten kunnen, als zij hebben vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van het bepaalde op grond van artikel 18.11 in de provincie onvoldoende gewaarborgd is, gemeenten of waterschappen aanwijzen waarvan de colleges van burgemeester en wethouders, respectievelijk de dagelijkse besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, ter behartiging van het belang van een doelmatige handhaving. Artikel 99, eerste lid, van die wet is niet van toepassing. Een waterschap wordt niet aangewezen dan nadat Onze Minister heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

2. Gedeputeerde staten houden bij een aanwijzing rekening met de regio's die volgens de bijlage, behorend bij de Wet veiligheidsregio's, zijn vastgesteld.

3. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de provincie deelneemt aan een regeling. Als een aan te wijzen waterschap in meer dan één provincie ligt, geschiedt de aanwijzing in overeenstemming met gedeputeerde staten van deze provincie.

4. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld.

5. Bij de regeling worden door de deelnemende gemeenten of waterschappen aan het bestuur van het openbaar lichaam ten minste de volgende taken opgedragen:
   a. de taken, bedoeld in artikel 18.1, eerste lid, onder a en b, en
   b. het voorbereiden en het uitvoeren van door het college van burgemeester en wethouders van een deelnemende gemeente of van door het dagelijks bestuur van een deelnemend waterschap te geven of gegeven beschikkingen tot oplegging van een bestuurlijke sanctie.

6. Gedeputeerde staten doen van het besluit tot aanwijzing, mededeling door overlegging van het besluit aan Onze Minister en provinciale staten en door plaatsing ervan in de Staatscourant.

Artikel 18.15 (interbestuurlijk toezicht)

1. Voor zover een bestuursorgaan van een waterschap een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt of een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, zijn de artikelen 121 tot en met 121g van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.

2. In afwijking van het eerste lid zijn, voor zover een bestuursorgaan van een waterschap een op grond van afdeling 18.4 gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt of een op grond van afdeling 18.4 gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, de artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

3. Hoofdstuk XVIII van de Provinciewet is van overeenkomstige toepassing op door een bestuursorgaan van een waterschap bij of krachtens dit hoofdstuk genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.

4. In afwijking van het derde lid is hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op door een bestuursorgaan van een waterschap bij of krachtens deze afdeling genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.

HOOFDSTUK 19 BEVOEGDHEDEN IN BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

AFDELING 19.1 ONGEWOON VOORVAL

Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)

1. In deze afdeling wordt onder het voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval mede verstaan:
   a. het zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken van die gevolgen,
   b. het voorkomen dat het voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt,
   c. het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

2. Onder de veroorzaker van een ongewoon voorval wordt verstaan de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die:
   a. de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt, verricht of heeft verricht,

b. houder is van een omgevingsvergunning of een andere vorm van publiekrechtelijke toestemming voor het verrichten van die activiteit,
c. van die activiteit een mededeling of melding als bedoeld in artikel 4.8 of 4.19 heeft gedaan, of
d. over die activiteit economische of juridische beschikkingsmacht heeft of heeft gehad.

Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. In deze afdeling wordt onder bevoegd gezag verstaan:
   a. het bestuursorgaan dat op grond van artikel 18.2 tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving of op grond van artikel 18.3 of 18.4 bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, of
   b. voor zover het ongewoon voorval betrekking heeft op luchtverontreiniging: de commissaris van de Koning.

2. Als bij een ongewoon voorval meer bevoegde bestuursorganen zijn betrokken, stemmen deze bestuursorganen de maatregelen, nodig om de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval te voorkomen, zo goed mogelijk op elkaar af.

Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)

1. Het bevoegd gezag dat een melding van een ongewoon voorval ontvangt, geeft van die melding, de daarbij verstrekte gegevens en van de getroffen of voorgenomen maatregelen onmiddellijk kennis aan:
   a. de burgemeester van de gemeente waarbinnen dat voorval zich voordoet, of als de nadelige gevolgen van dat voorval gemeenteoverstijgend zijn, aan de voorzitter van de veiligheidsregio waarbinnen dat voorval zich voordoet,
   b. de beheerder van een watersysteem, als het voorval verontreiniging van het oppervlaktewater veroorzaakt of de doelmatige werking van een zuiveringtechnisch werk belemmert,
   c. de Inspectie Leefomgeving en Transport, en
   d. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die belang hebben bij een onmiddellijke kennisgeving.

2. Het bevoegd gezag kan degene van wie de melding is ontvangen of, als dit een ander betreft, de veroorzaker verplichten aanvullende informatie te verstrekken over het voorval, de getroffen maatregelen en de gevolgen van die maatregelen.

Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van maatregelen)

1. Het bevoegd gezag verplicht de veroorzaker tot het treffen van de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de nadelige gevolgen van het ongewoon voorval te voorkomen.

2. Tot die maatregelen kan behoren de last om de activiteit waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt onmiddellijk stil te leggen.

3. Het bevoegd gezag kan aanwijzingen geven over het verrichten van die activiteit of het treffen van die maatregelen.

4. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking.

Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)

1. Als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld door wie of waardoor het ongewone voorval is veroorzaakt, kan het bevoegd gezag of, als niet onmiddellijk of tijdig kan worden vastgesteld welk bestuursorgaan bevoegd is, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen het voorval zich voordoet, preventieve of herstelmaatregelen treffen.

2. Een beslissing tot het treffen van maatregelen wordt op schrift gesteld en geldt als een beschikking.

3. Het bevoegd gezag zendt deze beschikking aan de veroorzaker zodra die bekend is.

Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)

1. Als het bevoegd gezag maatregelen treft of laat treffen door derden, verhaalt het de kosten van die maatregelen op de veroorzaker.

2. De artikelen 5:10, tweede lid, 5:25 en 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)

1. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat de nodige gegevens worden verzameld om het ongewone voorval te analyseren en de oorzaak ervan te achterhalen.

2. Om herhaling te voorkomen wijzigt het bevoegd gezag met toepassing van artikel 5.23 zo nodig de omgevingsvergunning, of, als voor de activiteit regels gelden als bedoeld in artikel 4.8 of 4.19, stelt het maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.9 respectievelijk 4.21 of doet het, als het daarvoor niet zelf bevoegd is, daarop gerichte aanbevelingen.

AFDELING 19.2 ARCHEOLOGISCHE TOEVALSVONDST VAN ALGEMEEN BELANG

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. Voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet bevoegd gezag.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van regio-overstijgend belang is.

3. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet of Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt het andere bestuursorgaan onverwijld in kennis van een melding van een vondst, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)

De artikelen 19.3, tweede lid, 19.4 en 19.7, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

AFDELING 19.3 ALARMERINGSWAARDEN

Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval alarmeringswaarden vastgesteld voor:
   a. concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit,
   b. concentraties van verontreinigende stoffen in water,
   c. hoogwaterstanden, die een gevaar voor tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkeringen kunnen opleveren.

2. Bij die maatregel worden bestuursorganen of instanties aangewezen die bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde onverwijld:
   a. de bevolking of andere bij die maatregel aangewezen instanties informeren of waarschuwen om de risico's te beperken voor de fysieke leefomgeving, de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,
   b. maatregelen of voorzieningen treffen ter bescherming van de fysieke leefomgeving, waaronder primaire waterkeringen, en van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden benoemd, die getroffen worden bij een overschrijding of een dreigende overschrijding van een alarmeringswaarde.

Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het geven van informatie of waarschuwingen als alarmeringswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden, en als de

buitenlucht wordt verontreinigd of dreigt te worden verontreinigd door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, aan:
a. het publiek,
b. bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen,
c. de beheerders van primaire waterkeringen,
d. gedeputeerde staten,
e. overige bestuursorganen of instanties.

2. Bij de regeling worden regels gesteld over:
a. de inhoud van de te verstrekken informatie en de te geven waarschuwingen,
b. hoe die informatie wordt verstrekt en die waarschuwingen worden gegeven, en
c. hoe uitvoering wordt gegeven aan artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit.

Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)

1. Bij overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtkwaliteit of van een verontreiniging van de buitenlucht door stoffen waarvoor geen alarmeringswaarden zijn vastgesteld, kan de commissaris van de Koning, in het belang van de volksgezondheid of de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen, bij besluit regels stellen over het gebruik van installaties of brandstoffen en over andere activiteiten.

2. Deze regels kunnen in ieder geval inhouden:
a. een geheel of gedeeltelijk verbod een installatie in werking te hebben,
b. een geheel of gedeeltelijk verbod een brandstof te gebruiken.

3. Een besluit als bedoeld in het eerste lid vervalt 48 uur nadat het in werking is getreden. Deze termijn kan door gedeputeerde staten telkens voor ten hoogste 48 uur worden verlengd.

AFDELING 19.4 GEVAAR VOOR NATTE WATERSTAATSWERKEN

Artikel 19.13 (begripsbepaling en reikwijdte afdeling 19.4)

1. In deze afdeling wordt verstaan onder gevaar voor natte waterstaatswerken: omstandigheid waarin de goede staat van een nat waterstaatswerk onmiddellijk wordt aangetast of dreigt te worden aangetast, zodat dit werk ernstig beschadigd of onbruikbaar wordt.

2. Deze afdeling is niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval als bedoeld in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

Artikel 19.14 (calamiteitenplan beheer natte waterstaatswerken)

1. De beheerder draagt zorg voor het houden van oefeningen om doeltreffend te kunnen optreden bij gevaar voor de natte waterstaatswerken, die onder zijn beheer staan. Hij stelt voor deze waterstaatswerken een calamiteitenplan vast, dat voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

2. Het calamiteitenplan wordt afgestemd op de voor het betrokken gebied vastgestelde crisisplannen, bedoeld in artikel 16 van de Wet veiligheidsregio's, en rampbestrijdingsplannen, bedoeld in artikel 17 van die wet.

3. De besturen van de veiligheidsregio's, waarbinnen de natte waterstaatswerken zijn gelegen, worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het ontwerp van het calamiteitenplan naar voren te brengen.

Artikel 19.15 (maatregelen beheerder bij gevaar voor natte waterstaatswerken)

1. De beheerder is bij gevaar voor natte waterstaatswerken, zolang de daardoor ontstane situatie dit vergt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met uitzondering van maatregelen die in strijd zijn met de Grondwet of met internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. Als het bestuur van een waterschap gebruikmaakt van deze bevoegdheid, meldt hij dit onverwijld aan gedeputeerde staten of, als van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt in verband met gevaar voor een primaire waterkering, aan Onze Minister.

3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het natte waterstaatswerk

weer zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.

4. De beheerder draagt zorg voor een evaluatie van de toepassing van het eerste en derde lid en zendt een exemplaar van deze evaluatie ter kennisneming aan:
   a. gedeputeerde staten of, als de evaluatie betrekking heeft op een primaire waterkering, Onze Minister,
   b. de besturen van de veiligheidsregio's waarbinnen de natte waterstaatswerken zijn gelegen.

Artikel 19.16 (instructiebesluit bij gevaar voor natte waterstaatswerken)

1. Gedeputeerde staten kunnen, als naar hun oordeel een waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor natte waterstaatswerken, aan dat bestuur een instructie geven als bedoeld in artikel 2.25.

2. Als de omstandigheden geen voorafgaande bijeenroeping van gedeputeerde staten toelaten, is de Commissaris van de Koning bevoegd tot het geven van een instructie, zolang het gevaar voortduurt en gedeputeerde staten van die bevoegdheid geen gebruik maken.

3. Op een instructie als bedoeld in het eerste en tweede lid is artikel 2.28, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

4. Onze Minister kan een instructie geven als bedoeld in artikel 2.26 als naar zijn oordeel:
   a. gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning ten onrechte niet of niet voldoende gebruikmaken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste of tweede lid,
   b. het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar voor een primaire waterkering.

5. Op een instructie als bedoeld in het vierde lid is artikel 2.28, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

AFDELING 19.5 BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN BIJ UITVOERING PROJECTEN WEGENS SCHAARSTE

Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, artikel 19.18 in werking worden gesteld.

2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden over het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde regels.

3. De regels die op grond van het eerste lid in werking zijn gesteld, worden bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, onverwijld buiten werking gesteld:
   a. als het voorstel van wet door de Staten-Generaal wordt verworpen, en
   b. zodra de omstandigheden dit toelaten.

4. Het besluit, bedoeld in het eerste en derde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt en in ieder geval geplaatst in het Staatsblad. Het treedt in werking onmiddellijk na de bekendmaking.

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

1. Onze Minister die het aangaat, stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven.

2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over het in de hoofdstukken 4 en 5 bepaalde, zo nodig in afwijking van het in die hoofdstukken bepaalde.

3. Bij de regeling kan worden bepaald, dat het verboden is zonder toestemming van Onze Minister die het aangaat en, voor zover van toepassing van Onze andere Ministers die het aangaat, een project als bedoeld in het eerste lid uit te voeren.

AFDELING 19.6 LANDSVERDEDIGING

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister en Onze Minister die het aangaat, kan worden bepaald dat deze wet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE

AFDELING 20.1 MONITORING

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde wordt door monitoring bewaakt en beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.

2. Als voor een omgevingswaarde een programma op grond van paragraaf 3.2.4 is opgesteld, ziet de monitoring, ook op de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma, waarbij specifiek aandacht wordt geschonken aan artikel 3.15, onder a tot en met j.

3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling van die staat of kwaliteit.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering is belast aangewezen.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen en het verstrekken van die gegevens aan daarbij aangewezen andere bestuursorganen.

Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.8, paragraaf 2.2.4 en artikel 2.19, derde lid.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over:
   a. het meten en berekenen, waaronder de frequentie daarvan, de verhouding tussen meten en berekenen, de gebieden, de meetlocaties en de meet- en rekenpunten,
   b. de verificatie en beoordeling van gelijkwaardigheid van te gebruiken methoden,
   c. de beoordeling van de resultaten en de daarbij te gebruiken methoden,
   d. de vaststelling van ontwikkelingen of trends,
   e. de inrichting en het beheer van landelijke of regionale meetnetten, en
   f. kwaliteitsborgingsprogramma's en de coördinatie daarvan.

Artikel 20.4 (toetsing en correctie methoden door minister)

1. Onze Minister is voor de toepassing van deze wet voor omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.8, paragraaf 2.2.4 en artikel 2.19, derde lid, bevoegd tot toetsing van:
   a. de nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode waarmee op grond van artikel 20.2 of 20.3 de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of het effect van activiteiten, maatregelen of andere in artikel 3.15 genoemde elementen worden gemeten of berekend,
   b. de nauwkeurigheid van de toepassing van een onder a bedoelde methode.

2. Onze Minister kan bepalen dat bij de toetsing verkregen resultaten over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor de toepassing van deze wet in de plaats treden van eerdere of op een andere manier verkregen resultaten van monitoring en informeert in dat geval het betrokken bestuursorgaan.

Artikel 20.5 (actieve verstrekking van informatie aan het publiek)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde worden regels gesteld over:
   a. het actief aan het publiek verstrekken van uit monitoring verkregen gegevens over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, en
   b. de wijze van verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.

2. Bij ministeriële regeling kunnen voor omgevingswaarden die zijn vastgesteld op grond van paragraaf 2.2.4 nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de regels, bedoeld in het eerste lid.

AFDELING 20.2 INFORMATIE VOOR BELEID, BEHEER EN INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN

Artikel 20.6 (bijzondere gegevensverzameling en -verstrekking)

1. Bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur kan met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3 worden bepaald dat daarbij aangewezen gegevens door daarbij genoemde bestuursorganen of rechtspersonen:
   a. worden bijgehouden en verzameld,
   b. worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, of
   c. openbaar worden gemaakt op een daarbij te bepalen wijze.

2. Bij omgevingsverordening respectievelijk ministeriële regeling worden regels gesteld over:
   a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan,
   b. de toetsing van de kwaliteit van de op grond van het eerste lid, onder b, verstrekte gegevens.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing voor zover door artikel 20.2, tweede lid, wordt voorzien in de in die leden geregelde onderwerpen.

Artikel 20.7 (actieve verstrekking van informatie aan het publiek over zwemwater)

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verstrekken van informatie aan het publiek:
a. over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn in de nabijheid van elk zwemwater en elke zwemlocatie waarvoor gedeputeerde staten toepassing hebben gegeven aan artikel 2.31, en
b. via passende media en technologieën met geografische referenties over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn.

AFDELING 20.3 VERSLAGLEGGING EN REGISTERS

Artikel 20.8 (verslaglegging)

1. Het bestuursorgaan dat op grond van artikel 20.2, eerste lid, is belast met de monitoring zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring, bedoeld in artikel 20.1, met inbegrip van de beoordeling daarvan.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een daarbij aangewezen bestuursorgaan zorgt voor de verslaglegging en de beoordeling van de gegevens, bedoeld in artikel 20.6, eerste lid.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over openbaarmaking van een verslag en toezending van een verslag aan Onze Minister, Onze Minister die het aangaat of een ander bestuursorgaan, voor rapportage aan beide Kamers der Staten-Generaal of de Europese Commissie.

4. De regels kunnen in ieder geval zien op:
   a. de in een verslag op te nemen gegevens en wijze van aanlevering, en
   b. de vorm en inhoud van een verslag.

Artikel 20.9 (verslagen op grond van internationale verplichtingen)

Regels op grond van artikel 20.8, derde lid, worden in ieder geval gesteld over openbaarmaking en toezending van verslagen op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Artikel 20.10 (verslagen watersystemen)

1. Voor watersystemen worden de volgende verslagen vastgesteld:
   a. een twaalfjaarlijks verslag, door de beheerder van een primaire waterkering uit te brengen aan Onze Minister, over de algemene waterstaatkundige toestand van die waterkering,
   b. een twaalfjaarlijks verslag, door de beheerder van de grote rivieren uit te brengen aan Onze Minister, over de mate waarin voldaan wordt aan de daarvoor opgestelde legger, ook in het licht van de waterstanden, bedoeld in artikel 2.10, tweede lid,
   c. een twaalfjaarlijks verslag, door Onze Minister uit te brengen aan beide Kamers der Staten-Generaal, over elke dijkring, en
   d. een twaalfjaarlijks verslag door Onze Minister, uit te brengen aan beide Kamers der Staten-Generaal, over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen, bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder e, f en h.

2. Het in het eerste lid, onder a, bedoelde verslag bevat een beoordeling van de veiligheid, onder meer in het licht van de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder e, f en h, de randvoorwaarden, bedoeld in artikel 2.10, derde lid, de technische leidraden, bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, onder d, en de legger, bedoeld in artikel 2.32. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de beoordeling. Bij de voorbereiding van de regeling worden de waterschapsbesturen gehoord.

3. Als de beoordeling van de veiligheid daarvoor aanleiding geeft, bevat het in het eerste lid, onder a, bedoelde verslag een omschrijving van de voorzieningen die op een daarbij aangegeven termijn nodig worden geacht.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
   a. de in een verslag op grond van het eerste lid op te nemen gegevens en wijze van aanlevering,
   b. de vorm en inhoud van een verslag.

Artikel 20.11 (verslaglegging over gemeentelijk beleid cultureel erfgoed)

Bij algemene maatregel van bestuur kan het uitbrengen van een verslag over het door het gemeentebestuur gevoerde beleid op het gebied van cultureel erfgoed worden voorgeschreven.

Artikel 20.12 (grondslag registers)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over het door een of meer daarbij aangewezen bestuursorganen opnemen van de resultaten van de monitoring op grond van artikel 20.1 of van gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een daarvoor in te stellen register.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van het eerste lid. Deze regels kunnen in ieder geval inhouden:
   a. de in het register op te nemen gegevens en de aanlevering daarvan,
   b. de vorm, inrichting, beheer, toegankelijkheid en beveiliging van het register,
   c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden.

3. Bij ministeriële regeling kunnen voor registers onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van het Rijk regels worden gesteld over het in rekening brengen van vergoedingen voor het opnemen of wijzigen van gegevens in het register of het op verzoek vervaardigen van afschriften van in het register opgenomen gegevens.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van de gegevens in een register.

Artikel 20.13 (verplichte registers)

Op grond van artikel 20.12, eerste lid, worden in ieder geval de volgende registers ingesteld:
a. een landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Pollutants Release and Transfer Register, PRTR),
b. een landelijk register dat gegevens bevat over de externe veiligheid, voor bij algemene maatregel

van bestuur aan te wijzen installaties of een samenstel daarvan, transportroutes en buisleidingen of andere gevallen,
c. een of meer registers van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 van de kaderrichtlijn water,
d. een provinciaal register ter uivoering van artikel 12, tweede lid, van de richtlijn zwemwaterkwaliteit.

AFDELING 20.4 LANDELIJKE VOORZIENING ELEKTRONISCHE KENNISNAME

Artikel 20.14 (Landelijke voorziening elektronische kennisname)

1. Er is een landelijke voorziening waarmee een ieder langs elektronische weg kennis kan nemen van elektronische documenten.

2. De beschikbaarstelling door de voorziening omvat een geografische verbeelding van de regels of besluiten met de daarbij behorende toelichting.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de beschikbaarstelling alleen geldt voor daarbij aangewezen elementen.

4. Onze Minister draagt aan een of meer door hem aan te wijzen instanties het beheer op van de landelijke voorziening.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking, beveiliging en het beheer van de landelijke voorziening.

AFDELING 20.5 KAARTEN

Artikel 20.15 (kaarten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden bepaald dat een bestuursorgaan voor daarbij aangewezen doeleinden kaarten van gebieden, infrastructuur of andere onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving vaststelt en bijhoudt.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de vorm en inhoud van de kaarten.

Artikel 20.16 (verplichte kaarten)

1. Op grond van artikel 20.15, eerste lid, worden in ieder geval de volgende kaarten vastgesteld door de daarbij genoemde bestuursorganen:
   a. geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai voor:
      1°. wegen, spoorwegen, luchthavens en overige geluidbronnen, bedoeld in artikel 3.7, eerste lid: het college van burgemeester en wethouders van gemeenten, als bedoeld in dat artikel,
      2°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid: gedeputeerde staten,
      3°. wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid: Onze Minister,
      4°. andere daarbij aangewezen activiteiten: het bij de aanwijzing genoemde bestuursorgaan,
   b. van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing op grond van artikel 2.15, tweede lid, onder b, door Onze Minister wordt voorkomen of tegengegaan: Onze Minister,
   c. overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's: gedeputeerde staten.

2. Op grond van artikel 20.15, tweede lid, worden in ieder geval regels gesteld over geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai.

AFDELING 20.6 WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Artikel 20.17 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)

1. Het Planbureau voor de leefomgeving brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.

2. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed wordt beschreven.

HOOFDSTUK 21

Gereserveerd

HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT

Gereserveerd

HOOFDSTUK 23 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN

AFDELING 23.1 IMPLEMENTATIE INTERNATIONAALRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN

Artikel 23.1 (implementatie)

Voor zover deze wet niet in een andere grondslag voor het stellen van regels voorziet, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen en besluiten in Nederlands recht)

Een wijziging van een richtlijn of besluit als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie waarnaar in regels, gesteld bij of krachtens deze wet, wordt verwezen, gaat voor de toepassing van die regels gelden met ingang van de dag waarop aan die wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant of op andere geschikte wijze wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

AFDELING 23.2 EXPERIMENTEERBEPALING

Artikel 23.3 (experimenten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:
   a. deze wet,
   b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,
   c. de Warmtewet,
   d. de Wet bodembescherming,
   e. de Wet geluidhinder,
   f. de Wet milieubeheer,
   g. de Wet natuurbescherming.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:
   a. wat het doel van het experiment is,
   b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
   c. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
   d. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
   e. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan.

AFDELING 23.3 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 23.4 (internetpublicatie)

1. Een ieder wordt langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld gedurende een periode van ten minste vier weken opmerkingen te maken over het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond van deze wet.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als op andere wijze aan artikel 8 van het verdrag van Aarhus is voldaan.

Artikel 23.5 (verhouding publiek- en privaatrecht)

De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels zijn gesteld op grond van artikel 4.24 of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.

Artikel 23.6 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)

1. Onverminderd het recht van andere staten om overeenkomstig het VN-Zeerechtverdrag tot rechtsvervolging over te gaan, is de Nederlandse strafwet van toepassing op ieder die zich in of boven de exclusieve economische zone schuldig maakt aan overtreding van de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet.

2. Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid wordt afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht genomen.

AFDELING 23.4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 23.7 (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 23.8 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bijlage behorende bij het Nader Rapport

Transponeringstabel

In de tabel is per artikel van het voorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies is voorgelegd de nieuwe nummering weergegeven.

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
Hoofdstuk 1	*Geen wijziging in nummering*
1.1	1.1
1.2	1.2
1.3	1.3
1.4	1.4
1.5	1.5
1.6	1.6
1.7	1.7
Hoofdstuk 2	
2.1	2.1
2.2	2.2
2.3	2.3
2.4	2.9
2.5	2.10
2.6	2.11
2.7	2.12
2.8	2.13
2.9	2.14
2.10	2.15
2.11	2.16
2.12	2.17
2.13	2.18
2.14	2.28
2.15	2.19
2.16	2.20, 2.21
2.17	2.22, 2.23
2.18	2.22
2.19	2.24, 2.25
2.20	2.29
2.21	2.30
2.22	2.26, 2.27, 2.31
2.23	2.23, 2.25
2.24	2.32
2.25	2.33, 2.35
2.26	2.34, 2.35
2.27	2.34, derde lid
2.28	2.36
2.29	2.37
2.30	2.30
2.31	2.38
2.32	2.39
2.33	2.41
2.34	2.42
Hoofdstuk 3	
3.1	3.1
3.2	3.2
3.3	3.3
3.4	3.4
3.5	3.12
3.6	3.11
3.7, eerste lid	3.5

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
3.7, tweede lid	3.6
3.8	3.7
3.9	3.8
3.10	3.9
3.11	3.10
3.12	3.13
3.13	3.14
3.14	3.15
3.15	3.15 en 3.16
3.16	3.17
3.17	3.18
Hoofdstuk 4	
4.1	2.4
4.2	2.5
4.3	2.6
4.4	2.8
4.5	4.14
4.6	4.15
4.7	4.16
4.8	4.4
4.9	4.6
4.10	4.7
4.11	4.2, eerste lid
4.12	5.28
4.13	4.18
4.14	4.19
4.15	4.17
4.16	4.2, tweede lid
4.17	4.6
4.18	4.3
4.19	4.4
4.20	4.6
4.21	4.5
4.22	4.7
4.23	4.20
4.24	4.21
4.25	4.22
4.26	4.23, 4.24, 4.28
4.27	4.29
Hoofdstuk 5	
5.1	5.1
5.2	5.2
5.3	Geschrapt
5.4	Geschrapt
5.5	5.3
5.6	5.4
5.7	5.5
5.8	5.6
5.9	5.7
5.10	5.8 tot en met 5.14
5.11	5.15
5.12	5.16
5.13	5.17 tot en met 5.28
5.14	5.29
5.15	5.30
5.16	5.31
5.17	5.32

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
5.18	5.33
5.19	5.34
5.20	5.35
5.21	5.36
5.22	5.37
5.23	5.38
5.24	5.41
5.25	5.42
5.26	5.43
5.27	5.44
5.28	5.45
5.29	5.46
5.30	5.47
5.31	5.48
5.32	5.49
5.33	5.50
5.34	5.51
5.35	5.52
Hoofdstuk 10	*Geen wijziging in nummering*
10.1	10.1
10.2	10.2
10.3	10.3
10.4	10.4
10.5	10.5
10.6	10.6
10.7	10.7
10.8	10.8
10.9	10.9
10.10	10.10
10.11	10.11
10.12	10.12
10.13	10.13
10.14	10.14
10.15	10.15
10.16	10.16
10.17	10.17
10.18	10.18
10.19	10.19
10.20	10.20
10.21	10.21
10.22	10.22
10.23	10.23
10.24	10.24
10.25	10.25
10.26	10.26
10.27	10.27
10.28	10.28
10.29	10.29
Hoofdstuk 12	
12.1	12.1 en 12.3
12.1, zesde lid	5.18, tweede lid, onder c
12.2	12.4
12.3	12.5
12.4	12.6
12.5, eerste en tweede lid	12.7
12.5, derde lid	vervallen
12.6	12.8

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
12.7	12.9
12.8	12.10
12.9	vervallen
12.10	12.11
Hoofdstuk 13	*Geen wijziging in nummering*
13.1	13.1
13.2	13.2
13.3	13.3
13.4	13.4
13.5	13.5
Hoofdstuk 16	
16.1	16.1
16.2	16.2
16.3	16.3
16.4	16.4
16.5	16.5
16.6	16.6
16.7	16.7
16.8	16.8
16.9	16.9
16.10	16.10
16.11	16.11
16.12	16.12
16.13	16.13
16.14	16.62
16.15	16.14
16.16	16.15
16.17	16.16
16.18	16.17
16.19	16.19
16.20	16.20
16.21	16.76–16.77
16.22	16.78
16.23	16.79
16.24	16.81
16.25	16.83
16.26	16.84
16.27	16.85
16.28	16.21
16.29	16.22
16.30	16.23
16.31	16.24
16.32	16.25
16.33	16.26
16.34	16.27
16.35	16.28
16.36	16.29
16.37	16.30
16.38	16.32
16.39	16.33
16.40	16.34
16.41	16.35
16.42	16.36
16.43	16.37
16.44	16.38
16.45	16.39
16.46	16.31

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
16.47	16.67
16.48	16.52
16.49	16.53
16.50	16.55
16.51	16.56
16.52	16.57
16.53	16.58
16.54	16.59
16.55	16.60
16.56	16.61
16.57	16.62
16.58	16.63
16.59	16.64 en 16.65
16.60	16.66
16.61	16.68
16.62	16.69
16.63	16.70
16.64	16.71
16.65	16.72
16.66	16.73
16.67	16.74
16.68	vervallen
16.69	16.41
16.70	16.42
16.71	16.43
16.72	16.44
16.73	16.45
16.74	16.46
16.75	16.47
16.76	16.48
16.77	16.50
16.78	16.51
16.79	16.86
16.80	16.87
16.81	16.87
Hoofdstuk 17	*Geen wijziging in nummering*
17.1	17.1
17.2	17.2
17.3	17.3
17.4	17.4
17.5	17.5
17.6	17.6
17.7	17.7
17.8	17.8
17.9	17.9
17.10	17.10
Hoofdstuk 18	
18.1	18.1
18.2	18.2
18.3	18.3
18.4	18.4
18.5	18.5
18.6	18.6
18.7	vervallen
18.8	18.7
18.9	18.10
18.10	vervallen

Voor advies voorgelegde voorstel van wet	Gewijzigd voorstel van wet
18.11	vervallen
18.12	vervallen
18.13	vervallen
18.14	vervallen
18.15	vervallen
Hoofdstuk 19	*Geen wijziging in nummering*
19.1	19.1
19.2	19.2
19.3	19.3
19.4	19.4
19.5	19.5
19.6	19.6
19.7	19.7
19.8	19.8
19.9	19.9
19.10	19.10
19.11	19.11
19.12	19.12
19.13	19.13
19.14	19.14
19.15	19.15
19.16	19.16
19.17	19.17
19.18	19.18
19.19	19.19
Hoofdstuk 20	
20.1	20.1
20.2	20.2
20.3	20.3
20.4	20.5
20.5	20.8
20.6	20.6
20.7	20.13
20.8	20.14
20.9	vervallen
20.10	20.15
20.11	vervallen
20.12	20.10
20.13	20.11
20.14	20.12
20.15	20.16
20.16	20.17
20.17	20.18
Hoofdstuk 23	
23.1	23.1
23.2	23.2
23.3	23.3
23.4	23.4
23.5	23.6
23.6	18.12
23.7	23.8
23.8	23.9

BIJLAGE

Bijlage behorende bij artikel 1.1 van de wet

A. Begrippen

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

afvalstoffen: afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
afvalwater: afvalwater als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
archeologisch monument: archeologischmonument als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988;
archeologische toevalsvondst van algemeen belang: onverwachte vondst in of op de bodem, anders dan bij het doen van opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988, voor zover evident of vermoedelijk van algemeen belang uit het oogpunt van de archeologische monumentenzorg;
autoweg: een op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autoweg;
autosnelweg: een op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduide autosnelweg;
autoweg: autoweg als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;

beheer van afvalstoffen: beheer van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;
beheer van watersystemen: samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies;
beperkingengebied: bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object, of vanwege een toegedeelde functie, regels gelden;
beperkingengebiedactiviteit: activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object, of met de aan het gebied toegedeelde functie;
bergingsgebied: gebied waaraan op grond van deze wet een functie voor waterstaatkundige doeleinden is toegekend, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen;
beste beschikbare technieken: beste beschikbare technieken als bedoeld in artikel 3, onder 10, van de richtlijn industriële emissies;
bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit;
bijzondere spoorweg: spoorweg die niet als hoofdspoorweg of lokale spoorweg is aangewezen;
bodem: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen;
bouwactiviteit: activiteit inhoudende het bouwen;
bouwen: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk;
bouwwerk: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties;
brandveilig gebruiksactiviteit: activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is;
buitenwater: water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan;
burgerluchthaven van regionale betekenis: luchthaven, niet zijnde de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een militaire luchthaven;

Commissie voor de milieueffectrapportage: het adviesorgaan, genoemd in artikel 17.5;
cultureel erfgoed: zich in de fysieke leefomgeving bevindend erfgoed bestaande uit:
a. monumenten, voor zover het onroerende zaken betreft, met inbegrip van archeologische monumenten,
b. stads- of dorpsgezichten,
c. cultuurlandschappen, voor zover van algemeen belang vanwege hun schoonheid, vervaardigde structuren, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde;

dijkring: stelsel van primaire waterkeringen dat, al dan niet samen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen overstroming, in het bijzonder door buitenwater;
drinkwater: drinkwater als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet;
droog waterstaatswerk: weg en, voor zover in beheer bij het betrokken openbaar lichaam, de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort;
duurzame ontwikkeling: ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen;
elektronisch document: document dat in elektronische vorm is vastgelegd als bedoeld in artikel 16.2, eerste lid;

emissie: directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem;
energie-infrastructuur: samenstel van een net als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, een gastransportnet als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Gaswet of leidingen voor het transport van warmte;
exclusieve economische zone: exclusieve economische zone van Nederland als bedoeld in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone;
exploitatieregels: in een omgevingsplan opgenomen regels over grondexploitatie;
exploitatievoorschriften: aan een omgevingsvergunning of projectbesluit verbonden voorschriften over grondexploitatie;

flora- en fauna-activiteit: activiteit inhoudende het verrichten van een handeling als bedoeld in een van de volgende bepalingen van de Wet natuurbescherming:
a. artikel 3.1, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel of in artikel 3.3, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming,
b. artikel 3.5, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, of 3.29, eerste lid, van de Wet natuurbescherming, of
c. artikel 3.10, eerste lid, tenzij het betreft een geval als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, in samenhang met artikel 3.8, tweede, zesde of zevende lid, van de Wet natuurbescherming, of in artikel 3.10, derde lid, 3.11, eerste lid, of 3.29, eerste lid, van die wet;

gedoogplichtbeschikking: beschikking tot oplegging van een gedoogplicht voor de aanleg, instandhouding, wijziging, verplaatsing, opruiming of uitvoering van een werk van algemeen belang;
gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht: stads- of dorpsgezicht waaraan in het omgevingsplan de functie van gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht is toegedeeld;
gemeentelijk monument: monument waaraan in het omgevingsplan de functie van beschermd gemeentelijk monument is toegedeeld;
gesloten stortplaats: gesloten stortplaats als bedoeld in artikel 8.47, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer;
gevaarlijke afvalstof: afvalstof als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;
grondwater: water dat vrij onder het aardoppervlak voorkomt, met de daarin aanwezige stoffen;
grondwaterlichamen: samenhangende grondwatermassa's;

hoofdspoorweg: spoorweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet;
hoofdspoorweginfrastructuur: spoorwegen en de daarvan deel uitmakende elementen van spoorweginfrastructuur als bedoeld in bijlage I, onderdeel A, van Verordening (EG) nr. 851/2006 van de Europese Commissie van 9 juni 2006 betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad (PbEU 2006, L 158);

infrastructuur: wegen, spoorwegen, vaarwegen, havens, luchthavens, energie-infrastructuur, buisleidingen, openbare ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen, infrastructuur voor watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet en andere vitale infrastructuur;
internationaalrechtelijke verplichting: verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie;
inwonerequivalent: biochemisch zuurstofverbruik van 54 gram per etmaal;

locatieontwikkelingsactiviteit: activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit;
locatieontwikkelingsregels: regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten;
lokale spoorweginfrastructuur: de elementen, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de Wet lokaal spoor;
luchthaven: luchthaven als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

luchthavenbesluit: luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart;

maatwerkregels: maatwerkregels als bedoeld in de artikelen 4.17 en 4.20;
maatwerkvoorschriften: maatwerkvoorschriften als bedoeld in de artikelen 4.9 en 4.21;
mijnbouwinstallatie: mijnbouwinstallatie als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet;
mijnbouwinstallatie-plaatsingsactiviteit: activiteit inhoudende het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, daaronder begrepen een daaromheen gelegen beperkingengebied van een maximale omvang zoals bij of krachtens de wet kan worden ingesteld;
mijnbouwwerk: mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 1, onder n, van de Mijnbouwwet;
milieuactiviteit: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een wateractiviteit;
milieueffectrapport: milieueffectrapport als bedoeld in paragraaf 16.2.6 of afdeling 16.5;
milieueffectrapportage: de procedure om een milieueffectrapport op te stellen;
militaire luchthaven: militaire luchthaven als bedoeld in artikel 10.12, eerste lid, van de Wet luchtvaart;
monument: monument als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988;

natuur: levende natuur;
nat waterstaatswerk: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk;
Natura 2000: Europees ecologisch netwerk dat bestaat uit de speciale beschermingszones, bedoeld in artikel 4, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn en artikel 1, onderdeel l, van de habitatrichtlijn;
Natura 2000-activiteit: activiteit inhoudende het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, tenzij het betreft een geval als bedoeld in artikel 2.7, vierde lid, of 2.9, eerste, tweede of derde lid, van die wet;
Natura 2000-gebied: gebied dat:
a. door de bevoegde autoriteit van het land waarin het gebied is gelegen is aangewezen als speciale beschermingszone, ter uitvoering van de artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste en tweede lid, van de vogelrichtlijn of de artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van de habitatrichtlijn, of
b. is opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de habitatrichtlijn;

omgevingsplan: omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.1;
omgevingsvergunning: omgevingsvergunning als bedoeld in afdeling 5.1;
omgevingsvisie: omgevingsvisie als bedoeld in afdeling 3.1;
omgevingswaarde: omgevingswaarde als bedoeld in afdeling 2.2;
ongewoon voorval: gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk, calamiteit, waardoor significante, nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan, waaronder:
a. een geval van een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn industriële emissies, of
b. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 3, onderdeel 13, van de Seveso-richtlijn;
ontgrondingsactiviteit: activiteit inhoudende het ontgronden;
Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;
openbaar vuilwaterriool: voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast;
oppervlaktedelfstof: vaste delfstof die voorkomt in de bodem en die kan worden gewonnen zonder ondergrondse mijnbouw;
oppervlaktewaterlichaam: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk op grond van deze wet aangewezen, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;
overige burgerluchthaven van nationale betekenis: luchthaven als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, onder a, derde of vierde lid, van de Wet luchtvaart;

primaire waterkering: waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkring ofwel vóór een dijkring is gelegen;
programma: programma als bedoeld in afdeling 3.2;
project:
a. de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van installaties of werken;
b. andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, inclusief de activiteiten voor de ontginning van delfstoffen;
projectbesluit: projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3;

regionale wateren: watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk;
rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht: stads- of dorpsgezicht waaraan in het omgevingsplan de functie van rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht is toegedeeld ter uitvoering van een instructie als bedoeld in artikel 2.27;

rijksmonument: beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988;
rijksmonumentenactiviteit: activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
rijkswateren: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk;

sloopactiviteit: activiteit inhoudende het slopen;
slopen: afbreken van een bouwwerk of een gedeelte daarvan;
stads- en dorpsgezichten: groepen van onroerende zaken, van algemeen belang vanwege hun schoonheid, onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden;
stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater;
stortingsactiviteit op zee: activiteit inhoudende:
a. het zich ontdoen van stoffen in de zee vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken,
b. het zich ontdoen in de zee van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, of
c. het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen met het oogmerk om zich daarvan op een wijze als bedoeld in onderdeel a te ontdoen, of het afgeven of opslaan van stoffen met dat oogmerk;
stroomgebieddistrict: gebied als bedoeld in artikel 2, onder 15, van de kaderrichtlijn water;

verontreinigende stof: een stof of groep van stoffen die, vanwege zijn eigenschappen en de introductie ervan in het milieu, schadelijk kan zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid;
voorbereidingsbesluit: besluit als bedoeld in afdeling 4.2;
voorbeschermd rijksmonument: monument waarvoor de mededeling, bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Monumentenwet 1988, heeft plaatsgevonden, vanaf de dag van die mededeling tot het moment van inschrijving in het register, bedoeld in de artikelen 6, eerste lid, of 7 van die wet, of het moment waarop vaststaat dat het monument niet wordt ingeschreven in een van die registers;
voorkeursbeslissing: beslissing als bedoeld in artikel 5.30;
voornemen: voornemen als bedoeld in artikel 5.28;

wateractiviteit: waterkwaliteits- of waterkwantiteitsactviteit;
waterkwaliteitsactiviteit: activiteit inhoudende:
a. het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam, voor zover het betreft de effecten van die stoffen op dat oppervlaktewaterlichaam, of
b. het met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, brengen van water of stoffen in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap, voor zover het betreft de effecten van dat water en die stoffen op dat zuiveringstechnisch werk en een oppervlaktewaterlichaam, voor zover daarop vanuit dat zuiveringstechnisch werk wordt geloosd;
waterkwantiteitsactiviteit: activiteit inhoudende:
a. het brengen van water in of het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam,
b. het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening, of
c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daartoe bestemde voorziening;
waterschapsverordening: waterschapsverordening als bedoeld in artikel 4.2;
watersysteem: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken;

zee: mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de zeebodem en ondergrond daarvan;
zuiveringstechnisch werk: werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater;
zwemwaterlocatie: op grond van artikel 2.30 als zwemwater aangewezen locatie.

B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en internationale verdragen

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

grondwaterrichtlijn: Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372);

habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206);
kaderrichtlijn afvalstoffen: Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU 2008, L 312);
kaderrichtlijn mariene strategie: Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164);
kaderrichtlijn water: Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327);
mer-richtlijn: Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26);
richtlijn autowrakken: Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PbEG 2000, L 269);
richtlijn benzinedampterugwinning: Richtlijn 2009/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 inzake fase II-benzinedampterugwinning tijdens het bijtanken van motorvoertuigen in benzinestations (PbEU 2009, L 285);
richtlijn energieprestatie van gebouwen: Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2010, L 153);
richtlijn geologische opslag van kooldioxide: Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140);
richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht: Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23);
richtlijn havenontvangstvoorzieningen: Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG 2000, L 332);
richtlijn hernieuwbare energie: Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140);
richtlijn industriële emissies: Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334);
richtlijn luchtkwaliteit: Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152);
richtlijn omgevingslawaai: Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189);
richtlijn overstromingsrisico's: Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288);
richtlijn prioritaire stoffen: Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348);
richtlijn stedelijk afvalwater: Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135);
richtlijn winningsafval: Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102);
Seveso-richtlijn: Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PbEU 2012, L 197);
smb-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG 2001, L 197);
verdrag van Aarhus: het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289);
verdrag van Valletta: het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Verdrag tussen de lidstaten van de Raad van Europa, betreffende de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32);

VN-Zeerechtverdrag: het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83);
vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20);
zwemwaterrichtlijn: Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van richtlijn 76/160/EEG (PbEU 2006, L 64).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

Inhoud 206
Samenvatting 209
1 Aanleiding, visie en doelen 211
1.1 Leeswijzer 211
1.2 Ontwikkelingen in het omgevingsrecht 211
1.3 Aanleiding voor het wetsvoorstel 211
1.4 Visie op de Omgevingswet 216
1.5 Reikwijdte van het wetsvoorstel 221
1.6 Vervolgstappen bij de stelselherziening 222
2 Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet 224
2.1 Inhoud van dit hoofdstuk 224
2.2 Van doelen naar uitgangspunten 224
2.3 EU-recht 226
2.4 Gelijkwaardige bescherming 227
2.5 Rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid 228
2.6 Bestuurlijke taakverdeling 230
2.7 Vertrouwen 231
3 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel 233
3.1 Inhoud van dit hoofdstuk 233
3.2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen 233
3.3 De zes kerninstrumenten 234
3.4 Ondersteunende instrumenten 237
3.5 Werking van het stelsel 238
4 Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel 240
4.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen 240
4.1.1 Inleiding 240
4.1.2 Begripsbepalingen 240
4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet 241
4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving 244
4.1.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 247
4.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen 247
4.2.1 Inleiding 247
4.2.2 Algemene beschouwing over de taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving 247
4.2.3 De organisatie van de overheidszorg en de toedeling van taken aan bestuursorganen 252
4.2.4 Omgevingswaarden 255
4.2.5 Algemene instructieregels en instructiebesluiten 259
4.2.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 266
4.2.7 Effecten 266
4.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's 266
4.3.1 Inleiding 266
4.3.2 Instrumentarium 266
4.3.3 Samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan 267
4.3.4 Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn 270
4.3.5 Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning 271
4.3.6 Het programma met een 'programmatische aanpak' 272
4.3.7 Zekerstellen uitvoering programma's 275
4.3.8 Milieueffectrapportage 275
4.3.9 Gevolgen voor bestaande planfiguren, wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 275
4.3.10 Effecten 278
4.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving 279
4.4.1 Inleiding 279
4.4.2 Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening 279
4.4.3 Het omgevingsplan 282
4.4.4 De waterschapsverordening 282
4.4.5 De omgevingsverordening 283
4.4.6 Algemene regels over activiteiten in het omgevingsplan, de verordeningen en de rijksregels 283
4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels 285
4.4.8 Verschil met huidige werkwijze 288
4.4.9 Beoogde effecten 290
4.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit 291
4.5.1 Inleiding 291
4.5.2 Omgevingsvergunning 291
4.5.3 Projectbesluit 300
4.5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 307
4.5.5 Effecten 308
4.6 tot en met 4.8: Hoofdstuk 6-8: [gereserveerd] 309
4.9 Hoofdstuk 9: [gereserveerd] 309
4.10 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten 309
4.10.1 Inleiding 309
4.10.2 Wettelijke gedoogplichten 309
4.10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten 310
4.10.4 Werken van algemeen belang 310

4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht 310
4.10.6 Effecten 314
4.11 Hoofdstuk 11: [gereserveerd] 314
4.12 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie 315
4.12.1 Inleiding 315
4.12.2 Overeenkomsten, afdwingbare exploitatieregels en exploitatievoorschriften 315
4.12.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 317
4.12.4 Effecten 317
4.13 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen 318
4.13.1 Inleiding 318
4.13.2 Instrumenten 318
4.13.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 320
4.13.4 Effecten 320
4.14 [gereserveerd] 320
4.15 Hoofdstuk 15: Schade 320
4.16 Hoofdstuk 16: Procedures 320
4.16.1 Inleiding 320
4.16.2 Algemene bepalingen 321
4.16.3 Totstandkomingsprocedures 326
4.16.4 Wijziging ten opzichte van de huidige situatie 334
4.16.5 Hoofdstuk 15: Schade 335
4.17 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs 336
4.17.1 Inleiding 336
4.17.2 Adviesorganen op rijksniveau 336
4.17.3 Adviesorganen op gemeentelijk niveau 336
4.17.4 Adviseurs 336
4.17.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 336
4.17.6 Effecten 337
4.18 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering 337
4.18.1 Inleiding 337
4.18.2 Afstemming en coördinatie 338
4.18.3 Toezicht op naleving 339
4.18.4 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving; sanctiemiddelen 340
4.18.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 342
4.18.6 Effecten 343
4.19 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden 343
4.19.1 Inleiding 343
4.19.2 Twee hoofdcategorieën bijzondere omstandigheden 343
4.19.3 Relatie met de Wet veiligheidsregio's 344
4.19.4 Ongewoon voorval 345
4.19.5 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang 346
4.19.6 Alarmeringswaarden 346
4.19.7 Gevaar voor waterstaatswerken 347
4.19.8 Uitvoering van projecten bij schaarste 347
4.19.9 Bevoegdheden bij landsverdediging 347
4.20 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie 347
4.20.1 Inleiding 347
4.20.2 Het belang van informatie 347
4.20.3 Monitoring omgevingswaarden 348
4.20.4 Andere informatie 349
4.20.5 Rapportageverplichtingen, registers en kaarten 349
4.20.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie 350
4.20.7 Effecten 350
4.21 Hoofdstuk 21: [gereserveerd] 350
4.22 Hoofdstuk 22: Overgangsrecht 350
4.23 Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen 350
4.23.1 Inleiding 350
4.23.2 Experimenteerbepaling 350
4.23.3 Slotbepalingen 351
5 Werking en winst van de Omgevingswet 351
5.1 Inhoud van dit hoofdstuk 351
5.2 Realisatie van de doelen en verbeterdoelen 352
5.3 Flexibiliteit 354
5.4 Gebiedsontwikkeling 360
5.5 De 'sneller en beter'-aanpak 361
5.6 Integraal waterbeheer 362
5.7 Duurzaamheid 363
5.8 Innovatie 366
5.9 Gebruiksruimte 366
5.10 Salderen en compenseren 368
5.11 Vermindering onderzoekslasten 369
5.12 Delegatiebeleid en terminologie 370
6 Rechtsbescherming 372
6.1 Inleiding 372
6.2 Uitgangspunten rechtsbescherming 372
6.3 Beroep bij de bestuursrechter volgens de Algemene wet bestuursrecht 373
6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet 373
7 Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving 378
7.1 Inleiding 378

7.2 Wetten die geheel of grotendeels opgaan in dit voorstel voor de Omgevingswet 379
7.3 Wetten die komen te vervallen 384
7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet 384
7.5 Doorkijk naar verdere integratie van wetten 390
7.6 Overige raakvlakken met bestaande en voorgenomen wetgeving 394
8 Omzetting EU-richtlijnen 396
8.1 Inleiding 396
8.2 Mer-richtlijn en smb-richtlijn 397
8.3 Kaderrichtlijn water 397
8.4 Grondwaterrichtlijn 398
8.5 Richtlijn prioritaire stoffen 398
8.6 Richtlijn overstromingsrisico's 399
8.7 Richtlijn stedelijk afvalwater 399
8.8 Kaderrichtlijn mariene strategie 400
8.9 Zwemwaterrichtlijn 400
8.10 Richtlijn industriële emissies 401
8.11 Richtlijn luchtkwaliteit 401
8.12 Nec-richtlijn 402
8.13 Richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, Richtlijn tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter 402
8.14 Seveso-richtlijn 403
8.15 Richtlijn omgevingslawaai 403
8.16 Vogelrichtlijn, habitatrichtlijn 404
9 Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving 404
9.1 Inhoud van dit hoofdstuk 404
9.2 Implementatie 404
9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving 406
9.4 Digitalisering 409
10 Effecten van het wetsvoorstel 411
10.1 Algemeen 411
10.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven 412
10.3 Effect op bestuurlijke lasten voor overheden 413
10.4 Effect op het milieu 413
10.5 Effect op de rechtspraak 414
11 Consultatie toetsversie Omgevingswet 414
11.1 Algemeen 415
11.2 Reacties per hoofdstuk 417
11.2.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen 418
11.2.2 Hoofdstuk 2: Overheidszorg voor de fysieke leefomgeving 419
11.2.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's 420
11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving 421
11.2.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit 423
11.2.6 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten 424
11.2.7 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie 425
11.2.8 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen 425
11.2.9 Hoofdstuk 16: Procedures 426
11.2.10 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs 426
11.2.11 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering 427
11.2.12 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden 429
11.2.13 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie 429
12 Inwerkingtreding 429
Begrippenlijst 430

Samenvatting

De fysieke leefomgeving*[1] omvat onder meer water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed. Burgers, bedrijven en overheden voeren activiteiten uit die invloed hebben op de fysieke leefomgeving of die leefomgeving wijzigen. Een activiteit verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of de waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Daarbij komt vaak een belangentegenstelling aan het licht. Die belangentegenstellingen hebben zich in de loop van de eeuwen steeds opnieuw voorgedaan. Ze waren aanleiding om regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Die regels zijn steeds weer aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bodem, waterbeheer, milieu*, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet is nodig om twee redenen. Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen en de behoefte aan maatwerk in concrete projecten. De tweede aanleiding voor de herziening van het omgevingsrecht vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. In de afgelopen jaren zijn verbeteringen doorgevoerd, die weliswaar succesvol zijn, maar door stapeling van wetgeving niet altijd bijdragen aan de transparantie van het stelsel. Het huidige omgevingsrecht is dus te versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij een dynamiek van groei dankzij duurzame ontwikkeling.
Het wetsvoorstel wil een fundament bieden voor bundeling van het omgevingsrecht in één Omgevingswet, zoals de Algemene wet bestuursrecht dat heeft gedaan voor het algemene bestuursrecht. De voorgestelde Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte* onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Het wetsvoorstel leidt direct tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot een betere bruikbaarheid en substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zoveel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden circa 400 omgevingsplannen. Het wordt ook goedkoper, dankzij deze bundeling, de vermindering van onderzoekslasten en de digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.
De Omgevingswet maakt deze winst mogelijk, maar een groot deel van de voordelen zal gerealiseerd worden bij het opstellen van de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De voorgestelde Omgevingswet biedt het fundament om toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving het hoofd te bieden. De wet beklemtoont de samenhang in de fysieke leefomgeving en biedt het instrumentarium om beter in te spelen op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. De wet biedt ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit.

Doelen

De maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. De wet laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk. Het is bovendien een zo eenvoudig mogelijke wet met zo min mogelijk administratieve lasten en bestuurslasten.
Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;

[1] In de bijlage is een lijst opgenomen met veelvoorkomende begrippen. Deze begrippen zijn de eerste keer dat ze in de tekst voorkomen met een sterretje gemarkeerd.

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Instrumenten van de Omgevingswet

Het wetsvoorstel omvat grondslagen voor omgevingswaarden* en instructieregels* die randvoorwaarden vormen voor het handelen van de overheid, een planstelsel, grondslagen voor algemene regels* voor activiteiten en regels voor besluitvorming over projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving.
De systematiek van de Omgevingswet komt overeen met die van richtlijnen van de Europese Unie (EU). Daarin staat een beleidscyclus centraal die gericht is op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. In samenspraak met andere actoren in de maatschappij formuleert de overheid de doelen voor de fysieke leefomgeving en ziet er op toe dat deze worden gehaald. Dat vereist heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en de overheid zelf activiteiten kunnen verrichten, zoals aanleg van wegen en energieparken, bouw van woningen, of het in bedrijf hebben van een fabriek. Het wetsvoorstel biedt een eenduidig palet aan instrumenten om activiteiten in goede banen te leiden. Het gaat daarbij om instrumenten die de totstandkoming van omgevingsbeleid ondersteunen, instrumenten voor beleidsdoorwerking en regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers.

Tabel: typering instrumenten Omgevingswet.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
Omgevingsvisie programma	Omgevingswaarde instructiere-gel instructie*	algemene regels (waaronder het omgevingsplan)	Omgevingsvergunning projectbesluit

De wet kent zes kerninstrumenten:
- de omgevingsvisie*, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;
- het programma*, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen* die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;
- decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan* van de gemeente, de waterschapsverordening* van het waterschap en de omgevingsverordening* van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt;
- algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
- de omgevingsvergunning*, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;
- het projectbesluit*, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de ‘sneller en beter’-aanpak*.

Naast deze kerninstrumenten omvat het wetsvoorstel ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals regelingen voor toezicht en handhaving.

Vervolgproces

Het wetsvoorstel beoogt een beweging in gang te zetten en is richtinggevend voor het vervolgproces van de stelselwijziging. Het biedt een bestendige structuur voor de omgevingswetgeving. Enkele onderdelen van het omgevingsrecht worden apart aangepakt en op een later moment ingebouwd in deze wet (bodem, geluid, grondeigendom, natuur, wegbeheer en de niet-locatiegebonden* delen van de milieuregelgeving). Voorzien is dat de Omgevingswet uiteindelijk in de plaats komt van:
- 24 wetten: de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet Verkeer en Vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet;
- delen van de Monumentenwet 1988 en de Woningwet;
- bepalingen uit wetgeving voor energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die een rol spelen bij besluiten over ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving.

Het bereiken van bovenstaande verbeterdoelen vereist ook herziening van de uitvoeringsregelgeving. Het Omgevingsbesluit, dat tegelijk met de Omgevingswet in werking dient te treden, bevat de op de wet aansluitende procedures. Herziening van de algemene maatregelen van bestuur met inhoudelijke randvoorwaarden aan het handelen van de overheid – zoals omgevingswaarden en instructieregels – is van cruciaal belang voor het bereiken van de verbeterdoelen. Ook geeft de voorgestelde wetswijziging een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht.

1 Aanleiding, visie en doelen

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding voor het wetsvoorstel, de visie van de regering die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet en de doelen die de regering voor ogen heeft met de stelselwijziging. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet, die voortkomen uit de doelen, uit keuzes van de regering en uit externe factoren zoals het EU-recht. Hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel: de opbouw, de instrumenten en de wijze waarop deze samenwerken. Dit samenvattende hoofdstuk dient als snelle introductie op het wetsvoorstel en als achtergrondinformatie bij het lezen van het vervolg. Hoofdstuk 4 bevat een nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel met een meer gedetailleerde beschrijving en verantwoording van gemaakte keuzen bij het ontwerpen van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 5 beschrijft de werking en winst van de Omgevingswet vanuit diverse invalshoeken en laat zien hoe de Omgevingwet ingezet kan worden voor verschillende opgaven. Ook wordt in dat hoofdstuk teruggekeken in hoeverre de gekozen oplossing voldoet aan de eerder geformuleerde doelen. Hoofdstuk behandelt de voorziene rechtsbescherming onder de Omgevingswet.
Hoofdstuk bevat een weergave van de verhouding met bestaande en voorgenomen wetgeving. Ook wordt ingegaan op de voorziene toekomstige uitbouw van de Omgevingswet. Hoofdstuk beschrijft de EU-richtlijnen waarvoor deze wet het nieuwe implementatiekader wordt, omdat de wetten waarin zij eerder waren geïmplementeerd opgaan in de Omgevingswet. Hoofdstuk behandelt de implementatie van het wetsvoorstel, digitale aspecten en uitvoering, toezicht en handhaving van het wetsvoorstel. Hoofdstuk beschrijft de effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en openbaar bestuur. Hoofdstuk bevat een samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel en de reacties van maatschappelijke actoren tijdens de consultatie. Hoofdstuk gaat in op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de bijlage is een lijst opgenomen met veelvoorkomende begrippen.

1.2 Ontwikkelingen in het omgevingsrecht

Het omgevingsrecht is een divers terrein van wetgeving voor het behoud, het beheer*, het gebruik* en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het omvat enkele tientallen wetten, circa 120 algemene maatregelen van bestuur en enkele honderden ministeriële regelingen. Het omgevingsrecht is continu in beweging als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen.
In de tweede helft van de twintigste eeuw is een groot aantal sectorale wetten tot stand gekomen om de verschillende belangen in de fysieke leefomgeving te beschermen tegen de gevolgen van activiteiten en projecten[2]. Per sector zijn besluitvormingsprocedures en beschermingsniveaus voor onderdelen van de fysieke leefomgeving vastgelegd. Later zijn de – eveneens sectorale – EU-richtlijnen in die wetten geïmplementeerd. Deze stelsels van sectorale wet- en regelgeving hebben in de loop der jaren hun diensten bewezen bij de ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving.
Langzamerhand is het besef ontstaan dat de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen te traag verloopt. In de afgelopen twee decennia zijn aan dit stelsel wetten toegevoegd om de besluitvormingsprocessen te verbeteren, zoals de Tracéwet, coördinatieprocedures in diverse wetten waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet. Ook is in diverse sectoren van het omgevingsrecht een beweging op gang gekomen die erop gericht is procedures te versnellen en te verbeteren en lasten te verminderen. Zo is in het waterdomein via de Waterwet vergaande vereenvoudiging en integratie bereikt. Door de modernisering van de monumentenzorg heeft een omslag in het denken plaatsgevonden: van objectgericht naar meer gebiedsgericht en met groeiende aandacht voor behoud door ontwikkeling. Bij milieu (Activiteitenbesluit milieubeheer) en bouwen (Bouwbesluit 2012) is grote vooruitgang geboekt door algemene regels vast te stellen die een vergunning in veel gevallen overbodig maakten. Met het wetsvoorstel gaat de regering door op de weg van vereenvoudiging en integratie van gebiedsgerichte regelgeving en beter gebruik van algemene regels.
De wetswijzigingen van de afgelopen jaren waren noodzakelijk en hebben resultaat gehad. Toch ervaren velen het huidige omgevingsrecht als te complex. Een belangrijke oorzaak is de sectorale opbouw, waardoor initiatiefnemers in veel gevallen met verschillende wetten en procedures te maken hebben.

1.3 Aanleiding voor het wetsvoorstel

Deze paragraaf beschrijft ontwikkelingen in de samenleving en knelpunten die de achtergrond en

[2] Het begrip ‘activiteit’ wordt gehanteerd voor door de Omgevingswet gereguleerde handelingen. Het begrip ‘project’ omvat de realisatie van werken en andere ingrepen in de leefomgeving. Het begrip is afkomstig uit de mer-richtlijn, die bepaalt in welke gevallen projecten mer-plichtig zijn.

drijvende kracht vormen voor ontwikkelingen in het omgevingsrecht. In de samenleving bestaat in toenemende mate oog voor de samenhang tussen de opgaven, het belang van duurzame ontwikkeling en regionale verschillen. Ook is er behoefte aan inzichtelijke regelgeving en snelle, samenhangende besluitvorming over initiatieven. Ook los van die ontwikkelingen in de samenleving ervaren gebruikers diverse knelpunten bij het huidige omgevingsrecht, vooral in het geval van projecten die met meerdere wettelijke kaders te maken hebben. Geconcludeerd wordt dat de huidige wetgeving niet langer aansluit bij de behoeften van de samenleving.

Groeiende samenhang tussen opgaven in de leefomgeving

In het dichtbebouwde Nederland verdragen maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen-, water- en (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw zich niet altijd met de bescherming van gezondheid, milieukwaliteit, natuur, landschap en cultureel erfgoed. Doordat de opgaven zo nauw samenhangen wordt het werken vanuit een sectorale benadering – enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming – steeds complexer. De groeiende samenhang wordt al geruime tijd erkend.
In het afgelopen decennium is bijvoorbeeld de verhouding tussen water en ruimtelijke ontwikkeling sterk beklemtoond. Het vanaf midden jaren '80 ontwikkelde concept integraal waterbeheer gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen, en de samenhang daarvan met de omgeving (natuur, milieu en ruimtelijke ordening). Mede gezien de klimaatverandering is het van belang om waterbewust te bouwen en de ruimte zodanig in te richten dat de kans op en de gevolgen van een overstroming beperkt blijven.
Ook de aandacht voor natuurinclusief ontwikkelen en ontwerpen illustreert de groeiende samenhang. Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert in zijn Natuurverkenning 2010–2040[3] dat coalities tussen het natuurbeleid en bijvoorbeeld de bouwsector of energiesector een betere aansluiting met maatschappelijke drijfveren mogelijk maken en zo tot effectiever beleid leiden. Dat geldt ook voor versterking van de economie van het platteland in de verbinding tussen primaire landbouwproductie, natuurbeheer, recreatie, toerisme en de ontwikkeling van onderscheidende ruimtelijke kwaliteit als positief aspect van groeiende regionale verschillen[4].
Om beter te kunnen inspelen op de samenhang tussen opgaven hebben enkele provincies al een integrale omgevingsvisie en omgevingsverordening opgesteld. Op rijksniveau is het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) verbreed naar het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), en zijn de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit vervangen door één Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)[5]. De vergrote samenhang speelt ook op deelterreinen: het beleid voor bodemsanering ontwikkelt zich bijvoorbeeld tot een beleid voor benutting van de ondergrond.[6]

Transitie naar een duurzame samenleving

Een belangrijk deel van het huidige omgevingsrecht is geëvolueerd uit wetgeving die primair is ontstaan uit de behoefte het lokale milieu en de burger te beschermen tegen hinder en verontreiniging. De lokale gevolgen van de sterke economische groei in de vorige eeuw zijn door deze sectorale regelgeving over het algemeen beheersbaar gebleken. De kwaliteit van de directe leefomgeving in Nederland is volgens de Balans van de leefomgeving sinds 1990 toegenomen.[7] Dit blijft echter een continue inspanning vergen.[8] Zo zijn bovenlokale gevolgen van de economische activiteiten nog niet op alle fronten onder controle, laat staan mondiale opgaven, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen.[9] Nationaal en internationaal groeit het besef dat de op de korte termijn gerichte cultuur van 'groei dankzij uitputting' (met cumulatieve of sluimerende gevolgen – ook al zijn de lokale gevolgen soms acceptabel) moet transformeren naar een cultuur van groei waarbij niet méér waarde wordt onttrokken dan wordt gecreëerd. De vitaliteit van het natuurlijk kapitaal van onze aarde moet behouden blijven en tegelijkertijd moet onze economie worden bevorderd.
Duurzaamheid is het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. De commissie-Brundtland[10] definieerde het begrip 'duurzame ontwikkeling' als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Deze omschrijving van

[3] Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurverkenning 2010–2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap, 2012.
[4] Dynamiek en Robuustheid van Multifunctionele landbouw, rapportage fase 1: stand van zaken, Wageningen Universiteit, 2011.
[5] Kamerstukken II 2011/12, 33 260, nr. 50, bijlage.
[6] Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nr. 1.
[7] Planbureau voor de Leefomgeving, Balans van de Leefomgeving, 2012, blz. 10.
[8] Stichting Natuur en Milieu, Ranking the Stars, oktober 2011.
[9] Zie ook: Planbureau voor de Leefomgeving, Wissels omzetten – Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw, juni 2013.
[10] United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987.

duurzame ontwikkeling is sindsdien wereldwijd aanvaard. Duurzaamheid gaat onder meer over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening, over het concurrentievermogen van de economie, de toekomstbestendigheid van de zorg, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, cultureel erfgoed, werkgelegenheid, het financieel systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld. Duurzame ontwikkeling vraagt zodoende om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en opgaven in samenhangen te benaderen. Daarbij kunnen lastige keuzes aan de orde zijn, zowel over inhoudelijke aspecten als over de verhouding tussen individueel en collectief belang. Het blijft daarbij wenselijk te streven naar zoveel mogelijk 'win-win'-situaties. De praktijk wijst echter uit dat het niet altijd mogelijk is dit voor elk facet te realiseren.

Regionale verschillen

De verschillen tussen en binnen regio's in Nederland groeien. De helft van de Nederlandse gemeenten heeft te maken met bevolkingskrimp, maar in krimpgebieden versterken sommige gebieden en steden juist hun streek- en centrumfunctie. In de Randstad, maar ook in grote steden daarbuiten, groeit de bevolking en blijft er een aanzienlijke vraag naar nieuwe woningen[11]. Tegelijkertijd rukt de krimp op naar voormalige groeisteden als Heerlen en Almelo. Ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Landelijke gebieden die aantrekkelijk zijn voor (gepensioneerde) welgestelden onderscheiden zich qua bevolkingssamenstelling en inkomensposities steeds meer van het perifere agrarisch platteland waar kansarmen en lagere inkomens achterblijven, terwijl economische crisis en schaalvergroting in de landbouw op veel plaatsen leiden tot functiewijziging en functiemenging van gebouwen, inrichtingen en gebieden. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in bebouwd gebied waar economische crisis en economische structuurverandering aanleiding vormen voor functiewijziging en functiemenging in oude binnenstedelijke werkgebieden, op bedrijventerreinen en kantorenparken. Zowel inhoudelijk als qua krachtenveld zijn er grote verschillen tussen de opgaven bij dergelijke projecten. Ook culturele verschillen leiden tot inzet van andere instrumenten. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de provinciale verordening op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Sommige provincies passen deze terughoudend of niet toe, andere doen dit geregeld.[12] Om te kunnen inspelen op regionale en locatiespecifieke behoeften zijn differentiatie, maatwerk en innovatie nodig. Wet- en regelgeving kent echter nog vaak een generieke insteek en een te uniforme sturing vanuit het Rijk. Zo zijn er op veel rijksregels geen lokale uitzonderingen mogelijk, ook niet als dit gelijkwaardige en innovatieve oplossingen zijn.

Behoefte aan ruimte voor initiatieven

De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op particuliere initiatieven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels en procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren. Tegelijkertijd verwacht de samenleving dat de overheid zorgt voor voldoende betrokkenheid van burgers bij besluitvorming, voldoende rechtsbescherming en bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit leidt tot inherente spanning in een dichtbevolkt land met mondige burgers.
De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) signaleren de opkomst van de zogeheten uitnodigingsplanologie.[13] Ruimtelijke plannen zijn daarin niet langer een blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.
De samenleving verandert: werk is minder plaatsgebonden, het platteland is steeds minder exclusief agrarisch, de mobiliteit neemt toe, het aantal eenpersoonshuishoudens groeit. Hierdoor neemt de behoefte aan meer dynamiek in de gebouwde omgeving toe. Daarbij komt dat de vraag naar woningen, kantoren en winkels is ingezakt. Deze situatie zal niet snel weer aantrekken naar het niveau van voor 2009. De aandacht verschuift van grootschalige nieuwe ontwikkelingen (nieuwbouw) naar beheer en (her)ontwikkeling van het bestaande. Er is vaker sprake van flexibel, tijdelijk gebruik van gronden en gebouwen. Wat nu een kantoor is, zou (tijdelijk) gebruikt kunnen worden voor bijvoorbeeld studentenwoningen, hotelfaciliteiten of zelfs nieuwe vormen van indoor stadslandbouw. (Binnen)stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere aanpak; bouwen moet daarbij vraaggerichter en goedkoper kunnen.
De samenleving vraagt om procedures voor besluitvorming die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en om ruime, heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen. Dit is niet alleen van belang voor private partijen, maar ook voor publieke, zoals waterbeheerders.

[11] Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, Regionale prognose 2009–2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp, januari 2010.
[12] Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten, 2010.
[13] Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies 'Omgevingswet: kans voor kwaliteit', 2001/07, 4 november 2011.

Knelpunten in het huidige omgevingsrecht

Het huidige omgevingsrecht sluit onvoldoende aan op de boven beschreven ontwikkelingen in de samenleving. Een andere belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel vormen de signalen die de regering ontvangt over knelpunten in het huidige omgevingsrecht.[14,15] Knelpunten kunnen ontstaan doordat een specifieke regel 'knelt' bij een initiatief of door de samenloop van regelgeving. Als een specifieke regel knelt, is dat meestal geen gevolg van het wettelijke stelsel, maar van keuzes op het niveau van uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving, zoals het vereisen van vergunningen waar algemene regels volstaan of onnodig beperkende regels. Verder zijn sommige wettelijke procedures complex of langdurig. Dat soort knelpunten laat zich vanzelfsprekend oplossen op het niveau van een individuele wet; de afgelopen jaren zijn al diverse verbeteringen doorgevoerd.
Bij projecten die met samenloop van wettelijke kaders te maken leidt daarentegen het wettelijke stelsel tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De verbeteringen van de afgelopen jaren bieden hiervoor onvoldoende oplossingen. De drie belangrijkste knelpunten zijn:

a. complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend, en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang;
b. onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen* en voorschriften met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie;
c. bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.

Ad a. Complexe en versnipperde regelgeving

Voorbeelden:

- Op Ruimte voor de Rivier-projecten zijn onder andere de Waterwet en de Wro van toepassing. Een project moet de procedure doorlopen om tot een Waterwet-projectplan te komen en in de meeste gevallen ook de bestemmingsplanprocedure uit de Wet ruimtelijke ordening. Er is daarbij sprake van dubbele procedures. Het instrument inpassingsplan, dat de genoemde dubbeling van de procedures uitsluit, kent een ander ongemak: in deze regeling zijn de eisen van de waterbeheerder niet geborgd. Een eenduidige procedure met een integrale afweging over het project voorkomt dubbele procedures en schept duidelijkheid over procedurele eisen en bevoegdheden.
- Bestaande (geluid) wetgeving maakt het niet gemakkelijk om door middel van functiewijziging snel in te spelen op veranderingen. De Wet geluidhinder schrijft bijvoorbeeld voor dat indien de voorkeurswaarde wordt overschreden een procedure voor hogere waarden nodig is. Dat is op veel plaatsen het geval, wat betekent dat de procedure vaak wordt gebruikt en een grote procedurele- en onderzoekslast oplevert.

Voor beleidsontwikkeling kent de huidige wetgeving vijf strategische planfiguren en zeven meer op uitvoering gerichte beleidsplannen, elk met hun eigen procedures. Algemene regels zijn te vinden in circa 120 algemene maatregelen van bestuur, meerdere verordeningen per decentraal bestuur en binnen gemeenten soms meer dan 100 bestemmingsplannen. Ondanks de integratie van vergunningen die de Wabo teweeg heeft gebracht zijn er nog ruim tien andere rijksvergunningen en -ontheffingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Vijf wetten kennen procedures om besluitvorming over projecten gecoördineerd te laten verlopen.
Het grote aantal regels en plannen maakt het voor initiatiefnemers van projecten en activiteiten niet eenvoudig te bepalen wat wel en niet toegestaan is in een gebied. Dit beperkt de ruimte voor initiatieven. De hoeveelheid sectorale normen en regels, met bijbehorende onderzoeks- en verantwoordingsplicht, maakt de besluitvorming complex. Elke wet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving kent eigen bevoegdhedenverdelingen, procedures, termijnen enzovoorts. Grote projecten kunnen tientallen tot honderden besluiten vergen. Een en ander leidt tot grote administratieve lasten voor de initiatiefnemer en bestuurslasten bij de overheid. Hoewel de informele fase bij gebiedsontwikkeling meestal langer duurt dan de formele fase, blijkt het complexe stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen ook al tijdens de informele fase grote invloed uit te oefenen op de complexiteit en procesduur van gebiedsontwikkeling.[16] Bij projecten met een langere looptijd ontstaat daarnaast onzekerheid door tussentijdse wijzigingen in beleid en regelgeving. De complexiteit en onzekerheid belemmeren voorgenomen projecten op het gebied van mobiliteit, stedelijke herstructurering, plattelandsontwikkeling, waterveiligheid, energietransitie, grondstoffenwinning en natuur.
Op dit moment is er geen samenhangend stelsel van omgevingsrecht. Er zijn verschillende rechtsgebieden met hun eigen geschiedenis, structuur en cultuur. Zo gaat de Wet ruimtelijke ordening uit van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor regulering van het gebruik van de grond en de bouwwerken. De

[14] Waarom een nieuwe Omgevingswet: Schets omgevingsrechtelijke problemen, Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage I.
[15] F. de Zeeuw, F. Hobma en R. de Boer, Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten: Case-onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, oktober 2012.
[16] Planbureau voor de Leefomgeving, Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, 2011, blz. 8.

bouw- en milieuwetgeving beperkt de beleidsvrijheid met landelijk en soms Europees bepaalde normen en regels. De wetgeving voor water, natuur, ontgrondingen, luchtvaart en beheer van de infrastructuur legt taken en bevoegdheden bij andere bestuursorganen dan gemeenten.
Ook regelen de wetten participatie en betrokkenheid van burgers bij projecten op een verschillende manier. Actieve betrokkenheid, bij voorkeur in een vroeg stadium en bijvoorbeeld volgens de 'sneller en beter'-aanpak, is zeer gewenst, juist bij complexe projecten. Van de huidige wetten voorziet alleen de Tracéwet daarin.
De verschillende wetten verhouden zich elk op hun eigen wijze met de Wet ruimtelijke ordening. Zelfs deskundigen kunnen het geheel van wetgeving niet volledig overzien en doorgronden. Prof. C.W. Backes noemt complexiteit als het voornaamste bezwaar van het huidige omgevingsrecht[17]. In de uitvoeringspraktijk komen deze benaderingswijzen bij elkaar en is het aan de initiatiefnemer om de informatiebehoefte en procedurele vereisten van de verschillende stelsels te combineren en de verschillende instanties te bedienen. Terwijl de opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving in toenemende mate verbonden raken, is de wetgeving gefragmenteerd gebleven.
De (digitale) informatievoorziening rondom de verschillende wetten is op verschillende wijze geregeld. Gegevensbestanden zijn ontstaan vanuit wisselende motieven en belangen, met andere eisen en met verschillende mate van Europese onderbouwing. Daardoor zijn gegevens over de fysieke leefomgeving nog niet altijd voldoende beschikbaar, bruikbaar of bestendig voor gebruik door initiatiefnemers of overheden in de praktijk. Dit leidt tot extra onderzoek en onderzoekskosten.

Ad b. Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

Voorbeelden:
- Een gemeente wil planologische ruimte creëren voor verschillende activiteiten in een gebied waar transformatie nodig is. Voor het vaststellen van dit 'globale bestemmingsplan' moet de gemeente kunnen uitsluiten dat er onaanvaardbare geluidhinder ontstaat op toekomstige woningen. Daarvoor worden de geluidseffecten van verschillende mogelijk te realiseren varianten in beeld gebracht. Veel van deze onderzoekslasten zullen achteraf niet nodig zijn gebleken voor de werkelijke invulling van het gebied. De kosten zijn dan echter wel gemaakt.
- De milieueffectrapportage voor de Tweede Maasvlakte omvatte uiteindelijk zesduizend pagina's. Het illustreert hoe groot de onzekerheid is en hoe ver gegaan wordt om zeker te zijn dat aan alle onderzoeksverplichtingen is voldaan.
- Een theetuin (kleinschalige horeca voor recreanten in het seizoen) heeft niet kunnen draaien omdat de vergunningtermijn dit niet toeliet. Voor functieverandering is immers een omgevingsvergunning nodig met een goede ruimtelijke onderbouwing. De proceduretermijn is zes maanden. Dit was een tegenslag voor de initiatiefnemer en de recreatieve ambities uit de lokale structuurvisie.[18]
- Het genereren van verkeerscijfers vormt de grootste kostenpost bij het voorbereiden van een tracébesluit. Door de exactheid van de methode en de foutenmarges behorende bij de aannames over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het verkeersaanbod, geven de resultaten een schijnexact beeld van de werkelijkheid.

Veel middelgrote en grote projecten zijn complex door het grote aantal belangen waarmee een initiatiefnemer en het openbaar bestuur rekening moeten houden. Omdat er de afgelopen jaren steeds meer beleid en regelgeving bij zijn gekomen, neemt deze complexiteit alleen maar toe. De wijze waarop toetsingskaders* en onderzoeksvereisten nu zijn vormgegeven in het omgevingsrecht leidt in de praktijk tot extra complexiteit. Soms moet er in een te vroege fase van planvorming al veel detailinformatie worden geleverd, die dan nog niet beschikbaar is of die innovatie in de weg staat. Rekenmodellen en wetenschappelijke bewijsvoering krijgen een absoluut karakter. En er worden soms aanvullende onderzoekseisen gesteld uit angst voor procedurele fouten, zonder dat er sprake is van een feitelijke informatiebehoefte. Er wordt kortom zekerheid beoogd die niet gegeven kan worden, waardoor ongewild doelen naar de achtergrond verdwijnen en normen voorop komen te staan. Dit past niet bij de beoogde transitie naar duurzame ontwikkeling.
De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken is beperkt door de regels van de Europese Unie, het Rijk en de provincie, soms zodanig dat een lokaal wenselijke ontwikkeling juridisch of financieel-economisch onmogelijk blijkt. Op het lokale bestuursniveau bestaat soms de indruk dat het regionale en landelijke bestuur het beginsel van subsidiariteit onvoldoende toepassen.
Bestemmingsplannen zijn vaak zeer gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Dit lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen. Maar de praktijk laat zien dat er veel en gemakkelijk van wordt afgeweken en er in de praktijk dus helemaal geen sprake is van rechtszekerheid[19]. Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de

[17] C.W. Backes, Essay 'Naar een integrale Omgevingswet?' in Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bezinning op het omgevingsrecht, 2010, blz. 03.
[18] Knelpunten omgevingsrecht aangedragen vanuit de gemeente Houten.
[19] Brochure 'Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden', Ministerie van VROM, 2009.

samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden. Gemeenten voelen zich echter vanwege onderzoeksverplichtingen en jurisprudentie gedwongen gedetailleerde bestemmingsplannen te maken.
Sommige wettelijke vereisten aan het bestemmingsplan blijken niet aan te sluiten bij de maatschappelijke opgaven van vandaag. Gezien de economische toestand en de trend naar 'organische groei' (uitnodigingsplanologie) blijkt het aantonen van de financiële uitvoerbaarheid niet altijd reëel en wordt de vereiste tienjaarlijkse actualisatie een nodeloze bestuurlijke last.
Dat er voor één project meerdere besluiten nodig zijn, is niet alleen lastig voor de initiatiefnemer, maar maakt ook de rechtsbescherming weinig transparant. Voor niet deskundige burgers is het soms onduidelijk in welk van de besluiten hun belangen aan de orde zijn. Deskundige tegenstanders kunnen hun belangen steeds opnieuw aan de orde stellen bij de afzonderlijke besluiten.
Vergunninghouders beleven de toegekende gebruiksruimte* soms als een recht dat vergelijkbaar is met eigendom, terwijl die gebruiksruimte nooit zo bedoeld is geweest. Zo zijn er bedrijven die een bepaalde hoeveelheid geluid zouden mogen produceren, maar dit in de praktijk nooit doen of gedaan hebben. Dit kan ertoe leiden dat er geen ruimte is voor andere bedrijven die ook geluid produceren, waardoor het gebied op slot komt te zitten en een gemeente hier niets tegen kan doen.
Waar spanning bestaat tussen verschillende (wettelijke) randvoorwaarden moet worden gekozen. Veel van de huidige wetten stellen daarbij niet het project centraal, maar deelbelangen en procedures. Hoewel er soms speelruimte is, is die niet altijd duidelijk als gevolg van de samenloop van diverse wetten met eigen toetsingskaders en procedures. Overheden zijn dan geneigd het zekere voor het onzekere te nemen. De huidige wetgeving geeft overheden dus onvoldoende mogelijkheden om actief te werken aan de transitie naar duurzame ontwikkeling en, rekening houdend met regionale verschillen, ruimte te bieden voor initiatieven.

Ad c. Bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering

Voorbeeld: Herbestemming van een monumentale watertoren liep bijvoorbeeld ernstige vertraging op door het tot drie maal toe afkeuren van de vernieuwde toegang van het gebouw door frictie tussen de eisen vanuit het monumentale belang, de bouwvoorschriften en de eisen van de brandweer.
De juridische context is mede bepalend voor de cultuur rond de besluitvorming. Bij projecten als de aanleg van een weg, de realisatie van een waterberging, binnenstedelijke herstructurering, een zandwinning of een natuurgebied is er steeds sprake van een samenloop van belangen en bevoegdheden* van diverse partijen. Te vaak worden plannen vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Het ontbreekt dan aan samenwerking, afstemming en kennis en kunde. Waar wel samengewerkt wordt, zijn vaak veel bestuurders betrokken bij de besluitvorming en kost het moeite om samen tot een besluit te komen en om vast te houden aan een eenmaal genomen besluit. Het risico op vernietiging van het plan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werkt een defensieve cultuur bij plannenmakers in de hand.[20] Vanzelfsprekend laten dit soort problemen zich niet alleen oplossen met nieuwe wetgeving. Maar de Omgevingswet kan daar wel bij helpen door heldere normstelling, duidelijkheid over flexibiliteit daarin, en procedures die uitnodigen tot samenwerking.
De kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het omgevingsrecht vormt al enkele jaren onderwerp van zorg. Structurele en deels institutionele knelpunten bemoeilijken een effectieve en efficiënte uitvoering van deze taken. Zo beschikken sommige met VTH belaste organisaties over onvoldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid.[NaN]

1.4 Visie op de Omgevingswet

Deze paragraaf gaat allereerst in op de keuze om te komen tot een Omgevingswet ter vervanging van het huidige omgevingsrecht. Vervolgens worden de doelen van het wetsvoorstel en de basisprincipes van het voorgestelde stelsel van de wet beschreven.

Aanpak van de stelselherziening

Een verdergaande optimalisatie van het huidige stelsel is geen werkbare aanpak, gegeven de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen en knelpunten. Dat zou voldoende zijn als het slechts zou gaan om het oplossen van praktische knelpunten en het optimaliseren van procedures. De maatschappij verwacht echter een samenhangende benadering van de opgaven en een vergaande reductie van de complexiteit van de wetgeving. De regering kiest daarom voor volledige vernieuwing van het

[20] Planbureau voor de Leefomgeving, Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, 2011, blz. 13.
Vooruitlopend op de Omgevingswet zal de Wabo worden aangevuld met een aantal regels gericht op het toepassen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering, de opschaling van de uitvoering van complexe taken naar regionale uitvoeringsdiensten en het intensiveren van de onderlinge samenwerking. Deze regels zullen te zijner tijd worden overgeheveld naar de Omgevingswet.

omgevingsrecht. Dit sluit aan bij adviezen[22,23] en is politiek beklemtoond via de motie-Pieper[24]. De roep klinkt ook door in het advies van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) en van adviesgroepen die bestaan uit direct betrokkenen uit de wetenschap, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties en het decentraal bestuur.[25] De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt in zijn voorlichting over de herziening van het omgevingsrecht zijn waardering uit voor het initiatief tot vereenvoudiging van het omgevingsrecht.[25] Tot slot bleek uit de internetconsultatie over de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht dat er in beginsel brede steun is voor de gekozen koers.[26]
De Afdeling advisering heeft in zijn voorlichting geadviseerd een gefaseerde invoering te volgen bij de totstandkoming van de Omgevingswet. De regering sluit zich daarbij aan door te kiezen voor een aanpak in modules. Daarbij kiest de regering ervoor met dit wetsvoorstel de kerninstrumenten van het nieuwe stelsel samen te brengen: met dit wetsvoorstel wordt het nieuwe wettelijke gebouw neergezet. Daarna is er ruimte voor verdere uitbouw (zie verder paragraaf 1.6 en paragraaf 7.5). Een aanpak waarbij ook dit wetsvoorstel in kleinere modules zou worden verdeeld zou leiden tot veel tijdelijke aansluitingen tussen 'oud' en 'nieuw' recht en daaraan gekoppeld overgangsrecht. Dat zou de boven beschreven complexiteit – tijdelijk – nog verergeren. Dat is niet acceptabel voor de praktijk.
De regering doet een voorstel voor één wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht waarbinnen regels onderling samenhangen en een logische plek hebben. Een groot aantal sectorale wetten en regelingen wordt samengebracht. De stelselwijziging ondersteunt een paradigmawisseling: van projecteren van centraal beleid op projecten naar het vooropstellen van ontwikkelingen, waarbij een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal staat. Dit gebeurt wel vanuit het besef dat de fysieke leefomgeving een verzameling componenten, netwerken, structuren, objecten en factoren omvat die door schaal, aard en belang soms om verschillende benaderingen vragen.
Bij de opbouw van het nieuwe stelsel zijn vereisten vanuit het EU-recht richtinggevend. Goed functionerende onderdelen van de sectorale stelsels komen terug in het nieuwe stelsel als ze passen in de eenduidige en eenvoudige systematiek. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is een nieuw evenwicht gezocht tussen regeling op wetsniveau en in uitvoeringsregelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat de hoofdzaken in de wet worden opgenomen.
Met dit wetsvoorstel is de stelselwijziging niet af. Het beoogt een beweging in gang te zetten en is richtinggevend voor het vervolgproces. Nog komende wetsvoorstellen en uitvoeringsregelgeving zullen gebruik maken van de werkwijze en begrippen van dit wetsvoorstel. Ook geeft de wetswijziging een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht.

Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

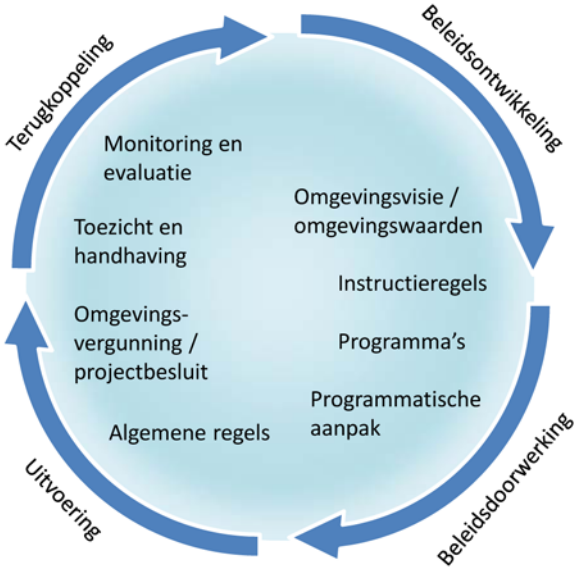
De Omgevingswet is gericht op het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.
Deze doelstelling is samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om te leven. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet.
Voor een goede afweging is het van belang dat de onderscheiden belangen in de fysieke leefomgeving zoals milieu, water, natuur, infrastructuur en cultureel erfgoed zichtbaar blijven. Dit geldt voor water en infrastructuur in het bijzonder, omdat hier sprake is van functioneel bestuur. De Omgevingswet moet ook de beheerder een adequaat instrumentarium blijven bieden. Die belangen brengen onder de Omgevingswet echter niet langer sectorale procedures en systemen met zich, omdat die sterk belemmerend kunnen werken voor een samenhangende aanpak van opgaven bij private en publieke ontwikkelingsinitiatieven. Grotere afwegingsruimte biedt ruimte voor maatwerk en beperkt het risico dat suboptimale oplossingen worden gekozen. Zo kan beter worden ingespeeld op de regionale verschillen en op marktinitiatieven. De wet faciliteert ook overheidstaken zoals bescherming tegen overstromingen. Overigens is de Omgevingswet er ook voor kleine of eenvoudige initiatieven. Minder, eenvoudiger en daarmee snellere procedures maken het voor de gebruiker gemakkelijker om

[22] F. de Zeeuw, Doorbreek de Impasse, 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 844, nr. 44, bijlage.
[23] Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht, 2011.
[24] Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16.
[25] De eerste adviezen van deze adviesgroepen zijn aan de Tweede Kamer toegezonden als bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.
[25] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4.
[26] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nrs. 3 en 4.

initiatieven te ontplooien. Burgers en bedrijven moeten ook gemakkelijker dan nu informatie kunnen krijgen via internet over de regels voor hun gronden en gebouwen en de kwaliteit van hun leefomgeving.

Zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving

De menselijke activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden soms tot belangentegenstellingen. De kwaliteitsverbetering voor de één, zoals een grotere woning of een snelle wegverbinding, leidt tot kwaliteitsverlies voor de ander, zoals verlies van uitzicht of recreatiemogelijkheden. De overheid is verantwoordelijk voor het bewaken van de balans. Het belang van de kwaliteit van onze leefomgeving en de zorg van de overheid daarvoor is vastgelegd in de Grondwet[28] en blijkt uit diverse EU-richtlijnen. Die zorg bestaat uit twee hoofdelementen. In de eerste plaats draagt de overheid zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit. In de tweede plaats zorgt de overheid voor collectieve voorzieningen in de fysieke leefomgeving zoals watersystemen, wegen en riolering. Deze zorg vereist regulering van activiteiten van burgers en van de overheid zelf, en actief handelen van de overheid voor aanleg en beheer van collectieve voorzieningen.
De Omgevingswet brengt wetten samen met verschillende sturingsmodellen. De verschillende sturingsmodellen zijn afgestemd op de sterk verschillende aard van de onderdelen van de fysieke leefomgeving en opgaven die daarbij horen. Ook de wijze van sturing in EU-richtlijnen volgt de inhoud van het beleidsterrein waar de richtlijn over gaat. Voor sommige onderwerpen zoals veiligheid, milieukwaliteit en bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed heeft dat geleid tot het stellen van nationale of internationale regels over activiteiten. Voor andere onderwerpen zoals hoofdinfrastructuur zijn taken belegd bij het centrale bestuur. Bij een derde groep onderwerpen, zoals de inrichting van de openbare ruimte, ligt het primaat bij het decentraal bestuur. Het sturingsmodel van de Omgevingswet moet de intrinsieke inhoudelijke verschillen respecteren en tegelijkertijd zoveel mogelijk uniform werken.
De beleidscyclus als basis voor de Omgevingswet
Het motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' is de essentie van de Omgevingswet. De opbouw van het wetsvoorstel volgt een beleidscyclus. Die aanpak is ontleend aan EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water.



Figuur: de beleidscyclus van de Omgevingswet.

Aan de linkerzijde van de cyclus, in het gedeelte dat wordt aangeduid met 'uitvoering', staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal: burgers, bedrijven, of (overheids)organisaties die iets willen ontwikkelen. Dit kan de uitbreiding van een bedrijf of woning zijn, de bouw van een school maar ook de aanleg van een natuurgebied, snelweg of windmolenpark. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht*. Waar inkadering van activiteiten door overheden nodig is, gebeurt dat zoveel mogelijk door algemene regels. Burgers en bedrijven hoeven dan niet vooraf toestemming te vragen aan de overheid. Waar

[28] Artikel 21 van de Grondwet: '*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*'

dat niet kan, moet de initiatiefnemer vooraf toestemming vragen aan de overheid. Primair gebeurt dat via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent het wetsvoorstel het projectbesluit waarmee een overheidsinstantie zelf de regie kan nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is, zoals aanleg van een snelweg of een dijkverlegging. Dat geldt ook voor private projecten met een publiek belang, zoals aanleg van een windmolenpark of winning van grondstoffen.
Een belangrijke schakel in de cyclus is toezicht en handhaving.
De zorg van de overheid is erop gericht de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. Dit betekent dat de Omgevingswet de overheid kan verplichten om maatregelen te treffen wanneer de kwaliteit van de fysieke leefomgeving tekort schiet. Daarbij blijft er zoveel mogelijk ruimte voor particuliere initiatieven, in het bijzonder voor initiatieven die per saldo bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
Een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied* is nodig om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de fysieke leefomgeving te formuleren. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een programma over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit niet wordt gehaald.
De zorg van de overheid wordt ingekaderd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen: omgevingswaarden en instructieregels. Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen. Een instructieregel is een regel over uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit in verband met de externe veiligheid.
De feitelijke handelingen in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen.
De hier voorgestelde instrumenten hebben een generiek karakter, maar sluiten aan bij instrumenten in de huidige sectorale wetgeving. Wetten als de Waterwet, de Wet milieubeheer en Wet natuurbescherming[29] beschikken ook over normen, monitoring, visies, plannen, algemene regels en toestemmingen, zij het dat deze instrumenten voor één sector gelden. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft een breder karakter, maar betreft uitsluitend de procedure voor het verlenen van een toestemming en de daarbij behorende handhaving.
De cyclische aanpak is op deze wijze een uiting van een beweging van behoud en bescherming, naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om deze cyclus goed te laten werken moet deze sluitend zijn; de gestelde omgevingswaarden en geformuleerde kwaliteiten moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, belangenorganisaties) inzichtelijk zijn welke ruimte voor ontwikkeling er is en welke rol en betrokkenheid zij hebben in de verschillende fasen van de cyclus. Verantwoordelijke bestuursorganen moeten ook door derden kunnen worden aangesproken op het al of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid in onder meer omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang.
Voor zover beleidsdoelstellingen uit te drukken zijn in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen, zodat ze vastgelegd kunnen worden in omgevingswaarden, voorziet het wetsvoorstel in een sluitende werking van de cyclus. Het gaat dan bijvoorbeeld om de plicht om te monitoren of omgevingswaarden daadwerkelijk worden gehaald. Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt of zal worden aan een omgevingswaarde, geldt er een plicht om een programma vast te stellen. Het programma bevat de maatregelen die verzekeren dat blijvend aan omgevingswaarden wordt voldaan. Ook bevat het wetsvoorstel bepalingen dat maatregelen in programma's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en dat een programma moet worden aangepast als niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde. De instrumenten en de beleidscyclus zijn overigens ook van toepassing voor beleidsdoelstellingen die zich moeilijker laten uitdrukken in objectieve termen.
Verder is een goede voorbereiding en betrokkenheid van derden bij de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming over activiteiten ook van belang voor het functioneren van de beleidscyclus. Mede in dit licht biedt het wetsvoorstel mogelijkheden om de aanpak zoals deze in het kader van 'sneller en beter' zijn ontwikkeld toe te passen. Het gaat kort gezegd om prikkels die een vroegtijdige, integrale visievorming en afweging over projectinitiatieven stimuleren, inclusief de betrokkenheid van derden daarbij, en om de borging door goede monitoring en bijsturing van beleidsprogramma's of projecten. In onder meer de paragrafen 4.3.7 en 4.20.3 wordt hier verder op ingegaan.

[29] Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), 33 348.

Een nieuwe wet is niet genoeg

De Omgevingswet maakt vernieuwing van cultuuraspecten mogelijk, maar dit is niet genoeg. De wet beoogt ook een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak* toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een adequate uitvoeringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken. Vele initiatieven en ontwikkelingen haken daarop in, zoals het Programma Uitvoering met Ambitie, het Bestuursakkoord Water[30] en de ontwikkeling van de Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw[31].
Versterking van de positie van private partijen in het omgevingsrecht vraagt in de eerste plaats om een verandering in bestuurlijke cultuur. Parallel aan de implementatie van de Omgevingswet zal daarom ook op gedragsverandering worden ingezet. Naar voorbeeld van de ontwikkelingen in het sociale domein, kan in het omgevingsrecht veel meer worden uitgegaan van het oplossend vermogen van private partijen. De rol van de overheid zou dan beperkt kunnen blijven tot het bieden van een vangnet waar dat vermogen ontbreekt. Deze omslag in het denken zal door middel van pilots en het tonen van goede voorbeelden worden bevorderd.
De regering beoogt ook de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Dat vereist regels die goed uitvoerbaar zijn en die aansluiten bij de belevingswereld en behoeften van de gebruikers, ook die aan overheidszijde. Dat vereist ook dat overheden voldoende zijn toegerust om hun uitvoeringstaken adequaat uit te voeren. Het bevoegd gezag en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit zullen intensiever samenwerken. Werkzaamheden zullen verder op elkaar moeten worden afgestemd en de uitwisseling van gegevens tussen overheden zal nog belangrijker worden. Naar verwachting zullen de regionale uitvoeringsdiensten hierin steeds meer een sleutelfunctie gaan vervullen. Cruciaal is dat alle uitvoerende overheden in dit proces van samenwerking voldoende kwaliteit kunnen leveren.
Communicatie tussen overheden en burgers, informatievoorziening over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de regels die daar gelden worden in toenemende mate digitaal. In de Visiebrief digitale overheid 2017[32] heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschetst hoe deze ontwikkeling de komende jaren verder zal worden doorgetrokken. De stelselherziening van het omgevingsrecht zet in op en sluit aan bij deze verdere digitalisering van de samenleving. In hoofdstuk van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de uitvoering en handhaving van de Omgevingswet en op digitalisering.

Doelen van de stelselherziening

De voorgestelde Omgevingswet is gericht op de maatschappelijke doelen die hiervoor gepresenteerd zijn. Daarnaast moet dit wetsvoorstel, in samenhang met nog volgende wetsvoorstellen en de wijzigingen van de uitvoeringsregelgeving, ook een wezenlijke bijdrage leveren aan het oplossen van de in de vorige paragraaf beschreven knelpunten én leiden tot vermindering van administratieve lasten en bestuurlijke lasten. Daarom zijn er naast de maatschappelijke doelen ook verbeterdoelen geformuleerd. Deze zijn bereikt als de Omgevingswet – in volle omvang en met bijbehorende uitvoeringsregelgeving – in werking is. De verbeterdoelen maken de weg vrij om beter te werken aan de maatschappelijke doelen. De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:
a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Niet elke keuze in deze wet kan tegemoet komen aan alle verbeterdoelen zonder andere verbeterdoelen of de maatschappelijke doelen geweld aan te doen. Politieke keuzes zijn nodig als doelen met elkaar schuren.
Onderstaand figuur geeft de samenhang aan tussen enerzijds de maatschappelijke ontwikkelingen en aanleidingen voor vernieuwing van het omgevingsrecht en anderzijds de verbeterdoelen.

[30] Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage.
[31] Kamerstukken II 2011/12, 32 847, nr. 23, bijlage en nr. 25.
[32] Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.



Figuur: relaties tussen ontwikkelingen in de samenleving, knelpunten en verbeterdoelen.

1.5 Reikwijdte van het wetsvoorstel

De regering heeft gekozen voor integratie in één nieuwe wet. Zij voorziet een Omgevingswet die uiteindelijk de wetgeving voor ruimtelijke ordening, milieu, water, natuur en de bouwregelgeving zal omvatten, evenals gebiedsgerichte delen van de monumentenwetgeving. Daarmee worden de verschillende deelonderwerpen waaruit het omgevingsbeleid nu bestaat met elkaar verbonden. Deze paragraaf gaat in op de reikwijdte van het wetsvoorstel.
Het wetsvoorstel voorziet in een integraal kader voor locatiegebonden activiteiten van overheden, bedrijven en burgers in de fysieke leefomgeving. Het biedt regelingen voor normstelling, visie- en planvorming, algemene regels, besluitvorming, bijzondere omstandigheden, toezicht en handhaving. Deze elementen zijn noodzakelijk voor een goed functionerende uitvoeringspraktijk van de gebiedsgerichte regelgeving. De wet neemt goed functionerende elementen uit bestaande toestemmingsstelsels voor activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving over, in het bijzonder uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Tracéwet. Ook worden regelingen samengebracht uit wetgeving voor energie en infrastructuur die zich richten op activiteiten van derden, dat wil zeggen anderen dan de betrokkenen in de sector. Regelingen uit energie- en infrastructuurwetten die zich uitsluitend richten tot de desbetreffende sector gaan niet over naar de Omgevingswet, maar blijven in de sectorale wetgeving. Zo kan een regeling voor de inrichting van een station prima in de Spoorwegwet staan, terwijl een regeling voor het gebruik van gronden langs het spoor naar de Omgevingswet overgaat. Nucleaire activiteiten, die relatief weinig voorkomen, blijven uitgezonderd.
Geografisch dekt de Omgevingswet Europees Nederland en voor zover relevant de exclusieve economische zone op de Noordzee. Dit sluit aan bij de reikwijdte van enkele wetten die integraal opgaan in de voorgestelde wet. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee blijft separate wetgeving van toepassing.
Met het wetsvoorstel wordt een grote stap gezet in de omslag naar een samenhangend stelsel voor het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel vervangt:

- de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Ontgrondingenwet, de Planwet Verkeer en Vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ruimtelijke ordening;
- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Woningwet: bouwregelgeving;
- de Wet milieubeheer: gebiedsgerichte delen[33];
- de Monumentenwet 1988: vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: vergunning;

[33] Hoofdstuk 1 (algemeen, met uitzondering van begripsbepalingen voor in de wet achterblijvende onderwerpen), 4 (plannen), 5 (milieukwaliteitseisen), 7 (milieueffectrapportage), 14 (coördinatie) en delen van de hoofdstukken 2 (zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen), 8 (inrichtingen), 11 (geluid), 12 (verslag-, registratie- en meetverplichtingen) en 17 (maatregelen in bijzondere omstandigheden).

- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor[34]: omgevingsregime;
- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en veiligheidszone;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

Als onderdeel van de stelselherziening worden verder de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij ingetrokken. Een nadere toelichting per wet is opgenomen in hoofdstuk van deze memorie van toelichting.
De fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet. Wetgeving die inhoudelijk niet direct samenhangt met deze zorg blijft daarom buiten de Omgevingswet. Het wetsvoorstel bestrijkt dan ook niet de onderlinge verhoudingen van private actoren die actief zijn in de fysieke leefomgeving. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag en dierenwelzijn blijven dan ook buiten deze wet. Ook de verhouding tussen de overheid en private actoren die publieke diensten verrichten, is geen onderdeel van het wetsvoorstel. Er blijven dus diverse sectorwetten bestaan voor bijvoorbeeld spoorbedrijven, energiebedrijven, drinkwaterbedrijven en woningcorporaties. In paragraaf 4.1.3 wordt nader ingegaan op de verhouding met deze wetten.
In enkele gevallen is integratie van omgevingsrecht in doelgroepregelgeving inzichtelijker en gemakkelijker voor de gebruiker dan integratie in de Omgevingswet. Dit speelt met name bij de verkeerswetgeving: het is wenselijk om verkeersgedrag te reguleren via verkeerswetgeving, ook als het motief voor de regels de bescherming van de fysieke leefomgeving is. Dit is inzichtelijker voor de verkeersdeelnemers. Ook zijn bevoegdheden in de verkeerswetgeving beter toegesneden op de doelgroep. Om deze redenen zijn regels voor het vliegverkeer over geluid en externe veiligheid in de Wet luchtvaart gehandhaafd, evenals bijvoorbeeld de regeling voor milieuzones in de Wegenverkeerswet 1994.

1.6 Vervolgstappen bij de stelselherziening

Voordat het wetsvoorstel in werking kan treden zijn enkele vervolgstappen nodig. Parallel zal worden gewerkt aan de totstandkoming van invoeringsregelgeving, uitvoeringsregelgeving en aanpassing van digitale voorzieningen (zoals Ruimtelijkeplannen.nl en het omgevingsloket). Dat laatste onderwerp is toegelicht in paragraaf 9.4. De stelselherziening is overigens niet afgerond met de inwerkingtreding. Het voorliggende wetsvoorstel bevat immers nog niet alle elementen van het omgevingsrecht. Parallel met het wetgevingstraject van het wetsvoorstel worden daarom voorbereidingen getroffen voor verdere uitbouw van de Omgevingswet.

Invoeringsregelgeving

Om de Omgevingswet (eerste module) te kunnen invoeren, is invoeringsregelgeving nodig. Deze invoeringsregelgeving zal bestaan uit een invoeringswet (de Invoeringswet Omgevingswet), een invoeringsbesluit en een invoeringsregeling. De invoeringsregelgeving zal voorzien in:

- het intrekken van die wetten en het schrappen van die onderdelen van wetten die in de Omgevingswet eerste module worden geïntegreerd;
- het voorzien van een nieuwe wettelijke grondslag voor de uitvoeringsregelgeving die geldig moet blijven op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (het zogenoemde 'omhangen');
- het intrekken van de uitvoeringsregelgeving die niet langer benodigd is;
- het aanpassen van de verwijzingen in andere regelgeving naar regelgeving die in verband met de Omgevingswet vervalt;
- het aanpassen van regels in andere regelgeving die verwijzen naar begrippen, instrumenten en dergelijke in de huidige regelgeving die met de Omgevingswet worden vervangen;
- overgangsrecht (in hoofdstuk van deze memorie van toelichting wordt hiervan een globaal beeld gegeven) en
- overige inhoudelijke wijzigingen, bijvoorbeeld op gebied van strafbaarstelling (Wet op de economische delicten) en beroepsmogelijkheden (Algemene wet bestuursrecht).

De invoeringsregelgeving zal tegelijkertijd met de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving in werking treden.
Voor de invoering van de Omgevingswet zullen circa 90 andere wetten worden gewijzigd. De invoeringswet zal vooral een technisch karakter hebben. Vooral over het overgangsrecht en de strafbaarstelling zijn echter inhoudelijke keuzes te maken. Enkele keuzen worden in deze memorie toegelicht. Dit betreft bijvoorbeeld de gemaakte afspraken over het overgangsregime voor de huidige bestemmings- en rioleringsplannen. De betrokken ministeries en de koepelorganisaties zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de invoeringsregelgeving.
De invoeringswet is niet bedoeld om (onderdelen van) wetten die niet meegaan in de eerste module

[34] Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Wet lokaal spoor), 33 324. Op 9 juli 2013 aangenomen door de Eerste Kamer.

Omgevingswet, bij gelegenheid van de invoeringswet alsnog in de Omgevingswet te integreren. Wel kan de invoeringswet worden benut om onderdelen van de wetgeving die op dit moment in herziening zijn beleidsneutraal over te brengen naar de Omgevingswet, zonder dat interferentie ontstaat tussen de wetgevingsprocessen. Bijvoorbeeld de invulling van hoofdstuk 15 in het wetsvoorstel dat gereserveerd is voor de schaderegelingen en dat pas op een later moment zal worden ingevuld vanwege de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Algemene wet bestuursrecht. Een ander voorbeeld is een wetsvoorstel dat op dit moment nog in voorbereiding is, dat in de plaats zal komen van afdeling 18.4 van het wetsvoorstel (zie paragraaf 4.18.2). Of de invoeringswet ook daadwerkelijk zal worden benut om andere, gelijk op lopende, wetsvoorstellen alsnog onder de Omgevingswet te brengen, is uiteindelijk afhankelijk van het moment, waarop de Omgevingswet in werking zal treden.

Uitvoeringsregelgeving

De uitvoeringsregelgeving op het gebied van het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit een ingewikkeld en onderling verweven stelsel van ongeveer 120 uiteenlopende en vaak sectoraal georiënteerde algemene maatregelen van bestuur en een nog groter aantal ministeriële regelingen met meer gedetailleerde en technische bepalingen. De omvang van dit regelbestand is vele malen groter dan op het niveau van formele wetten. De inrichting van een nieuw stelsel van uitvoeringsregelgeving is daarom van even groot belang voor het bereiken van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel en het behalen van de verbeterdoelen van de stelselherziening als het wetsvoorstel zelf. De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de uitvoeringsregelgeving worden bevorderd door een clustering en bundeling van samenhangende regels. Het nieuwe stelsel van uitvoeringsregels wordt daarom ingericht op basis van een clustering van regels, waarbij de doelgroepen van die regels als uitgangspunt worden genomen. Er worden naar huidig inzicht in ieder geval drie (groepen van) algemene maatregelen van bestuur onderscheiden:

- Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit zal de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de instrumenten van het wetsvoorstel bevatten die voor iedereen van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.
- Kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze groep regels richt zich tot bestuursorganen die de instrumenten van het wetsvoorstel gaan toepassen. Het streven is om de inhoudelijke normen voor bestuurlijk handelen te bundelen in één algemene maatregel van bestuur.
- Activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze groep regels is gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het gaat hier om de algemene, rechtstreeks werkende regels die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bekende voorbeelden van dergelijke regels op dit moment zijn het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Vanwege de omvang van en de diversiteit aan onderwerpen en doelgroepen zal naar verwachting een aantal algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld.

Bij het voorbereiden en opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal nader worden bezien welke indeling het beste recht doet aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. De bedoeling is om een voor de gebruiker zo toegankelijk mogelijk stelsel te ontwerpen.
Het wetsvoorstel bevat diverse grondslagen voor uitwerking van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur. Er worden daarom nieuwe algemene maatregelen van bestuur opgesteld en bestaande algemene maatregelen van bestuur worden aangepast. Hetzelfde geldt voor ministeriële regelingen. Ook bij het bepalen van de inhoud van deze nieuwe uitvoeringsregelgeving zullen de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast wordt het Integraal Afwegingskader ingezet om te komen tot een keuze voor de meest eenvoudige en de minst belastende vormgeving van uitvoeringsregels. De doelgroepen van de uitvoeringsregelgeving – overheden, bedrijfsleven, burgers, maar ook belangenorganisaties – zullen bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving worden betrokken.

Doorkijk naar verdere integratie van wetten

Voor de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de regering, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en andere signalen uit de samenleving, gekozen voor een modulaire aanpak. Voorliggend wetsvoorstel is primair gericht op de instrumenten voor gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht omvat echter een groter aantal wetten. Er zijn aanvullingen van de Omgevingswet voorzien om ook de volgende onderwerpen te kunnen integreren:

- bodem (Wet bodembescherming en hoofdstuk 11a Wet milieubeheer);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);
- niet-gebiedsgerichte milieuregelgeving, vooral regelingen over stoffen, afvalstoffen en producten en emissiehandel (Wet milieubeheer);
- natuur (Wet natuurbescherming);

- water (niet in het huidige wetsvoorstel betrokken onderdelen van de Waterwet, Wrakkenwet);
- wegbeheer en openbaarheid van wegen (Wegenwet, Waterstaatswet 1900, Wet herverdeling wegenbeheer).

In paragraaf 7.5 wordt de visie van de regering op deze vervolgmodules beschreven.

2 Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet

2.1 Inhoud van dit hoofdstuk

Dit tweede hoofdstuk beschrijft de belangrijkste uitgangspunten die bepalend zijn geweest voor het ontwerpen van het wetsvoorstel. De keuzen die voortvloeien uit deze uitgangspunten worden in de volgende hoofdstukken beschreven. In de eerste plaats leiden de eerder beschreven verbeterdoelen tot een aantal uitgangspunten voor het ontwerpen van het wetsvoorstel. Die doelen vormen echter niet het enige uitgangspunt voor het ontwerpen. De stelselherziening van het omgevingsrecht moet immers worden gerealiseerd binnen een bestuurlijke, juridische en maatschappelijke context. Een tweede uitgangspunt is dat het wetsvoorstel moet aansluiten bij de EU-verplichtingen en andere internationale verplichtingen waaraan Nederland zich heeft verbonden. Een derde uitgangspunt is de keuze van de regering om uit te gaan van gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving. Verder is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat*, wat grote betekenis heeft voor de rolverdeling tussen bestuursorganen. Tot slot moet het wetsvoorstel passen in de moderne opvattingen over de rollen van burger, bedrijf en overheid.

2.2 Van doelen naar uitgangspunten

Het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Uiteindelijk draait het bij de Omgevingswet om dit maatschappelijke doel. De wet moet de samenleving in staat stellen om – eenvoudiger en beter dan nu – de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden en tegelijkertijd voldoende ruimte te laten voor activiteiten van burgers en bedrijven. De in paragraaf beschreven beleidscyclus vormt daarvoor een belangrijk instrument. Die brengt het proces op gang waardoor de overheid maatregelen neemt als de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op onderdelen onvoldoende is.

Ad a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Bij de uitvoering van de wet staan de gebruikers voorop. Dat zijn enerzijds initiatiefnemers – van burgers die een dakkapel willen bouwen tot ministers die een Deltaprogramma uitvoeren – anderzijds burgers en organisaties die opkomen voor hun belang of willen participeren in de besluitvorming over een project of activiteit. Al deze gebruikersgroepen moeten voordeel hebben van de Omgevingswet. De Omgevingswet moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken te weten wat kan en mag. Voor de bulk van de activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen. Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit.
Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, biedt het wetsvoorstel een beperkt palet aan basisinstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De instrumenten zijn dus gelijk, maar er zijn beperkingen voor de toepassing ervan die voortvloeien uit de staatsinrichting. Zo maakt het waterschap, als functioneel bestuur, geen breed strategisch omgevingsbeleid.

b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op in te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. Het bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert het beleidsvernieuwing: in het huidige stelsel is een plan dat vernieuwd wordt 'gevangen' door uitspraken in plannen die op dat moment niet ter discussie staan. Minder plannen betekent minder bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de beleidsvoorbereiding en -uitwerking.
Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosyste-

men, beschikbaarheid van hulpbronnen en bescherming van erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de watersysteembenadering die vanuit een interne samenhang tussen veiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit, voor oppervlaktewater én grondwater, de samenhang zoekt met andere relevante beleidsterreinen.
Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving meegewogen worden. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet waarvoor een beperkt toetsingskader bestaat. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Als bijvoorbeeld na een integrale afweging is vastgesteld dat op een bepaalde plaats een bouwwerk van een bepaalde omvang mag worden gebouwd, dan wordt bij de vergunning voor het bouwen daarvan nog slechts gekeken naar uitvoeringsaspecten, zoals de constructieve kwaliteit, en vindt niet opnieuw een integrale belangenafweging plaats.

Ad c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Uit het stelsel van Grondwet, Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet volgt dat, wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, deze ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten. Meer beslisruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten die nu soms gehinderd worden door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder aan kwaliteit in te boeten.
Meer afwegingsruimte wordt onder meer geboden door de opdracht om omgevingswaarden te halen los te koppelen van individuele besluiten, voor zover dat mogelijk is. Loskoppeling is niet mogelijk voor normen die heel direct doorwerken naar specifieke activiteiten (zo kan de aanwezigheid van bedreigde diersoorten bepaalde activiteiten in een gebied onmogelijk maken).
Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Ook EU-verplichtingen en internationale verplichtingen, en de nationale opvattingen over de afweegbaarheid van belangen begrenzen de afwegingsruimte.
Meer afwegingsruimte vergt ook een andere benadering van bestaand gebruik. De wet moet ruimte bieden om in te grijpen als bestaand gebruik van de fysieke leefomgeving in de weg staat aan gewenste ontwikkelingen.
Er zullen altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening kon worden gehouden. Het kan bijvoorbeeld gaan om innovaties qua proces of techniek en gebieden met een bijzonder complexe opgave. Waar de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen, moet de Omgevingswet voor dit soort gevallen uitzonderingen kunnen maken.

Ad d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Het samenvoegen van sectorale besluitvormingsprocedures voorkomt dat voor één project in dezelfde fase meerdere besluiten nodig zijn. De aanvrager kan met zijn aanvragen voor vergunningen steeds bij één (elektronisch) loket terecht. Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming. Uitgangspunt is dat de overheid met één gezicht naar buiten treedt naar initiatiefnemers, ook wanneer de activiteiten de taken van meerdere bestuursorganen raken.
Dat besluitvorming via één besluit mogelijk is, wil niet zeggen dat het altijd wenselijk is. Bij complexe projecten wil de initiatiefnemer vaak eerst zekerheid hebben over de toelaatbaarheid op hoofdlijnen voordat hij de vereiste technische vergunningen aanvraagt. Een vergunning voor specifieke bouwwerken wordt bijvoorbeeld vaak pas aangevraagd bij de verdere uitwerking van een op hoofdlijnen goedgekeurd project. De initiatiefnemer bepaalt zelf of hij de vereiste toestemmingen in één keer aanvraagt, of verdeeld over twee of meer pakketten.
Het wetsvoorstel verankert de ‘sneller en beter’-aanpak in het brede fysieke domein. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Samsom[35]. De aanpak maakt snellere, betere en transparantere besluitvorming mogelijk over complexe projecten. De Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten[36] beklemtoont het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Een vroegtijdige probleemanalyse, verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publieksparticipatie leidt tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst.

[35] Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.
[36] Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18, bijlage.

De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming[37]. Het is primair aan het bevoegd gezag* om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen. Daarom zullen enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen worden geschrapt. Verder kent de Omgevingswet doelmatigheidsverbeteringen. Zo zal de procedure voor een milieueffectrapportage worden gecombineerd met de voorbereidingsprocedure voor een besluit. Ook worden onderzoeksgegevens beter houdbaar, beschikbaar en herbruikbaar.

2.3 EU-recht

Verhouding EU-recht en nationaal recht

Omdat de EU door het attributiebeginsel* en door het subsidiariteitsbeginsel geen integraal omgevingsbeleid maakt, omvat het Nederlandse omgevingsrecht ook nationaal recht dat geen omzetting is van EU-regelgeving. Bovendien heeft veel EU-recht dat relevant is voor het wetsvoorstel het karakter van minimumharmonisatie. Er blijft dus in de Omgevingswet ruimte nodig voor nationaal, regionaal en lokaal beleid, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting benadrukt.[38] Zo is op het onderwerp ruimtelijke ordening nationaal beleid noodzakelijk; EU-regelgeving werkt hooguit indirect door. De Omgevingswet vormt ook de basis voor nationaal, regionaal en lokaal beleid daar waar EU-regelgeving ontbreekt, onvoldoende op de lokale situatie is toegesneden of waar de EU-richtlijn verplicht nationale keuzes te maken.
Het EU-recht richt zich tot de lidstaten en bepaalt de bestuurlijke organisatie binnen een lidstaat niet. Het veronderstelt een nationale context waarbinnen de EU-richtlijnen worden geïmplementeerd. De nationale overheid dient de richtlijnen zo te implementeren dat de taken en bevoegdheden van bestuursorganen duidelijk zijn.

EU-recht biedt bouwstenen voor de Omgevingswet

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht, vooral op het gebied van milieu, natuur en water, betreft de implementatie van regelgeving van de Europese Unie, zoals EU-richtlijnen. De juridische verplichtingen zijn de afgelopen decennia stuk voor stuk ingebouwd in de bestaande Nederlandse wetten (zie bijlage voor een overzicht). Om de regelgeving eenvoudig te houden zou de Europese achtergrond van een groot deel van het omgevingsrecht één van de uitgangspunten moeten zijn bij het ontwerp van het Nederlandse omgevingsrecht. De Europese milieu- en natuurwetgeving is divers, omdat zij moet aansluiten bij de diversiteit aan problemen en oplossingen die in de fysieke leefomgeving spelen. De Europese Unie reguleert uiteenlopende activiteiten en handelingen, waarbij soms doelen worden gegeven, soms middelen en soms een combinatie daarvan. Ook voorziet EU-regelgeving in normen voor de fysieke leefomgeving, soms in combinatie met instrumenten en soms met vrijheid voor lidstaten om zelf instrumenten te kiezen.[39]
Er is toch een basale ordening af te leiden uit de EU-richtlijnen (zie de hiernavolgende sectie over de beleidscyclus). Bij het ontwerpen van de interne structuur van het wetsvoorstel is uitgegaan van deze basale ordening. Deze komt in de plaats van de meer versnipperde sectorale stelsels. Een belangrijke bouwsteen is de in paragraaf 1.4 beschreven beleidscyclus.
Voor de milieurichtlijnen (in de EU is dat inclusief water en natuur) geldt op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[40] het beginsel dat de EU in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van milieubescherming. Dit ambitieniveau is vertaald in de sectorspecifieke doelstellingen en ambities van de EU-richtlijnen die via de Omgevingswet worden geïmplementeerd. Hoewel de systematiek van het wetsvoorstel is ontleend aan het EU-recht, wordt deze ook ingezet voor nationale doelen. Deze uniforme aanpak past bij de gewenste vereenvoudiging van het instru-

[37] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft hierover: *'De onderzoeksplicht moet inderdaad niet verworden tot de onmogelijke eis zekerheid te bieden over onzekere gevaren: een onderzoeksplicht vanuit de illusie dat alle onzekerheden geëlimineerd moeten zijn voorafgaand aan de besluitvorming is contraproductief. De onderzoeksplicht zou gericht moeten zijn op het identificeren van kennisproblemen: welke kwade kansen zijn mogelijk in het geding en behoren in de politieke afweging te worden betrokken? Het doel van onderzoek is dan om de onzekere bedreigingen van de fysieke veiligheid zo goed mogelijk en steeds beter te begrijpen, zodat 1) de goede en kwade kansen symmetrisch in de politieke afweging kunnen worden betrokken; en 2) de verantwoordelijkheid voor de kwade kansen kan worden georganiseerd en toebedeeld. De onderzoeksplicht zou dus veel meer in het teken moeten staan van het verkennen van onzekerheid. Dan is de onderzoeksplicht niet langer een eenmalige uitputtende verplichting in het kader van besluitvorming en vergunningverlening, maar betreft het voor risiconemende partijen een structurele opdracht. Bedrijven hebben dan ook de taak de overheid (en de maatschappij in brede zin) te informeren over de voortschrijdende inzichten over mogelijke gevaren. Op basis daarvan kan de politiek eventueel tot nieuwe afwegingen komen.'* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Evenwichtskunst, 2011, blz. 46).
[38] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 27.
[39] Zie ook R. Uylenburg, Essay 'Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen' in Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bezinning op het omgevingsrecht, 2010, blz. 209.
[40] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25 maart 1957, artikel 191 (geconsolideerde versie, Trb. 2008, 51).

mentarium (geen aparte instrumenten voor Europese versus nationale doelen).
De beleidscyclus als gemeenschappelijk kenmerk van EU-richtlijnen
Veel EU-richtlijnen die relevant zijn voor deze wet kennen de systematiek van een beleidscyclus die gericht is op het actief realiseren van doelen. Uit de EU-richtlijnen komen de volgende stappen naar voren:

- Vaststellen van de nulsituatie, dat wil zeggen het in kaart brengen van de bestaande toestand voor een aspect van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, evenals de erkenning dat voor het verbeteren van de toestand een geharmoniseerde Europese aanpak noodzakelijk is.
- Vaststellen van doelen voor het desbetreffende aspect van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een grenswaarde voor fijn stof als minimaal gewenste kwaliteit.
- Vergelijken van de nulsituatie met de gestelde doelen. Dit kan een discrepantie in beeld brengen. Meerdere richtlijnen schrijven voor dat in dat geval met algemene regels of vergunningen het doel binnen bereik moet worden gebracht, vooral als voor het gelijke speelveld voor bedrijven een geharmoniseerde aanpak nodig is. Soms hebben de lidstaten meer vrijheid maatregelen te kiezen: het is dan voldoende maatregelen vast te stellen, al dan niet in de vorm van een programma, om de gewenste kwaliteit binnen een bepaalde termijn te realiseren.
- Monitoring van de resultaten van de uitvoering van de maatregelen of het programma. De gegevens uit de monitoring leveren, in combinatie met nieuwe autonome ontwikkelingen, de basis voor een nieuwe cyclus.

De richtlijnen stellen de lidstaat verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Ze vereisen dat de overheid van de lidstaat gericht en actief werkt aan het voldoen aan de gestelde grenswaarden en bereiken van de gestelde doelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
De omgevingswaarden of doelen die EU-richtlijnen stellen, zijn verschillend van aard. Ze lopen uiteen van grenswaarden aan emissies op bedrijfsniveau, waarden voor de kwaliteit van milieucompartimenten zoals water en lucht, emissieplafonds op lidstaatniveau tot kwalitatieve doelen zoals ‘een goede staat van instandhouding’. Enkele richtlijnen geven geen bindende doelen, maar wel de plicht voor de lidstaat om zichzelf doelen te stellen.
De programma’s die de EU-richtlijnen vereisen, verschillen qua naam, vereiste inhoud en geldingsduur en soms ook qua procedure. De vereiste inhoud omvat in ieder geval voornemens over maatregelen, de inzet van instrumenten en de organisatie om het doel te bereiken.
De monitoring is erop gericht te bepalen in welke mate de doelen zijn of worden bereikt. Als uit monitoring blijkt dat het doel onvoldoende naderbij wordt gebracht, dan moeten de maatregelen zodanig worden aangepast dat dat wel gebeurt. Enkele richtlijnen koppelen omgevingswaarden aan bepaalde zones, zoals de speciale beschermingszones uit de habitatrichtlijn[41]. De lidstaten dienen die zones aan te wijzen op grond van in de richtlijn bepaalde criteria, waarna de bovenstaande beleidscyclus op die afzonderlijke zones wordt toegepast.

Implementatie van richtlijnen

Bij de implementatie van EU-richtlijnen in nationale wetten is tot nu toe gekozen voor integratie van de EU-richtlijnen in de bestaande nationale wetssystematiek. Deze ‘stuk voor stuk’ implementatie heeft geleid tot een versnipperd beeld. Door in het wetsvoorstel de EU-systematiek over te nemen, kan gemakkelijker worden voldaan aan de verplichtingen uit die richtlijnen. Uitgangspunt daarbij is dat voor wat de EU-richtlijnen regelen, niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft, tenzij daarvoor na afweging van alle belangen aanleiding is. En voor wat EU-richtlijnen niet regelen, worden zoveel mogelijk de EU-uitgangspunten gevolgd om het instrumentenpalet beperkt en overzichtelijk te houden. Op die manier heeft de Omgevingswet niet alleen positieve gevolgen voor het *level playing field**, maar zijn ook toekomstige EU-richtlijnen eenvoudiger te implementeren.
Naast de EU-regelgeving die gekenmerkt wordt door inhoudelijke normstelling, bevat het EU-recht ook procedurele verplichtingen, bijvoorbeeld over openbaarheid van informatie, inspraak of toegang tot de rechter. De Omgevingswet dient ook ter uitvoering van deze verplichtingen, onder meer door het digitaal ontsluiten van informatie over de fysieke leefomgeving en door bepalingen over inspraak en beroep.
In hoofdstuk van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op EU-richtlijnen die via het wetsvoorstel ge(her)implementeerd worden.

2.4 Gelijkwaardige bescherming

Gelijkwaardige bescherming gezondheid en veiligheid

Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omge-

[41] In deze memorie van toelichting wordt gebruik gemaakt van de verkorte aanduiding van richtlijnen en verdragen zoals die is opgenomen in de bijlage van het wetsvoorstel.

vingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dit standpunt in haar voorlichting[42]. In sommige gevallen kan de bescherming op een andere wijze worden vormgegeven. Onder de Omgevingswet worden daarvoor twee, elkaar aanvullende, benaderingen gehanteerd.
In de eerste plaats moet een norm die krachtens de Omgevingswet gesteld wordt realistisch en haalbaar zijn. Als een norm in bepaalde gevallen zou leiden tot onredelijke resultaten – zoals het niet doorgaan van ontwikkelingen op plaatsen waar dat, breder beschouwd, wel wenselijk is – dan wordt bij het stellen van de norm voldoende ruimte geboden. De flexibiliteit – die er vaak nu ook is – wordt dus geïntegreerd in de normstelling. Daarmee verdwijnt de situatie dat de ene wet een harde, maar niet overal haalbare, norm stelt en een andere wet bepaalt dat daar beargumenteerd van kan worden afgeweken. Onder de Omgevingswet zal bij het stellen van de norm ook worden aangegeven in welke gevallen of onder welke voorwaarden van de standaardnorm kan worden afgeweken. Daarbij is ook uitruil denkbaar, waarbij een gelimiteerde overschrijding toelaatbaar is mits de kwaliteit op andere punten voldoende verbetert. De gelijkwaardige bescherming vereist dat dit principe alleen toegepast wordt wanneer de gevolgen van de overschrijding en de gevolgen van de verbetering hetzelfde einddoel raken (bijvoorbeeld menselijke gezondheid), en niet een geheel ander doel. Verder is dit uiteraard alleen mogelijk voor zover internationale verplichtingen het toelaten.
In de tweede plaats maakt de voorgestelde Omgevingswet een actieve en flexibele aanpak mogelijk voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat erom dat het totaal van activiteiten binnen de normen blijft. De bescherming van de gezondheid en veiligheid omvat niet alleen het tegenhouden van nieuwe activiteiten, maar ook het beheer van bestaande activiteiten. Zo verplicht de wet de overheid tot actie wanneer de vereiste kwaliteitsniveaus zijn overschreden. Soms kan het terugdringen van de gevolgen van bestaande activiteiten ruimte bieden voor nieuwe activiteiten. De actieve rol van de overheid en de ruimte voor derden leiden tot meer dynamiek, maar mogen niet leiden tot een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Behoud rechtsbescherming

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Zij worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure. Bij minder ingrijpende besluiten is er de mogelijkheid van bezwaar. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen raken. Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving. Eenvoudiger procedures maken ook voor omwonenden en belanghebbenden duidelijker wat wanneer besloten zal worden en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen.

2.5 Rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid

Een belangrijke randvoorwaarde bij het ontwerpen van het wetsvoorstel vormen de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren. In de eerste plaats moet bepaald worden of de zorg voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving een private of publieke verantwoordelijkheid is. Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, dan moet de wet de zorg zoveel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of Rijk, zie paragraaf 2.6).

Private of publieke verantwoordelijkheid

De fysieke leefomgeving is van ons allemaal en iedereen heeft baat en belang bij een goede kwaliteit daarvan. Op het laagste geografische schaalniveau van de fysieke leefomgeving berust de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de burger of een bedrijf. De Omgevingswet moet hen zoveel mogelijk ruimte laten voor activiteiten en waar nodig aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Op een hoger schaalniveau is het niveau van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving steeds een collectieve verantwoordelijkheid. Zelforganisatie kan daaraan bijdragen, bijvoorbeeld op het niveau van een straat, een wijk of een klein dorp. Ook zelforganisatie van bedrijfstakken kan bijdragen aan specifieke kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Zelforganisatie berust steeds op vrijwilligheid en is daardoor op grotere schaalniveaus onwerkbaar. Dit maakt dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in veel gevallen een publieke verantwoordelijkheid is. Die publieke verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. De wet regelt wat de overheid moet doen, en hoe ver de overheid daarin mag gaan ten opzichte van burgers en bedrijven.

[42] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 18.

De rol van burgers

Burgers zijn de primaire gebruikers van de fysieke leefomgeving. Ze verplaatsen zich via infrastructuur, zowel voor werk als voor recreatie. Ze genieten van natuur en cultureel erfgoed. Ze profiteren van een goede omgevingskwaliteit. De burger is als deelnemer aan het omgevingsrecht vooral te vinden bij activiteiten rond de eigen woning, maar ook als belanghebbende bij activiteiten van anderen, vaak in de eigen wijk of buurt. Bijvoorbeeld als een burger bezwaar maakt tegen de woninguitbreiding van een buurman, of als een burger ideeën aanlevert bij de aanleg van een recreatiegebied in de buurt. De belangen van de burger, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, zijn de reden dat er sprake is van regulering.
Burgerschap gaat echter over meer dan het individuele belang. Veel burgers zijn betrokken bij hun directe leefomgeving en willen meedenken over de ontwikkeling ervan. De burger participeert in organisaties die op een hoger schaalniveau belangen behartigen in de fysieke leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijkorganisaties, belangenorganisaties van recreanten en om natuur- en milieuorganisaties. Tot slot is de burger ook de kiezer die via verkiezingen invloed uitoefent op het openbaar bestuur.
De Omgevingswet spreekt de burger in de eerste plaats aan op zijn eigendom: grond en gebouwen. Niet de overheid, maar de burger als opdrachtgever of eigenaar, is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn woning en zijn grond. Deze mogen geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's voor hemzelf en voor derden opleveren. Ook moet de woning passen binnen het in algemeen belang vastgestelde beleid voor omgevingskwaliteit en waar relevant voldoen aan de eisen voor bescherming van cultureel erfgoed.

De rol van bedrijven

Bedrijven hebben in vergelijking met burgers vaak te maken met een groter deel van het omgevingsrecht; ze hebben daarin verschillende rollen. Bedrijven zijn initiatiefnemers die gebruiksruimte* nodig hebben: planologische ruimte of milieugebruiksruimte*. Een groot deel van de algemene regels en vergunningen reguleert bedrijfsmatige activiteiten. Daarnaast initiëren bedrijven projecten van publiek belang zoals aanleg van energie-infrastructuur en winning van grondstoffen. Knelpunten bij de benutting van de gebruiksruimte worden vaak veroorzaakt door bedrijven en kunnen door bedrijven worden opgelost. De maatschappij verwacht van bedrijven, meer dan van burgers, dat zij actief invulling geven aan de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. De regering verwacht van bedrijven die zelf projecten initiëren dat zij vroegtijdig participatie van de omgeving organiseren en samenwerken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bedrijven hebben vaak de sleutel in handen voor het aanpakken van milieuproblemen, zeker die op bovenlokale schaal, door innovatie van producten en processen. Behalve als deelnemer aan het omgevingsrecht zijn bedrijven ook gebaat bij de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Zo heeft de landbouwsector baat bij waterbeheer en profiteren tal van bedrijven van de infrastructuur en van de planologische bestemming van bedrijventerreinen. Ook spelen bedrijven een grote rol bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld bouwbedrijven en onderzoeks-, architecten- of adviesbureaus.

De rol van de overheid

De Omgevingswet bundelt verschillende onderdelen van de regelgeving en daarmee verschillende beleidsterreinen. Deze hebben elk een eigen geschiedenis, waarbij de rol van de overheid vaak eeuwen terug gaat. De verschillende beleidsterreinen zijn in de loop van de geschiedenis altijd in beweging geweest: de overheid pakt maatschappelijke opgaven op en verandert haar rol zodra die opgaven beheersbaar zijn gebleken. Dat verschillende beleidsterreinen in één wet bij elkaar komen, betekent niet dat de overheid één vaste rol krijgt. De rolopvatting wordt bepaald door de opgaven waarvoor de maatschappij zich gesteld ziet en de politieke opvattingen over de rol van de overheid bij het aanpakken ervan. De wet moet een krachtige overheidsrol mogelijk maken waar dat moet – bijvoorbeeld bij waterveiligheid – en een rol op afstand waar dat kan – bijvoorbeeld bij de kwaliteit van bouwwerken. De overheid heeft twee rollen, aansluitend bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet:

- Waarborgen van kwaliteit: een belangrijke functie van de Omgevingswet is voorkomen dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen hebben voor velen. De geschiedenis leert dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven niet zo ver reikt dat zij dergelijke nadelige gevolgen altijd voldoende vermijden. Daarom wordt het handelen gebonden aan algemene regels of een vergunning. Voorbeelden zijn de regels over milieu en ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend moet steeds opnieuw de vraag gesteld worden op welke wijze en in welke mate de overheid het handelen van burgers en bedrijven reguleert. Soms krijgt de overheid het initiatief om de ontstane schadelijke gevolgen van activiteiten terug te brengen tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Na die actieve herstelperiode wordt idealiter teruggekeerd naar een situatie waarin de overheid kan volstaan met enkele regels die nieuwe ongewenste situaties voorkomen.

- Ruimte voor ontwikkeling: de overheid heeft de zorg voor fysieke collectieve voorzieningen zoals infrastructuur, riolering en watersystemen. Als initiatiefnemer voor beheer en ontwikkeling daarvan heeft ook de overheid behoefte aan gebruiksruimte. De wet legt de verantwoordelijkheid voor dergelijke voorzieningen bij onderdelen van de overheid, reguleert de besluitvorming over de aanleg en regelt de instandhouding van de voorzieningen. De keuze om een voorziening collectief te maken kan ter discussie staan. Maar als daarvoor gekozen wordt, ligt de besluitvorming over de voorzieningen in het publieke domein. Er zijn ook tussenvormen, waarbij het beheer van een voorziening bij private partijen ligt, maar de overheid het collectieve belang van voorzieningen zo groot acht dat zij verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is een windmolenpark.

2.6 Bestuurlijke taakverdeling

Het openbaar bestuur in Nederland is belegd bij gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk. Zodra duidelijk is dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aandacht van de overheid vereist, ontstaat de vraag welke bestuurslaag daarvoor verantwoordelijk is. Publieke verantwoordelijkheid komt in wetgeving tot uitdrukking door het beleggen van taken en bevoegdheden bij bestuursorganen. Voorbeelden van taken zijn de beheertaken voor de hoofdwegen en het hoofdwatersysteem, die zijn belegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Met bevoegdheden wordt gedoeld op zeggenschap over besluiten zoals omgevingsvergunningen. Vaak geeft de wetgever kaders mee voor het uitvoeren van taken en het uitoefenen van bevoegdheden. Overigens hebben gemeenten en provincies ook uit eigen beweging, vanuit lokale of regionale omstandigheden of belangen, de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving op zich genomen. Een voorbeeld daarvan is de zorg van de gemeente voor de openbare ruimte in de stad.

Subsidiariteit en co-actorschap

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen en, waar het gaat om het waterbeheer, bij organen van functioneel bestuur: de waterschappen. De provincie heeft een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving, opdat het geheel meer is dan de som der delen. De aard van voorzieningen en de schaal van sommige gevolgen van activiteiten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving vereisen menigmaal dat de behartiging daarvan wordt gelegd bij het Rijk of de provincie. Het gaat daarbij onder meer om een deel van de infrastructuur, de grote wateren en de natuur. Bij de totstandkoming van de huidige wetgeving zijn er soms nog andere argumenten geweest voor een rol van Rijk of provincie. De wens om kennis en kunde op één plaats te concentreren kan bijvoorbeeld een reden zijn geweest, al verliest dit argument aan kracht wanneer regionale uitvoeringsdiensten hierin kunnen voorzien. Verder kunnen politieke verantwoordelijkheid en vereiste bestuurskracht argumenten zijn om bepaalde taken of bevoegdheden centraal of functioneel toe te delen. Voorbeelden zijn de bevoegdheid van de rijksoverheid tot de afgifte van vergunningen voor nucleaire activiteiten en mijnbouwactiviteiten of de bevoegdheid van provincies tot afgifte van vergunningen voor bijvoorbeeld winning van oppervlaktedelfstoffen of opslag van gevaarlijke stoffen.
Binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het algemeen erkend dat beleidsvorming en regelstelling ook door de centrale overheid kan geschieden. De centrale verantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking bij het stellen van algemene regels. Argumenten daarvoor zijn maatschappelijke en politieke wensen zoals een gelijk speelveld (gelijke behandeling van gelijke gevallen, ongeacht de plek), doelmatigheid en doeltreffendheid (uniforme uitvoering, borgen deskundigheid) en het voorkomen van probleem- en kostenafwenteling op andere overheden. Zo is het voor bouwbedrijven belangrijk dat technische en procedurele regels voor bouwwerken overal in Nederland hetzelfde zijn. Dit maakt bouwen goedkoper.
De politieke opvattingen over de taakverdeling tussen de bestuurslagen kunnen in de loop van de tijd veranderen. De regering heeft ervoor gekozen de ambities voor de herziening van het omgevingsrecht niet beleidsmatig te koppelen aan de ambities voor de vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van ons land. Het wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling, rekening houdend met gemaakte keuzes in de Bestuursafspraken 2011–2015[43], het Bestuursakkoord Water[44], het wetsvoorstel voor het afschaffen van Wgr-plusregio's[45] en de afspraken met de provincies over decentralisatie van het natuurbeleid.
De taken op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn dus verdeeld over alle bestuurslagen. Een gevolg hiervan is dat bij besluiten soms taken van meer dan één bestuursorgaan in het geding zijn.

[43] Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336, bijlage.
[44] Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage.
[45] Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, 33 659.

Bestuursorganen dienen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening te houden met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Daarnaast blijken beleidsvragen relatief vaak de omvang van bestuurlijke eenheden te overstijgen. In dergelijke gevallen is samenwerking geboden (zogenoemd co-actorschap, zie verder paragraaf 4.2.2).
De taak om zorg te dragen voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving is te onderscheiden van de bevoegdheid om een besluit te nemen dat dit onderdeel raakt. De Omgevingswet biedt in beginsel de mogelijkheid om één besluit te nemen over een project of activiteit. Dat besluit zal veelal taken en belangen van meerdere overheden raken. Uitgangspunt daarbij is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en daarom betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium 'bij een taak hoort een bevoegdheid'. Als bijvoorbeeld een gebouw wordt gebouwd in de uiterwaard van een rijksrivier, vullen het Rijk als waterbeheerder en de gemeente die primair is belast met de taak om de constructieve veiligheid en openbare ruimte te behartigen, elkaar aan.

Autonomie en medebewind

In het Nederlandse staatsbestel wordt onderscheid gemaakt tussen autonome taken en bevoegdheden van de decentrale overheden en taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend. Een voorbeeld van een autonome bevoegdheid is het vaststellen van een verordening op het kappen van bomen binnen de bebouwde kom, omdat hiervoor geen centrale wetgeving is vastgesteld die een dergelijke regeling vordert. Het vaststellen van een bestemmingsplan is medebewind, omdat de huidige Wet ruimtelijke ordening dit verlangt. Inhoudelijk is dit onderscheid in het omgevingsrecht soms van beperkte betekenis, omdat decentrale overheden grote beleidsvrijheid hebben bij bepaalde taken die in medebewind uitgevoerd worden, zoals ruimtelijke ordening. Men kan dan spreken van 'vrij' medebewind. Het bestaande onderscheid en daarmee ook de bestaande autonome beslisruimte worden in het wetsvoorstel gerespecteerd. Dat staat de gewenste verbeteringen van het wettelijk stelsel niet in de weg.

Beleidsdoorwerking

De uiteenlopende taken op het terrein van de fysieke leefomgeving die de verschillende overheden uitvoeren, zijn zo verweven dat deze eigenlijk alleen goed kunnen worden verwezenlijkt op basis van coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. Veel beleidsdoorwerking krijgt daarom gestalte door spontane overneming of door afspraken. Er zijn evenwel belangen die vereisen dat de bevoegdheden van decentrale overheden worden ingekaderd of dat inhoudelijk wordt gestuurd op de uitoefening van een taak door een decentrale overheid. Daarvoor bestaan in het huidige omgevingsrecht twee routes: een wettelijke verplichting om 'rekening te houden met' een beleidsplan, of inkadering via specifieke rechtsregels. In het wetsvoorstel vindt inkadering in beginsel niet plaats via beleidsplannen, maar langs juridische weg. Rijk en provincies kunnen andere bestuursorganen instrueren hun taken en bevoegdheden op een specifieke wijze uit te voeren. De geschiedenis heeft geleerd dat doorwerking van regels via beleid, waarbij bijvoorbeeld de visie van een provincie moet doorwerken in de plannen van een gemeente, veel tijd, geld en energie kost, omdat al die plannen, visies en beleid onderlinge afstemming vereisen.[46] Ook kennen dergelijke plannen met doorwerking langere en zorgvuldiger procedures, omdat er rechtsgevolgen voor anderen in het spel kunnen zijn. Het opstellen van dergelijke beleidsplannen duurt dus langer, wat een effectief en op de actualiteit inspelend beleid soms in de weg staat. In die zin kan doorwerking van beleid via plannen contraproductief en verstarrend werken. Een dergelijk planstelsel kan het behalen van de maatschappelijke doelen die de Omgevingswet beoogt, belemmeren. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is daarom dat beleidsplannen uitsluitend het planvaststellend bestuursorgaan binden.
Bij het realiseren van projecten door Rijk en provincies kan er soms sprake zijn van botsende taken of belangen. Voor dit soort gevallen beschikken Rijk en provincies over doorzettingsmacht. Daarmee kunnen zij aan de beleidsopvattingen van de betrokken andere overheden en eventuele beperkende regels op decentraal niveau voorbij gaan. De mogelijkheden sluiten aan bij de huidige mogelijkheden in de Tracéwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Voor beleidsdoorwerking en doorzettingsmacht bij projecten gelden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. In paragraaf 4.2.3 wordt hier nader op ingegaan.

2.7 Vertrouwen

De regering gaat bij de Omgevingswet uit van vertrouwen, op drie manieren: vertrouwen in initiatief-

[46] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Planning als onderneming; Voorstudies en achtergronden nr. 34. Volgens de WRR leidt een hiërarchisch planstelsel tot bestuurscentrisme met als aantoonbaar risico: 'nog meer nota's, structuurschetsen, structuurschema's, nog meer coördinatie tussen overheden, nog meer procedures voor afstemming van besluitvorming.'

nemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.
Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Initiatiefnemers die zich houden aan de door de wet gestelde grenzen kunnen worden ontzien bij het toezicht. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels kan overheidstoezicht aanzienlijk worden teruggebracht. Dit principe – dat eerder werd bepleit in de adviezen van de Commissie regeldruk bedrijven[47] – komt ook terug in de Omgevingswet. Het is niet alleen een blijk van vertrouwen, maar ook een consequentie van daadwerkelijk verleggen van verantwoordelijkheid naar initiatiefnemers. Waar initiatiefnemers toestemming nodig hebben van de overheid komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking in het uitgangspunt dat de initiatiefnemer zoveel mogelijk regie heeft over zijn activiteiten, waarbij hij zo nodig zelf omwonenden consulteert voordat hij een aanvraag indient en zelf bepaalt in welke volgorde hij zijn activiteiten aan de overheid voorlegt ter besluitvorming. Het gaat er hierbij niet zozeer om of er momenteel meer aanleiding zou zijn om vertrouwen in burgers en initiatiefnemers te hebben dan voorheen mogelijk het geval was. Het gaat om de keuze meer verantwoordelijkheid naar de samenleving zelf terug te leggen. Een keuze die volgens het SCP-rapport 'Een beroep op de burger'[48] inmiddels in een twintigjarige traditie staat en niet moet worden verward met ongeclausuleerde groei van vrijheid. Integendeel. Volgens het SCP ontwikkelt zich een nieuw verantwoordelijkheidsmodel waarin de overheid nadrukkelijk de doelen formuleert, maar burgers en bedrijven zelf mogen bepalen hoe ze die bereiken. Vervolgens toetst en sanctioneert de overheid. Het SCP spreekt in dit verband van een 'geregisseerde eigen verantwoordelijkheid'.
Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef dit al: 'Een overheid heeft drie zaken nodig: wapens, voedsel en vertrouwen. Vertrouwen is daarbij het laatste dat verloren mag gaan'. De Omgevingswet kan een bescheiden bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen door het faciliteren van burgerparticipatie, betere besluitvorming over projecten, inzichtelijker procedures en regelgeving en beter beschikbare informatie over de fysieke leefomgeving.
Een deel van de burgers vertrouwt de overheid niet, of althans niet bij voorbaat.[49] Die burger wil begrijpen hoe tot keuzes wordt gekomen. Hij zoekt naar informatie om zich een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de overheid en de legitimiteit en rechtvaardigheid van haar beslissingen[50]. Daarom is het van belang volledige, objectieve en begrijpelijke informatie te bieden op een voor de burger toegankelijke wijze. Het tot stand brengen van gegevensverzamelingen kan daarbij een belangrijke rol spelen. Het is echter een illusie te denken dat daarmee discussie over relevantie en betrouwbaarheid van gegevens voor besluitvorming kan worden beslecht. De overheid, maar ook een onafhankelijk samenwerkingsverband van kennisinstellingen – in welke vorm dan ook – beschikt noch over het gezag noch de kennis om een monopolie op de 'juiste informatie' te kunnen pretenderen. Gestegen opleidingsniveau, internet en social media hebben geleid tot de 'radicale emancipatie van de gebruiker'[51]. Deze 'gebruiker' participeert niet slechts op voorwaarden van de overheid en weet zijn werkelijkheid in oude en nieuwe media niet zelden als gelijkwaardig aan die van de overheid te positioneren. Hij stelt zich niet uitsluitend op als gebruiker of participant, maar ook als leverancier van diensten die lang voorbehouden waren aan de overheid. Denk aan alternatief toezicht en opsporing bij vermissingen en misdrijven, maar bijvoorbeeld ook aan milieucontroles met eigen geluid- en fijnstofmetingen.
In de studie 'Kennisdemocratie, opkomend stormtij', onder redactie van bestuurskundige In 't Veld, wordt een lans gebroken voor het incorporeren van de nieuwe maatschappelijke rijkdom aan kennis; deze moet niet als concurrerende of oppositionele kracht worden behandeld. Volgens In 't Veld is de kennis van beleidsambtenaren immers niet per se superieur aan die van de burger. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deelt die analyse, doet concrete voorstellen en beklemtoont dat ruimte bieden voor nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid in de eerste plaats vertrouwen van beleidmakers in burgers vraagt.[52] Of het daarbij gaat om het vertrouwen dat burgers uiteindelijk 'het juiste' zullen willen of de overtuiging dat wat burgers willen 'het juiste' is, blijft in het midden. De bestuurskundige Frissen, die kritisch is op de democratie- en burgerschapsvisie van het WRR-rapport[53], kiest voor het laatste: 'burgerschap (moet) politiek ongewenste uitkomsten kunnen hebben'. De WRR geeft overigens wel aan dat de grootste uitdaging gelegen is in het verwelkomen van

[47] Commissie Regeldruk Bedrijven, Vertrouwen en regelgeving, briefadvies aan de minister van EL&I, 2 november 2010.
[48] Sociaal en Cultureel Planbureau, Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?, Sociaal en Cultureel Rapport 2012.
[49] K. van den Bos, Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?: een essay over de sociaalpsychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu, Universiteit Utrecht in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.
[50] Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Worsteling tussen lust en last, over de benutting van social media door de rijksoverheid, mei 2010, blz. 39.
[51] Naar een User Generated State? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur, TNO-rapport 34466, TNO Informatie- en Communicatietechnologie, 2008.
[52] WRR, Vertrouwen in burgers, WRR rapport nr. 88, Amsterdam University Press, 2012.
[53] P. Frissen, Kloof tussen burger en politiek is broodnodig, de Volkskrant, 23 november 2012 naar aanleiding van zijn rede tijdens derde Nacht van de Rechtstaat in Felix Meritis, Amsterdam, 23 november 2012.

maatschappelijke initiatieven, ook als die niet 'gladjes passen' in het beleidperspectief van beleidmakers.
Waar in deze memorie van toelichting rond vertrouwen en participatie vooral gerefereerd wordt aan de 'sneller en beter'-aanpak voor brede verkenning, draagvlak, vertrouwen, kwaliteit en versnelling van besluitvorming in de fysieke leefomgeving, is dat omdat deze aanpak expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen en niet omdat het de enige methode zou zijn om in een hoogopgeleide en digitale samenleving te komen tot een participatieve aanpak van ontwikkeling in de fysieke leefomgeving.
Het vertrouwensbeginsel speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. Een burger is niet alleen rationeel bezig met het optimaliseren van zijn eigenbelang. Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat de informatiezoekende burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit. De waargenomen rechtvaardigheid van besluiten levert op zijn beurt een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Van belang is vooral vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van plannen of besluiten. Formele inspraak kan dan worden beperkt tot plannen, complexe projecten en internationale verplichtingen.
Tot slot gaat de regering in het wetsvoorstel uit van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt tot uitdrukking in de Wet revitalisering generiek toezicht die per 1 oktober 2012 in werking is getreden[54] en bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in het wetsvoorstel: er zijn minder regels die alleen maar dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.
Consistentie tussen woorden en daden is ook een belangrijke grond voor vertrouwen. Sectorale beleidsplannen stellen nu soms het sectorale doel zoals water, mobiliteit of natuur centraal, waarna de uitvoering tegenvalt omdat daarbij ook andere belangen een rol spelen en alsnog een integrale afweging gemaakt moet worden. De Omgevingswet is ontworpen vanuit de gedachte dat de overheid een eenduidig beleid heeft, vastgelegd in een omgevingsvisie, en dat ook uitvoert.

3 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Inhoud van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft beknopt de hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel en de samenhang tussen de instrumenten. Dit maakt het mogelijk in beperkte tijd kennis te nemen van de strekking van het wetsvoorstel. In het hierop volgende hoofdstuk worden de instrumenten van het wetsvoorstel en de keuzes daarachter nader toegelicht. Enkele centrale elementen daarvan zijn overigens al toegelicht in paragraaf 1.4, zoals de doelen, het toepassingsgebied ('de fysieke leefomgeving') en de werking van de beleidscyclus. Deze onderwerpen worden hier kortheidshalve niet herhaald, maar wel nader uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

3.2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

Toedeling van taken en bevoegdheden (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op om te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg is een collectieve taak van alle bestuursorganen gezamenlijk. Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat algemene bepalingen over de behartiging van die taak en bepalingen over de organisatie van de overheidstaken, waarbij taken en bevoegdheden aan de verschillende bestuursorganen worden toebedeeld. Uitgangspunt bij de toedeling van taken is subsidiariteit. Voor facultatieve ('kan') bevoegdheden van een bestuursorgaan van het Rijk of een provincie geldt daarom dat deze alleen kunnen worden ingezet als dat vereist is met het oog op een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang of als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden of de naleving van een internationaalrechtelijke verplichting. Voor de op grond van de voorgestelde wet verplichte uitvoering van bevoegdheden of taken geldt dat deze afweging al op het niveau van de formele wet is gemaakt en dus verder niet meer aan de orde komt.

De regeling van taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel is gebaseerd op de bestaande taakverde-

[54] Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten vereenvoudigd en zoveel mogelijk geconcentreerd in de Provinciewet en de Gemeentewet. Het in een reeks van wetten opgenomen specifiek toezicht – zoals het vereiste van goedkeuring vooraf – is geschrapt.

ling in de fysieke leefomgeving. Voor tastbare componenten als bijvoorbeeld het watersysteem en infrastructuur is deze (mede vanwege de noodzakelijke afbakening tussen algemeen en functioneel bestuur) scherp vastgelegd. Voor andere opgaven, die zich niet houden aan lokale of regionale grenzen, is sprake van co-actorschap van meerdere overheden en een coördinerende taak voor de minister, zoals bij luchtkwaliteit. De bestuurlijke taakverdeling rond luchthavens, wegen en spoorwegen wordt overigens bepaald in de relevante sectorwetten; de Omgevingswet is hier volgend.

Omgevingswaarden (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)

Omgevingswaarden zijn maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. Het wetsvoorstel vereist het stellen van omgevingswaarden voor milieu en waterveiligheid. De waarden zijn primair gericht tot de overheid. De overheid moet met inzet van beleids- en bestuursinstrumenten deze waarden bereiken of inspanningen verrichten om die te halen. Rijk, provincies en gemeenten kunnen (en voor een deel: moeten) omgevingswaarden stellen ter waarborging van kernwaarden als veiligheid, gezondheid en kwaliteit van ecosystemen. Het wetsvoorstel schrijft monitoring van omgevingswaarden voor. Als daarbij blijkt dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dan is de overheid verplicht de programmasystematiek toe te passen. Omgevingswaarden werken niet rechtstreeks door naar besluiten. Wel kunnen algemene instructieregels worden gesteld die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan omgevingswaarden waar er sprake is van een directie relatie tussen bron en effect. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat gemeenten een omgevingsvergunning voor een bouwwerk verlenen voor locaties langs het spoor waar vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt.

Algemene instructieregels en instructies (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)

Het komt voor dat een verantwoordelijkheid van Rijk of provincie moet leiden tot sturing aan of beperkingen voor andere bestuursorganen. Zoals beschreven in paragraaf gebeurt de verticale doorwerking van beleid met juridische instrumenten, zodat beleid en normstelling in formele zin van elkaar gescheiden zijn. Rijk en provincies kunnen bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk omgevingsverordening algemene instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of taken van andere overheden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de regels zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen rond de hoofdinfrastructuur, de hoofdwateren, militaire functies en erfgoederen van uitzonderlijke en universele waarde (Werelderfgoed). Andere voorbeelden zijn de regelgeving voor geluid en veiligheid rond luchthavens en de regels over de provinciale taken op het gebied van zwemwater. Ook kunnen Rijk en provincies via een instructie met een concrete opdracht over de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een specifiek bepaald en beperkt aantal andere overheden een beperking of doe-verplichting opleggen aan andere bestuursorganen. De instructie om een taak of bevoegdheid op een bij die instructie aangegeven wijze uit te voeren dient ook voor beleidsdoorwerking. Voor een aantal gevallen wordt op wetsniveau aangegeven dat het uitoefenen van een bevoegdheid noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van algemene instructieregels over de beperkingengebieden van luchthavens door het Rijk en provincies en de instructie over de bescherming van stads- of dorpsgezichten. Toepassing van de bevoegdheid in andere, niet in de wet genoemde, gevallen vereist motivering aan de hand van in de wet genoemde criteria.

3.3 De zes kerninstrumenten

Omgevingsvisies (Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel)

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende orgaan zelf bindt. Het richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat deze in samenhang wordt beschouwd in de complexe dynamiek van de moderne maatschappij. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet slechts samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en wat het van anderen verwacht. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het Rijk en provincies elk één omgevingsvisie vaststellen; voor gemeenten is de toepassing vrijwillig. Het instrument komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en

vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.

Programma's (Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel)

Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie spelen programma's een belangrijke rol. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken of om aan omgevingswaarden te (blijven) voldoen. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt. Voor enkele onderwerpen zijn programma's wettelijk voorgeschreven vanwege de implementatie van EU-richtlijnen. Ook is een programma voorgeschreven als niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een op grond van hoofdstuk 2 vastgestelde omgevingswaarde. Rijk en provincie kunnen in een programma ook andere bestuursorganen betrekken. Verder is het mogelijk dat een programma wordt vastgesteld door meer dan één bestuursorgaan.
In bijzondere situaties, in het bijzonder waar niet voldaan wordt of dreigt te worden aan omgevingswaarden, kan een programma ook gebruikt worden om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde. Het programma bevat in dat geval een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren en anderzijds activiteiten, waaronder projecten, die kunnen worden toegelaten. Dat biedt mogelijkheden tot het optimaliseren van de gebruiksruimte. Het instrument wordt 'programmatische aanpak' genoemd. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Hierin maken maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren (zoals roetfilters) het mogelijk dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden bereikt en dat bepaalde bouwprojecten kunnen doorgaan. Zonder dit programma zou de luchtkwaliteit niet verbeteren en zouden bijvoorbeeld wegenprojecten stopgezet moeten worden, omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit overschreden zijn of dreigen te worden.

Decentrale regelgeving (Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel)

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat bevordert de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. Voor de gemeenten is dat het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening.

Het omgevingsplan en de verordeningen bevatten diverse soorten regels. Bij gemeenten en waterschappen is een belangrijke rol weggelegd voor regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving reguleren. Naast regels voor activiteiten kunnen het omgevingsplan en de verordeningen ook andere regels bevatten, die zich niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten. Voorbeelden zijn omgevingswaarden, toetsingskaders voor in het omgevingsplan en de verordeningen opgenomen omgevingsvergunningenstelsels, en in geval van de provincie instructieregels, gericht op besluiten van gemeenten en waterschappen. Op dit moment zijn dergelijke regels nog verspreid over een groot aantal verschillende regelingen, wat niet alleen nadelig is uit oogpunt van kenbaarheid, maar ook niet bevorderlijk is voor inhoudelijke afstemming van die regels. Die inhoudelijke afstemming is nodig om te waarborgen dat burgers en bedrijven door stapeling van regels niet onnodig in het uitvoeren van activiteiten worden belemmerd. Gemeenten kennen nu nog vele bestemmingsplannen voor deelgebieden, maar ook andere verordeningen over specifieke onderwerpen, die ofwel uitsluitend ofwel mede de fysieke leefomgeving betreffen (de kapverordening, de monumentenverordening, de algemene plaatselijke verordening of de reclameverordening). Bij provincies en waterschappen is het aantal verordeningen beperkter, maar moeten ook nog stappen worden gezet. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal bepalen hoe naar het streefbeeld van één gebiedsdekkende regeling per bestuursorgaan wordt toegewerkt.
Een belangrijke categorie regels binnen het omgevingsplan en de verordeningen vormen de locatieontwikkelingsregels. Met dit begrip worden in het wetsvoorstel de functie- en locatiegebonden regels en overige decentrale regels over bouwactiviteiten aangeduid, die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten en in grote mate bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen. Dergelijke regels worden bij voorkeur in het omgevingsplan, en voor zover ze het watersysteem betreffen, in de waterschapsverordening opgenomen. Tot deze locatieontwikkelingsregels behoren vooral functies die aan locaties worden toegekend en de regels die met het oog op die functies worden gesteld. Hiermee vervangt het omgevingsplan de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de Wet ruimtelijke ordening, waarin toekenning van bestemmingen aan gronden werd gereguleerd, de erfgoed- en monumentenverordeningen en welstandnota's. Het omgevingsplan is echter niet beperkt tot 'een goede ruimtelijke ordening', maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Het omgevingsplan is online eenvoudig toegankelijk (naar voorbeeld van Ruimtelijkeplannen.nl). Per locatie, gebied, wijk of kern kunnen verschillende regels worden vastge-

steld. Onderdelen van het omgevingsplan kunnen ook voor één gebied of een bepaald onderwerp worden gewijzigd, wat flexibiliteit voor het bestuur biedt. Net als bij het bestemmingsplan staat na inspraak (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, Awb) beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen wijzigingen van locatieontwikkelingsregels. Bij omgevingsvergunning kan van die regels worden afgeweken voor zogenoemde locatieontwikkelingsactiviteiten. Gedacht kan worden aan een bouwplan of een bepaald gebruik van gronden of bouwwerken dat niet past in het omgevingsplan. Voor de overige delen van het omgevingsplan, voor de waterschapsverordening en voor de omgevingsverordening geldt de generieke regeling voor appellabiliteit van de Awb. Voor regels die niet locatiegebonden zijn en bijvoorbeeld voor de gehele provincie of het hele land gelden kan het doelmatiger zijn om deze in de omgevingsverordening van de provincie of in de algemene rijksregels op te nemen. Vandaar dat ook de omgevingsverordening en algemene rijksregels algemene regels gericht op activiteiten kunnen bevatten. Daar waar de werking van regels voor de gehele provincie of het hele land is beoogd, zou het immers ondoelmatig zijn om alle omgevingsplannen of waterschapsverordeningen te moeten aanpassen.
Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid van voorbereidingsbescherming door een voorbereidingsbesluit vast te stellen tijdens de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan of omgevingsverordening of het vaststellen van een projectbesluit, instructieregels of een instructie. Het voorbereidingsbesluit kan voorkomen dat activiteiten plaatsvinden die strijdig worden geacht met de in voorbereiding zijnde wijziging of de verwezenlijking van een activiteit of project bemoeilijken. Een voorbeeld is dat een gemeente geen vergunning mag afgeven voor de bouw van een megastal op het moment dat de provincie bezig is in de omgevingsverordening te bepalen dat er geen megastallen in het betreffende gebied meer mogen komen.

Algemene rijksregels over activiteiten (Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel)

Het merendeel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving betreft initiatieven van burgers en (MKB-)bedrijven. Wanneer het uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels aan bepaalde activiteiten te stellen, werkt het Rijk waar mogelijk met algemene regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen van de overheid. Waar nodig kunnen de algemene regels worden aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid van het uitvoeren van de activiteit op de hoogte is.
Potentieel nadeel van algemene regels is dat bij vaststelling van de daarin opgenomen algemene voorschriften in beginsel geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In specifieke gevallen kan dan blijken dat algemene regels niet goed 'passen', wat tot onnodige beperkingen van de initiatiefnemer kan leiden, of tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel bevat daarom een aantal instrumenten om de flexibiliteit van algemene regels te vergroten. Zo bevat het de bepaling, dat als in de algemene rijksregels een maatregel is voorgeschreven de initiatiefnemer ook een andere maatregel kan treffen, als daarmee dezelfde mate van bescherming van de fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd (gelijkwaardigheid). Daarnaast biedt de voorgestelde wet de mogelijkheid om in de algemene rijksregels voor specifieke onderwerpen aan het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden de algemene regels nader in te vullen of er van af te wijken (een zogenoemd maatwerkvoorschrift*) en aan het decentraal bestuur om dat te doen voor aangewezen gevallen of gebieden (een zogenoemde maatwerkregel).
Veel wetten binnen het omgevingsrecht kennen al algemene regels. Het wetsvoorstel leidt tot uniformering in de opzet en instrumenten binnen de algemene regels.

De omgevingsvergunning (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)

De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld of een boer een sloot mag dempen, of zijn bedrijf mag uitbreiden. Het model van de Wabo is hierbij uitgangspunt. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing. Hiermee blijft de toetsing van eenvoudige gevallen eenvoudig. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter. Het zal in de praktijk vaak voorkomen dat een project ook activiteiten omvat die niet vergunningplichtig zijn, maar die onder algemene regels vallen. Het bevoegd gezag houdt dan bij het stellen van vergunningvoorschriften rekening met geldende algemene regels op het gebied van het omgevingsrecht, zodat geen strijdige of schurende voorschriften worden gesteld.
Voor omgevingsvergunningen kent het wetsvoorstel – net als de Wabo – de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt hoofdstuk 4 van de Awb, aangevuld met de verplichtingen tot verzending van een ontvangstbevestiging met informatie over het vervolg van de procedure, publicatie van een kennisgeving van de aanvraag en bekendmaking van het besluit en toepassing van lex silencio positivo*. De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, houdt in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen). Vaker dan nu zal de reguliere procedure van toepassing zijn. Voor de activiteiten waarvoor dat geldt,

betekent deze vereenvoudiging dat veel sneller duidelijk wordt of een vergunning al dan niet wordt verleend (van 6 maanden naar 8 weken, mits er geen bezwaren zijn).

Het projectbesluit (Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel)

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg van een weg, een windmolenpark, een natuurgebied of de verhoging van een dijk. Het bestuursorgaan heeft op deze wijze de regie over de besluitvorming, ook waar belangen van andere overheden in het geding zijn. Het projectbesluit is gebaseerd op de 'sneller en beter'-aanpak, met een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en zo nodig het nemen van een voorkeursbeslissing. Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregelingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet.
Het projectbesluit strekt tot wijziging van het omgevingsplan zodanig dat het project gerealiseerd kan worden en in stand kan worden gehouden. Ook kan het projectbesluit de plaats innemen van de omgevingsvergunning voor de activiteiten die onderdeel uitmaken van het project en van andere toestemmingen die nodig zijn, zoals een verkeersbesluit. Voor de toetsing van de activiteiten die deel uitmaken van het projectbesluit zijn de toetsingskaders van de omgevingsvergunning van toepassing. Het projectbesluit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor het project, maar vaak is het overigens praktisch om meer technische omgevingsvergunningen, zoals vergunningen voor bouwen, pas in een latere fase aan te vragen. De projectprocedure voorziet er daarom in dat zogenoemde uitvoeringsbesluiten na het projectbesluit genomen kunnen worden, met toepassing van de coördinatieregeling zodat beroep in één instantie open staat. Dergelijke uitvoeringsbesluiten worden in beginsel genomen door het oorspronkelijke bevoegd gezag. Rijk en provincies beschikken zo nodig over doorzettingsmacht om deze besluiten te nemen.

3.4 Ondersteunende instrumenten

Gedoogplichten (Hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel)

Gedoogplichten kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren van werken van algemeen belang. Bijvoorbeeld onderhoud van een watergang door het waterschap of de aanleg van een hoogspanningsleiding. Zonder gedoogplichten zijn werken van algemeen belang niet te realiseren in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen. Er is dan, op onteigening na, geen juridische grond om inbreuk kunnen te maken op het eigendoms- of zakelijk recht. Onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel. Daarom voorziet de voorgestelde Omgevingswet, net als veel van de wetten die er in opgaan, in het instrument gedoogplicht.
Afdeling 10.2 van het wetsvoorstel bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar dus geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Het betreft gedoogplichten die nu in sectorale wetten zijn opgenomen. Afdeling 10.3 bevat gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd en waarvoor dus ook procedurele vereisten en waarborgen nodig zijn. De afdeling omvat de modernisering en vereenvoudiging van de uit 1927 stammende en sterk verouderde Belemmeringenwet Privaatrecht. Over een voorontwerp van deze afdeling is al medio 2010 een (internet)consultatieronde gehouden. Gezien de samenhang van de gedoogplichten met de Omgevingswet maakt de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht nu onderdeel uit van dit wetsvoorstel. In aanvulling op hetgeen de Belemmeringenwet Privaatrecht al regelde kent deze afdeling ook gedoogplichten uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet en de Waterwet.

Grondexploitatie (Hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel)

Een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van bouwlocaties is de grondexploitatie: het proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond. Het wetsvoorstel bevat regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie. De afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening is deels overgenomen. De regeling is op een aantal punten verbeterd om de bestuurslasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken.

Financiële bepalingen (Hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel)

De meeste wetten die opgaan in de Omgevingswet bevatten bevoegdheden met een financieel karakter. Deels betreft het zelfstandige instrumenten zoals heffingen, deels dienen ze ter ondersteuning van andere bevoegdheden. Voorbeelden van dat laatste zijn leges en financiële voorwaarden in vergunningen. In het wetsvoorstel worden bepalingen overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten. Het gaat om financiële bepalingen over vergunnin-

gen, leges en interbestuurlijke financieringsregelingen. Instrumenten zoals heffingen, kostenverhaal buiten de grondexploitatie, tegemoetkomingen, fondsen, statiegeld, retourpremies en verzekeringen komen in latere modules ter aanvulling van de Omgevingswet aan de orde.

Advies (Hoofdstuk 17 van het wetsvoorstel)

Op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn er enkele formele adviesorganen. In samenhang met de nu in de Omgevingswet te integreren (delen van) wetten zijn de Commissie voor de milieueffectrapportage en de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg opgenomen in het wetsvoorstel.

Handhaving en uitvoering (Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel)

Het samenbrengen van algemene regels en besluiten over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving leidt ook tot een verdere integratie bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het vereist intensievere samenwerking tussen het bevoegd gezag en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit. Werkzaamheden zullen verder op elkaar moeten worden afgestemd en de uitwisseling van gegevens tussen overheden zal nog belangrijker worden. Cruciaal is dat alle uitvoerende overheden in dit proces van samenwerking voldoende kwaliteit kunnen leveren. De Omgevingswet zal wettelijke ankers bieden voor een uniforme borging van de uitvoeringskwaliteit, samenwerking tussen overheden en opschaling van uitvoering van taken naar regionale uitvoeringsdiensten. Vooruitlopend hierop zullen al voor de kortere termijn in de Wabo wettelijke voorzieningen worden opgenomen. In de betreffende regeling zullen de afspraken die overheden hebben gemaakt in het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie worden vastgelegd.
De regeling van taken en bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving is in het wetsvoorstel in grote lijnen gelijk aan die in de Wabo. Wel is nieuw dat een wettelijke grondslag wordt geboden voor het gebruik van de bestuurlijke boete. Dit past in de ontwikkeling waarbij lik-op-stuk-sancties worden ingezet in aanvulling op de reguliere bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
Een verandering die hier niet onvermeld mag blijven is de opkomst van het structureel borgen van een goede naleving door private partijen met een daarbij passend overheidstoezicht. Onder de Omgevingswet zal deze ontwikkeling verder ingang kunnen vinden.

Bijzondere omstandigheden (Hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel)

Bijzondere omstandigheden vergen bijzondere bevoegdheden. Het gaat dan om over (dreigende) uitzonderlijke omstandigheden die de fysieke leefomgeving tijdelijk of permanent aantasten. Het wetsvoorstel bundelt regelingen van bevoegdheden en verplichtingen van bestuursorganen. Het gaat dan om bevoegdheden en verplichtingen die nu in de Wet milieubeheer, Wet inzake de luchtverontreiniging, de Waterwet, de Woningwet en de Monumentenwet 1988 staan. Deze verplichtingen en bevoegdheden hebben vooral betrekking op 'ongewone voorvallen', dat wil zeggen gebeurtenissen, die afwijken van het normale verloop van activiteiten, waardoor de fysieke leefomgeving significant wordt beïnvloed. Het gaat om het (laten) nemen van maatregelen en het inwinnen van nadere informatie. Ook kent het hoofdstuk meldings- en maatregelenplichten als (dreigt dat) bepaalde alarmeringswaarden worden overschreden en om bevoegdheden en taken bij gevaar voor waterstaatswerken.

Monitoring en informatie (Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel)

Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving vormt een belangrijke basis voor besluitvorming. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. De wet voorziet daarom in grondslagen voor monitoring, verslaglegging en registers* en voor het beheren en het toegankelijk maken van de informatie voor overheden en het publiek.

3.5 Werking van het stelsel

De instrumenten van het wetsvoorstel laten zich, zoals aangegeven in onderstaande tabel, in vier typen onderverdelen.

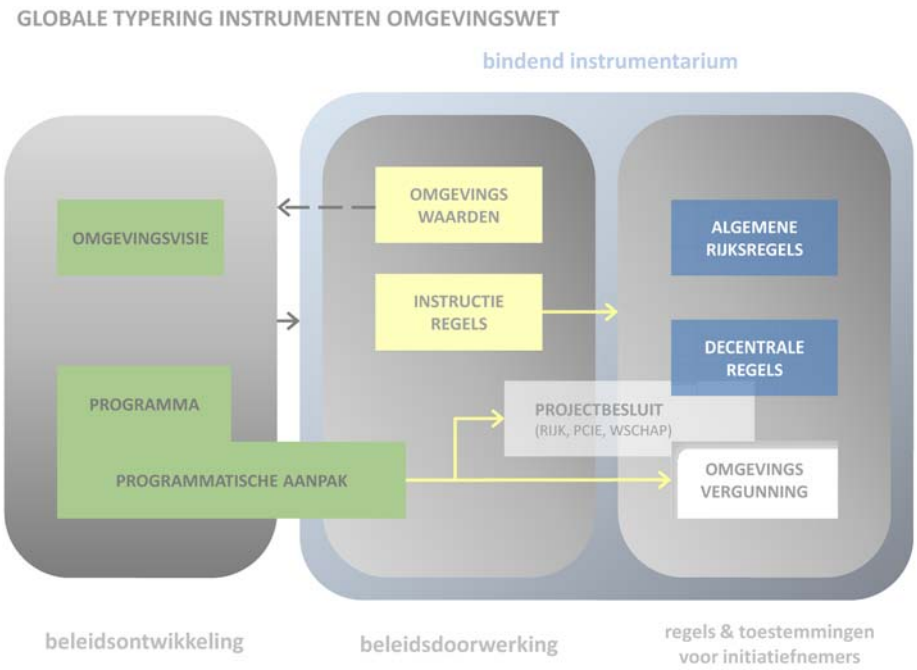
Tabel: typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
Omgevingsvisie programma	Omgevingswaarde instructieregel instructie	algemene regels (waaronder het omgevingsplan)	Omgevingsvergunning projectbesluit

Zoals beschreven in paragraaf zijn de voorgestelde instrumenten voor beleidsontwikkeling enkel zelfbindend. Beleidsdoorwerking naar decentraal niveau gebeurt via de instrumenten voor beleidsdoorwerking. Uit het oogpunt van behoorlijk bestuur dienen bestuursorganen wel rekening te houden met elkaars beleid, taken en bevoegdheden. De algemene regels van Rijk en decentrale overheden leiden activiteiten zoveel mogelijk in goede banen en geven helderheid over wat wel en niet is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Voor gevallen die niet binnen de geldende regels passen is het toestemmingsinstrumentarium beschikbaar.
In de praktijk zullen de diverse instrumenten, ingezet door verschillende bestuursorganen en vanuit verschillende motieven, elkaar voortdurend ontmoeten. Algemene regels, instructieregels en verleende toestemmingen hebben daarbij juridisch bindende betekenis. Onderstaande tabel en figuur geven de belangrijkste verhoudingen tussen de kerninstrumenten van het wetsvoorstel weer.

Tabel: verhoudingen tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Hoofdregel verhoudingen	Uitzonderingen
Omgevingswaarden zijn bepalend voor het te voeren beleid, zoals het opstellen van een programma.	Bepaalde omgevingswaarden zullen door middel van instructieregels rechtstreeks bepalend zijn voor concrete toestemmingen, bijvoorbeeld omdat EU-richtlijnen dat vereisen.
Instructieregels richten zich tot overheden (zij werken door in bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en projectbesluiten). Burgers en bedrijven zijn er niet aan gebonden.	Het Rijk is niet gebonden aan instructieregels van de provincie.
Omgevingsvisies en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen.	Het waterschap houdt in zijn waterbeheerprogramma rekening met het regionale waterprogramma van de provincie met het oog op implementatie van op EU-regelgeving. Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied bevat vrijstellingen van de omgevingsvergunning. Een programma met programmatische aanpak (zie onder).
Een programmatische aanpak beschrijft de beoordeling van activiteiten voor een omgevingswaarde bij besluiten zoals een omgevingsvergunning, een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan.	Het Rijk kan voorbijgaan aan de programmatische aanpak van een provincie of gemeente als deze onevenredig belemmerend is voor een projectbesluit.
Regels (waaronder locatieontwikkelingsregels) mogen niet strijdig zijn met hogere regelgeving zoals algemene regels van Rijk of provincie.	Afwijkingsmogelijkheden in aangewezen gevallen en bij de experimenteerbepaling.
Voorschriften in een omgevingsvergunning kunnen niet afwijken van algemene rijksregels die zich richten tot een ieder.	Afwijking is mogelijk door maatwerkvoorschriften als dat expliciet in rijksregels is bepaald. Als algemene rijksregels met betrekking tot milieu of lozingen bij een industriële installatie niet toereikend zijn, kunnen in vergunning strengere voorschriften worden opgenomen.
Een projectbesluit moet passen binnen algemene regels die zich richten tot een ieder, maar wijzigt het omgevingsplan.	In een projectbesluit kan worden voorbijgaan aan decentrale regelgeving als deze onevenredig belemmerend is voor dat projectbesluit.



Figuur: Globale typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

4 Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel

4.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

4.1.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bevat enkele algemene onderwerpen: de grondslag voor een begrippenlijst, een beschrijving van het toepassingsgebied en de doelen van de Omgevingswet en de zorgplicht voor een ieder.

4.1.2 Begripsbepalingen

Tal van juridische en technische begrippen vereisen een definitie. Deze zijn opgenomen in een bijlage bij het wetsvoorstel. De inhoudelijke definities zijn veelal ontleend aan bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Waterwet en delen van de Wet milieubeheer. Conform de uitgangspunten van het wetsvoorstel is nauwer aangesloten bij EU-recht. Zo is in de definitie van 'project' aangesloten op de mer-richtlijn en is de definitie van 'beste beschikbare technieken' een verwijzing naar de definitie in de richtlijn industriële emissies.
Enkele algemene begrippen laten zich niet eenduidig definiëren omdat deze verschillende betekenissen hebben in het omgevingsrecht. Zo heeft het begrip *'grond'* in de ruimtelijke ordening betrekking op een perceel grond, terwijl het in delen van het milieurecht op een volume grond (bijvoorbeeld zand) betrekking heeft. Ook de begrippen 'stoffen', 'installatie' en 'milieu'[55] hebben meerdere betekenissen. Waar nodig zullen dergelijke begrippen in een algemene maatregel van bestuur een specifiekere betekenis krijgen.
Naast inhoudelijke definities bevat de bijlage veel juridisch-technische begripsbepalingen. Deze definiëren een begrip niet direct, maar verwijzen naar specifieke artikelen van de Omgevingswet of andere wetten, waardoor veel gebruikte termen een eenduidige betekenis krijgen en verder gebruikt kunnen worden zonder steeds te verwijzen naar een artikel. Dit bevordert de leesbaarheid van de wet en de uitvoeringsregelgeving. Om dezelfde reden zijn voor de EU-richtlijnen waarnaar in het wetsvoorstel wordt verwezen, begripsbepalingen in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen.

[55] Zie voor een nadere toelichting op het begrip milieu: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Het brede begrip 'milieu', ECWM 2003/15.

4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet

De fysieke leefomgeving

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet is de 'fysieke leefomgeving'. Dit is een breed onderwerp dat nu door tal van wetten wordt afgedekt. De fysieke leefomgeving bestaat uit de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. Het wetsvoorstel duidt de fysieke leefomgeving door het noemen van de fysieke onderdelen daarvan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Deze onderverdeling in fysieke onderdelen is overigens slechts één van de relevante wijzen van het ordenen van de fysieke leefomgeving. Bij de toepassing van de Omgevingswet zijn ook andere indelingen van de fysieke leefomgeving van belang. Zo zal een ruimtelijk beleidsprogramma veelal zien op de samenhang tussen alle onderdelen van de fysieke leefomgeving in een ruimtelijk begrensd gebied. Voorbeelden van relevante indelingen van de fysieke leefomgeving zijn:

- indeling in lagen (ondergrond, bovengrond, maaiveld en luchtruim);
- geografische indelingen (wijken, dorpen, steden, eilanden);
- indeling naar gebiedstypen (landelijk gebied en stedelijk gebied, eventueel verder onder te verdelen naar bijvoorbeeld woongebied en industriegebied);
- indelingen naar eigendom;
- bestuurlijke indelingen (gemeente, waterschap, provincie).

In de fysieke leefomgeving spelen zich natuurlijke processen af. De bodem verandert door sedimentatie en erosie, de natuur als gevolg van ecologische dynamiek en de zon brengt lucht en water in beweging (klimaat). Menselijke activiteiten hebben soms invloed op deze natuurlijke processen. De fysieke leefomgeving kent intrinsieke kwaliteiten (zoals biodiversiteit en archeologische waarden) en tal van kwaliteiten voor de mens (ecosysteemdiensten).
De Omgevingswet reguleert niet de directe betrekkingen tussen mensen. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen voor de ander hebben. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn[56], openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van deze wet.

Activiteiten in de fysieke leefomgeving

De mens voert activiteiten uit die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of deze wijzigen. Een activiteit verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor anderen of de intrinsieke waarde* die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Activiteiten kunnen nadelige gevolgen hebben op de fysieke leefomgeving, maar kunnen ook de betekenis of de kwaliteit ervan vergroten. Veelal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen. De wet reguleert met name nadelige gevolgen van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Om activiteiten in goede banen te leiden voorziet het wetsvoorstel onder meer in het toedelen van gebruiksruimte aan activiteiten, in procedures voor besluitvorming over activiteiten en grondslagen voor algemene regels voor activiteiten. Het gaat vooral om de volgende typen activiteiten:

- wijzigingen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan, wat die leefomgeving beter bruikbaar maakt voor de initiatiefnemer, maar minder bruikbaar of minder aantrekkelijk voor anderen;
- gebruik van natuurlijke hulpbronnen dat, gegeven een beperkt aanbod, kan leiden tot schaarste en daarmee tot een verdeelvraagstuk;
- activiteiten die leiden tot emissies naar water, bodem, lucht en hinder van bijvoorbeeld geluid en licht, en daarmee tot risico's voor de gezondheid van mens, dier en plant;
- activiteiten die directe veiligheidsrisico's met zich meebrengen zoals brand, explosies, verzakkingen of het instorten van bouwwerken;
- het nalaten van activiteiten die noodzakelijk zijn om gevolgen te voorkomen, zoals onderhoud aan bouwwerken of installaties.

Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Met de integratie van de wettelijke kaders op het terrein van de fysieke leefomgeving in deze wet wordt aan de uitvoeringspraktijk de mogelijkheid geboden om tot een synthese te komen tussen tot op heden door wet- en regelgeving gescheiden beleidsterreinen. Niet alleen door het wegnemen van wettelijke barrières, maar juist ook door het samenbrengen van doelen wordt een nieuw handelingsperspectief aan overheid en samenleving geboden. Daarbij is duurzame ontwikkeling een verbindend element.
De maatschappelijke doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 zijn richtinggevend bij de uitvoering van de wet. De Omgevingswet stimuleert een cultuur waarbij de doelen in samenhang worden bezien en

[56] In het wild levende dieren behoren tot de fysieke leefomgeving, gehouden dieren zoals bedoeld in de Wet dieren niet.

de oplossing wordt gekozen die het meest recht doet aan alle betrokken belangen. Voor burgers en bedrijven geven de doelen onder meer richting aan de in dit hoofdstuk opgenomen zorgplicht. Voor overheden geven de doelen richting aan de bevoegdheden die bij of krachtens deze wet zijn toegekend, tenzij andere delen van de wetgeving meer specifiek richting geven (zie verder paragraaf 4.2.2). De formulering van de doelen sluit aan bij het motto van het wetsvoorstel: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.
De aanhef van artikel 1.3 vermeldt dat de wet is gericht op de doelen 'in onderlinge samenhang'. Dit benadrukt het belang van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in plaats van een sectorale. Met 'samenhang' wordt dus niet slechts gedoeld op samenhang tussen de beide doelen van het wetsvoorstel, maar ook op samenhang tussen daarachter liggende specifieke belangen in de fysieke leefomgeving. Van belang is dat er bij de toepassing van de wet oog is voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals natuur en water, of infrastructuur en landschap. Ook is hier opgenomen 'met het oog op duurzame ontwikkeling'. Door het opnemen van dit principe wordt benadrukt dat bij de toepassing van de Omgevingswet niet alleen de behoeften van de huidige generatie, maar ook die van toekomstige generaties van belang zijn (zie ook paragraaf 5.7).
Het ene doel is 'bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Dit doel benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De wet is in ieder geval gericht op veiligheid en gezondheid van de mens. Relevante veiligheidsaspecten zijn met name externe veiligheid, veiligheid tegen overstromingen, brandveiligheid en constructieve veiligheid. Bij gezondheid van de mens gaat het om bescherming tegen invloeden vanuit het milieu, zoals geluid en luchtverontreiniging. Omdat de maatschappij meer verwacht van de fysieke leefomgeving dan veiligheid en gezondheid is 'een goede omgevingskwaliteit' opgenomen in de centrale doelstelling. Dit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Het begrip 'omgevingskwaliteit' heeft in het spraakgebruik soms een nog bredere betekenis, waarbij het ook de functionele kwaliteit van de fysieke leefomgeving omvat. Dat is hier niet bedoeld: de functionaliteit komt immers aan de orde bij het tweede doel. Met 'bereiken' wordt gedoeld op de opdracht om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze te kort schiet. Deze opdracht komt tot uiting in de opdracht tot 'verbetering van het leefmilieu' in artikel 21 van de Grondwet en diverse EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met 'in stand houden' wordt gedoeld op het in stand houden van zaken die vanwege hun bijzondere aard in stand gehouden moeten worden, zoals cultureel erfgoed en beschermde natuurgebieden, en op het in stand houden van de kwaliteit waar deze goed is. Het woord 'verbeteren' is niet opgenomen in de doelstelling. De Grondwet kent wel een opdracht aan de overheid tot het verbeteren van het leefmilieu, maar een algemene opdracht tot het verbeteren van de fysieke leefomgeving zou te ver voeren. Zo is het verbeteren van privéwoningen geen maatschappelijke opdracht en is voor veel infrastructuur instandhouding voldoende. Het stelsel van de Omgevingswet dient wel om vorm te geven aan deze grondwettelijke opdracht.
Het andere doel is 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies'. Dit doel benadrukt de benutting van de fysieke leefomgeving door de mens. Het doel omvat de verschillende wijzen waarop de mens handelt in de fysieke leefomgeving: beheren van bijvoorbeeld infrastructuur, gebruiken van bijvoorbeeld watersystemen en ontwikkelen van bijvoorbeeld bouwwerken. De term 'doelmatig' benadrukt dat de beschikbare gebruiksruimte zodanig verdeeld moet worden over verschillende maatschappelijke functies dat dit maatschappelijk het meest efficiënt is (zie ook paragraaf 5.9). Het omgevingsrecht voorziet in het verdelen van de fysieke ruimte (ruimtelijke ordening) en de milieugebruiksruimte tussen maatschappelijke functies als wonen, werken, leren, spelen, zorgen, verplaatsen en recreëren. Het begrip 'maatschappelijke functies' omvat alle functies die de fysieke leefomgeving heeft voor menselijk gebruik. Het betreft dus niet alleen harde 'economische' functies. Zo kan bij activiteiten in de fysieke omgeving toegankelijkheid voor mensen met een handicap een rol spelen.[57] Het begrip is dus veel breder dan de nu in bestemmingsplannen veel gebruikte term 'maatschappelijke functies' die duidt op onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, levensbeschouwelijke doeleinden en openbaar bestuur. Gezien het verschil in de abstractieniveau zal dit niet tot verwarring leiden in de periode dat beide begrippen naast elkaar bestaan.
De twee doelen tonen het spanningsveld van het omgevingsbeleid. Maximale bescherming leidt tot onvervulde maatschappelijke wensen. Maximale ontwikkeling leidt tot een onleefbaar land. De wet is een belangrijk instrument bij het bewaren van de balans. Dit sluit aan bij het opschrift van het wetsvoorstel: de Omgevingswet bevat regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Een grote opgave voor de praktijk is het verbinden van de twee doelen, zodat de

[57] Voor de daarvoor geldende regels wordt verwezen naar de Goedkeuringswet VN-verdrag handicap (Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169) en de Invoeringswet VN-verdrag handicap. Deze worden eind 2013 ter behandeling aan de Tweede Kamer aangeboden.

milieukwaliteit en omgevingskwaliteit erop vooruit gaan en de omgeving beter benut kan worden door deze en toekomstige generaties. Dit wordt bijvoorbeeld in de praktijk gebracht bij 'behoud door ontwikkeling' van cultureel erfgoed. Een ander voorbeeld waar de doelen hand in hand gaan is recreatie in de natuur: de maatschappelijke functie recreatie profiteert van de bescherming van natuur en landschap en zorgt voor draagvlak daarvoor, terwijl het contact met de natuur van belang is voor de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen.

Verbrede reikwijdte of doelstelling

De bepalingen over de reikwijdte en doelen geven richting aan de wet en vormen een kader voor de uitvoeringsregelgeving. Ze mogen echter geen beperking vormen voor doelmatige wetgeving. Soms is het wenselijk bij besluiten op grond van de Omgevingswet ook andere beleidsdoelen te betrekken dan de doelen van de wet, of de reikwijdte iets ruimer te kiezen. Dat kan een doelmatige wijze zijn om die andere beleidsdoelen te bereiken en bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven als met één vergunning of één besluit met algemene regels volstaan kan worden. Er zijn in het wetsvoorstel enkele gevallen aan te duiden waar de bevoegdheden iets buiten de gestelde reikwijdte of doelen reiken:

- veiligheid van dieren is een belang bij de bouwregelgeving (artikel 4.24);
- criminaliteitsbestrijding wordt betrokken bij bepaalde omgevingsvergunningen (artikel 5.15, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

Bij de verdere uitbouw van de Omgevingswet kunnen meer situaties ontstaan waar iets buiten de hier gestelde reikwijdte of de doelstelling wordt getreden. Zo is voorzien om de vergunningen op grond van de Huisvestingswet en de Leegstandswet procedureel te koppelen aan de omgevingsvergunning (zie de passage over deze wetten in paragraaf 7.6). Bij de voorziene inbouw van de regels voor stoffen en producten uit de Wet milieubeheer is soms sprake van directe gevolgen voor de mens van gevaarlijke stoffen, die niet langs de weg van het milieu verlopen.

Verhouding tot andere wetgeving

De breedte van de Omgevingswet maakt dat het toepassingsgebied niet exclusief kan zijn. Binnen het toepassingsgebied zullen ook andere wetten blijven bestaan. Daarbij gaat het niet slechts om de in paragraaf 7.5 genoemde wetten die naar inzicht van de regering op een later moment in deze wet zullen worden ingebouwd. Zoals aangegeven in die paragraaf heeft de Omgevingswet geen betrekking op de verhouding tussen de overheid en private actoren die publieke diensten verrichten, zoals spoorbedrijven, drinkwaterbedrijven en energiebedrijven. Ook blijven er in het eindbeeld van de regering wetten die bepaalde aspecten van de fysieke leefomgeving reguleren of specifieke belangen borgen. Voorbeelden zijn de Meststoffenwet, de Kernenergiewet en het deel van de Wet luchtvaart dat de geluidbelasting en de externe veiligheidsrisico's van het luchtverkeer reguleert.
De Omgevingswet treedt terug als een meer specifieke wet voorziet in een uitputtende regeling. Dit is expliciet gemaakt in artikel 1.4, dat de lex-specialis-regel vastlegt. Onder het geldende recht regelt deze regel van ongeschreven recht de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten. Veelal wordt dan uit de bedoeling van de wetgever, zoals verwoord in de memorie van toelichting, afgeleid of sprake is van een (uitputtend bedoelde) bijzondere wettelijke regeling die voorgaat boven een algemenere wet. In enkele wetten zijn de verhoudingen gedetailleerd uitgeschreven.[58] Het brede toepassingsgebied van de Omgevingswet vormt aanleiding om deze regel wettelijk te verankeren.
De Omgevingswet biedt gezien het bovenstaande geen grondslag voor algemene regels op de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of de onderdelen daarvan waarin meer specifieke wetten uitputtend voorzien. Ook kunnen in een omgevingsvergunning geen voorschriften worden gesteld over een onderwerp waarvoor een meer specifieke wet uitputtende regels stelt of waarvoor een specifieke vergunning of ontheffing vereist is (zoals de vergunning op grond van de Kernenergiewet).
De balans tussen meer specifieke wetten en de Omgevingswet is genuanceerd. Dat de specifieke wet voor gaat, wil niet zeggen dat de Omgevingswet geen enkele rol speelt voor de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of de onderdelen daarvan die een specifieke wet reguleert. Dat is overigens geen nieuwe situatie: een vergelijkbare relatie bestaat tussen de huidige bredere wetten als de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer en meer specifieke wetten. Dit laat zich op verschillende wijzen illustreren:

- Bij besluiten die een brede belangenafweging vergen, zoals het wijzigen van een omgevingsplan of een projectbesluit, dienen alle belangen van de fysieke leefomgeving meegewogen te worden. Vaak zijn ook andere belangen aan de orde, zoals economische. Er kunnen echter zoals boven beschreven geen regels of voorschriften worden gesteld voor zover een meer specifieke wet daarin uitputtend voorziet.
- Als een specifieke wet uitputtende regels stelt over een activiteit, betekent dat meestal nog niet dat deze activiteit overal in Nederland kan worden uitgevoerd. Op grond van de Omgevingswet

[58] Bijvoorbeeld in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer en artikel 6.12 van de Waterwet.

kunnen – net als op grond van de huidige Wro – regels worden gesteld over de toelaatbaarheid van een activiteit op een specifieke locatie.
- De Omgevingswet speelt vaak een rol bij het realiseren van de doelen die achter de meer specifieke wetgeving liggen. Een voorbeeld is het – op grond van de Omgevingswet – scheppen van de vereiste hydrologische condities voor een natuurgebied of het aanleggen van een spoorweg of een energiecentrale.
- Een milieueffectrapport – waarvoor de grondslag in de hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel is te vinden – beschrijft alle milieueffecten in samenhang, ook wanneer voor een deel van die effecten meer specifieke wetgeving bestaat.

Bij de Invoeringswet Omgevingswet zal nader worden ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en wetten die gedeeltelijk opgaan in deze wet of naar deze wet zullen verwijzen.

Toepassing van de Omgevingswet in de exclusieve economische zone

De Noordzee kan worden ingedeeld in de territoriale zee (12-mijlszone) en de exclusieve economische zone. In de territoriale zee is de Omgevingswet volledig van toepassing. Slechts de eerste kilometer vanuit de kust is bestuurlijk ingedeeld in provincies en gemeenten. Buiten die strook worden alle relevante bevoegdheden van de Omgevingswet uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk.
In de exclusieve economische zone op de Noordzee heeft Nederland geen volledige rechtsmacht. Dit is vastgelegd in artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag:

'In de exclusieve economische zone bezit de kuststaat:
a. *soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;*
b. *rechtsmacht zoals bepaald in de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag ten aanzien van:*
   (i) *de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen;*
   (ii) *wetenschappelijk zeeonderzoek;*
   (iii) *de bescherming en het behoud van het mariene milieu.*
c. *andere rechten en plichten, bepaald in dit Verdrag.'*

Deze rechtsmacht is in vrijwel gelijke bewoordingen vastgelegd in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Op grond van deze beperkte rechtsmacht zijn enkele wetten, waaronder de Waterwet en de Ontgrondingenwet, en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving in hun geheel van toepassing in de exclusieve economische zone. Voor de Omgevingswet zou dat echter te vergaand zijn, gezien de reikwijdte. Te vaak zouden aanvaringen ontstaan met het VN-zeerechtverdrag. In het wetsvoorstel is daarom bepaald welke delen van de Omgevingswet gelden in de exclusieve economische zone. Voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die mede gebaseerd worden op de Omgevingswet geldt dat deze alleen van toepassing zijn in de exclusieve economische zone als dat in die maatregel of regeling uitdrukkelijk is bepaald. Het is daardoor mogelijk dat op grond van een artikel dat de grondslag vormt voor uitvoeringsregelgeving zowel regels worden gesteld die toepassing zijn in de exclusieve economische zone, als regels die daar niet van toepassing zijn.
Binnen de exclusieve economische zone bevindt zich de aansluitende zone, van 12 tot 24 zeemijl van de kust. Het verdrag bevat voor deze zone enkele specifieke bepalingen voor de kuststaat, bijvoorbeeld op het gebied van monumenten. Voor de toepassing van de Omgevingswet is deze zone vooralsnog niet van belang.

4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving

In de fysieke leefomgeving vindt een breed scala aan activiteiten plaats, die door vele actoren worden uitgevoerd en verschillend van aard, omvang en duur zijn. Ook de gevolgen van die activiteiten voor de fysieke leefomgeving lopen sterk uiteen.

De algemene zorgplicht (artikelen 1.6 en 1.7) houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht dient te nemen. Deze zorgplicht bouwt voort op zorgplichten die in verschillende wetten zijn opgenomen (zoals in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet). De functies van de zorgplicht zijn:
- bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen,
- bieden van een leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken,
- bieden van een maatstaf voor de beoordeling van gedrag, en
- bieden van een rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van

onmiskenbare strijd met de zorgplicht (vangnetfunctie).
Het is de verwachting dat de zorgplicht in de praktijk een beperkte, maar nuttige functie zal vervullen bij het waarborgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De vangnetfunctie van de voorgestelde zorgplicht en de ervaringen met de onder de huidige wetgeving bestaande zorglichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving waarop in het wetsvoorstel is voortgebouwd, rechtvaardigen de verwachting dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridificerend effect zal uitgaan dan van de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten.

Inhoud zorgplicht

Artikel 1.6 van het wetsvoorstel bepaalt dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. In het meer concrete artikel 1.7 is bepaald dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet mogelijk is, is hij verplicht die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als ook dat onvoldoende mogelijk is, is hij verplicht de activiteiten achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Eigen verantwoordelijkheid

De zorgplicht heeft allereerst een belangrijke signaalfunctie aan het begin van de voorgestelde wet. De verantwoordelijkheid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit is niet een exclusieve zaak van de overheid, maar ieders verantwoordelijkheid. Dat komt met name tot uitdrukking in de positieve verplichting van artikel 1.6. Burgers, bedrijven en overheden die activiteiten uitvoeren of laten uitvoeren zijn in beginsel vrij te bepalen welke mate van zorg zij voldoende achten. Bedrijven kunnen dit bijvoorbeeld invullen via milieuzorgsystemen of, breder beschouwd, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Relatie met zorg van de overheid

Zoals beschreven in paragraaf zijn er grenzen aan wat langs de weg van eigen verantwoordelijkheid bereikt kan worden. Daarom is in de loop van de geschiedenis de overheid verantwoordelijk gemaakt voor de zorg voor onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. De uit die politieke keuze voorvloeiende taken van de overheid en kaders voor activiteiten zijn uitgewerkt in de overige hoofdstukken van het wetsvoorstel. De zorgplicht van artikel 1.6 heeft geen betrekking op de overheidstaken en impliceert geen verplichting om hogere prestaties te leveren dan op grond van hoofdstuk 2 geëist wordt. Tegelijkertijd geldt de zorgplicht onverkort bij het feitelijke handelen van de overheid.
Voorbeeld: een belanghebbende kan niet, met de zorgplicht in de hand, bij de overheid afdwingen dat zij ambitieuzere doelstellingen voor waterkwaliteit nastreeft dan zij zichzelf op grond van de kaderrichtlijn water al gesteld heeft. Een waterbeheerder kan wel, met de zorgplicht in de hand, bij een wegbeheerder afdwingen dat hij bij de uitvoering van werkzaamheden aan een brug maatregelen neemt om specifieke nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit te voorkomen.

Meer concrete zorgplichten

Voor een aantal onderwerpen is een concretere omschrijving van de zorgplicht gewenst. Dat geeft degenen die activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren meer houvast over de inhoud van de zorgplicht. Soms kan het daarbij nodig zijn de volgorde in de redenering aan te scherpen ten opzichte van de algemene zorgplicht. Zo zou het nalaten van activiteiten voorop kunnen staan als deze een onomkeerbare aantasting van onderdelen van de fysieke leefomgeving tot gevolg kunnen hebben. Dergelijke zorgplichten zullen worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur en kunnen worden gebaseerd op de grondslagen voor algemene regels zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 4 biedt ook de mogelijkheid te bepalen, dat het bevoegd gezag de verplichtingen nader kan concretiseren door middel van een maatwerkvoorschrift. De grotere concreetheid van de specifieke zorgplichten maakt het mogelijk dat deze strafrechtelijk gehandhaafd worden in onmiskenbare gevallen, of als een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd. Voorbeelden zijn de zorgplicht voor degene die een inrichting drijft (artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer) en de zorgplichten rond bouwwerken (nu artikel 1a Woningwet). Ook de strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht voor bodem (artikel 13 Wet bodembescherming) zou bij de latere integratie van deze wet een plaats kunnen krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Omdat de algemene zorgplicht en de concrete zorgplichten elkaar aanvullen is onderstaande toelichting ook gericht op de concrete zorgplichten.

Relatie met algemene regels en vergunningen

Als leidraad voor gedrag neemt een zorgplicht niet de plaats in van nader uitgewerkte regels in algemene maatregelen van bestuur, verordeningen, omgevingsplannen of vergunningvoorschriften. Dat zou weliswaar optisch leiden tot minder regels, maar leidt uiteindelijk tot vergroting van de rechtsonzekerheid en ontwikkeling van pseudoregelgeving. Deze lijn sluit aan bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de herziening van het omgevingsrecht[59].
De relatie tussen zorgplichten en meer specifieke regels en voorschriften is ook van belang voor de handhaving. Vanzelfsprekend is handhaving van een zorgplicht niet aan de orde voor zover een activiteit uitputtend gereguleerd is en de regels of voorschriften voor die activiteit worden nageleefd. Is een bepaalde activiteit gedeeltelijk door algemene regels gereguleerd, dan kan het bevoegd gezag met het oog op de lokale situatie voor de uitwerking van een concrete zorgplicht zo nodig maatwerkvoorschriften stellen voor de aspecten die niet geregeld zijn. De betekenis van een zorgplicht in relatie tot algemene regels en vergunningen wordt dus ook bepaald door de mate waarin die algemene regels voor de desbetreffende activiteit uitputtend zijn. Het naleven van de regels ontslaat de initiatiefnemer overigens niet van zijn zorgplicht: als bijvoorbeeld regels zijn gesteld over geluid, blijft hij verantwoordelijk voor het beperken van andere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Vangnetfunctie

Het is niet mogelijk, noch wenselijk, alle theoretisch mogelijke activiteiten te reguleren. De zorgplichten van artikelen 1.6 en 1.7 en meer concrete zorgplichten fungeren als vangnet. Het gaat dan om activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader gereguleerd zijn. Gedacht wordt aan activiteiten die in Nederland nog niet voorkomen of nieuwe technische ontwikkelingen die vallen onder een bestaande vergunningvrijstelling, maar waarvoor de geldende algemene regels niet voldoen. Een ander voorbeeld zijn activiteiten die in het algemeen geen problemen veroorzaken, maar op een specifieke locatie wel. Zo is het in het algemeen geen probleem als paadjes uitslijten door het dagelijks geleiden van vee, maar is een dergelijk paadje op een waterkering onacceptabel vanwege de bijdrage die de grasmat levert aan de stabiliteit van de waterkering.
Het bevoegd gezag heeft in een dergelijke situatie meerdere mogelijkheden. Ten eerste kan het degene die de activiteit verricht aanspreken en een beroep doen op diens eigen verantwoordelijkheid, zo nodig onder aankondiging van vervolgstappen. Het bevoegd gezag kan samen met de initiatiefnemer concretiseren wat in het licht van de zorgplicht wordt verlangd en afspreken welke concrete maatregelen zullen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken tot een acceptabel niveau of ongedaan te maken en – als dat niet mogelijk is – om vast te stellen of de activiteit op de betrokken locatie redelijkerwijs nodig is. Dat zal veelal voldoende zijn als de initiatiefnemer onbewust schade veroorzaakt aan de fysieke leefomgeving. Ten tweede kan het bevoegd gezag in geval van concrete zorgplichten maatwerkvoorschriften vaststellen als de activiteit waarvoor algemene regels zijn gesteld onacceptabele gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 4.4.6). Tot slot kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden in situaties dat er onmiskenbare strijd is met de zorgplicht. Voorwaarde is dat degene die de activiteit verricht weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat een concreet handelen of nalaten kan leiden tot nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus weet of zou moeten weten dat hij daarmee handelt in strijd met de zorgplicht.Het bevoegd gezag kan – eventueel na een waarschuwing – een last afgeven waarin concreet staat aangegeven wat van betrokkene wordt verlangd op straffe van verbeurte van een dwangsom of inzet van bestuursdwang (zie verder paragraaf 4.18.4). Deze last kan inhouden dat de werkzaamheden of activiteiten worden stilgelegd of dat bepaalde maatregelen worden getroffen om schade te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Heeft de betrokkene de schade al aangericht, dan kan worden gelast om herstelwerkzaamheden verrichten.
In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht slechts mogelijk als de overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt over de invulling van de zorgplicht. Op dat moment is er immers alsnog sprake van onmiskenbare strijd met de zorgplicht.
De artikelen 1.6 en 1.7 hebben een zeer brede reikwijdte en de open norm. Daarom lenen de bepalingen zich niet voor strafrechtelijke handhaving.[60] Een voorbeeld waar handhaving op grond van artikel 1.6 aan de orde zou kunnen zijn is de situatie dat een professional nalaat te waarschuwen als hij ziet dat bij een activiteit van een ander een ongewoon voorval dreigt.

Formulering zorgplicht

De gekozen formulering wijkt af van de formulering in de huidige milieuwetgeving, zoals de zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Daarin staat het nalaten van een activiteit met gevolgen voor

[59] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 22–23.
[60] In dit verband wordt ook verwezen naar het advies van de Raad van State over de Wet natuurbescherming, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 50.

het milieu voorop in de opsomming, nog voor het voorkomen of beperken van de gevolgen van een activiteit. Een dergelijke invulling van de zorgplicht sluit niet aan bij de praktijk, noch bij de doelen van deze wet. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden ('ja, mits' en geen 'nee, tenzij'). Een ander punt waarop de formulering afwijkt, is dat niet langer is opgenomen dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn nalaten nadelige gevolgen optreden, maatregelen moet nemen. De zorgplicht van artikel 1.7 geldt onverkort voor degene die een activiteit verricht, en daarbij nalaat dat te doen wat nodig is om gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Voorbeelden zijn het nalaten van onderhoud aan een bouwwerk of het nalaten van veiligheidsmaatregelen bij een installatie. De nu voorgestelde formulering impliceert echter geen zorgplicht voor derden die geen activiteit verrichten, maar mogelijk in de positie zijn om in te grijpen om gevolgen van activiteiten van anderen of van natuurverschijnselen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Die 'burgerplicht' komt voldoende tot uitdrukking in artikel 1.6. De andere formulering heeft geen betekenis voor de toepassing van de zorgplichtbepalingen bij handhaving, waarbij de activiteit in de meeste gevallen al verricht is of wordt.

4.1.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De brede reikwijdte van de Omgevingswet laat zich vergelijken met de Wro, zij het dat de overheid op grond van die wet slechts regels kan stellen voor zover dat 'ruimtelijk relevant' is. Ook de Wet milieubeheer heeft op onderdelen een vergelijkbaar brede reikwijdte, met name bij de milieueffectrapportage, maar kent ook onderdelen die gericht zijn op één onderdeel of aspect van de fysieke leefomgeving. Gezamenlijk met andere wetten, die steeds ook dergelijke onderdelen of aspecten reguleren, is de fysieke leefomgeving geheel 'gedekt' door wetgeving, vaak zelfs meerdere malen. Met de Omgevingswet verdwijnen de afbakeningen tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt.
- Het wetsvoorstel introduceert een uniform begrippenkader voor de fysieke leefomgeving. Dit voorkomt verwarring doordat een begrip soms in de ene wet net een andere betekenis heeft dan in de andere. Dat vergroot daarmee de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Opname van expliciete maatschappelijke doelen in de wetstekst is een vernieuwing. Van de wetten die geheel opgaan in de Omgevingswet heeft slechts de Waterwet een expliciet doel (artikel 2.1 van die wet). Het maatschappelijke doel van een wet is soms opgenomen in een considerans. De doelen van wetgeving zijn vaak impliciet opgenomen als onderdeel van het toetsingskader voor een vergunning of een grondslag voor algemene regels.
- De wetgeving kent nu tal van specifieke zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur en gebouwen, maar deze zorgplicht heeft de gehele fysieke leefomgeving als reikwijdte. Zo geldt deze bijvoorbeeld ook voor activiteiten die het functioneren van de infrastructuur zouden kunnen belemmeren, wat voor spoor nu wel, maar voor andere infrastructuur nu niet geregeld is. Dat draagt bij aan de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel. De nieuwe formulering van de algemene zorgplicht versterkt de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, omdat de huidige volgorde in de milieuwetgeving niet aansluit bij de praktijk.

4.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

4.2.1 Inleiding

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de taken en bevoegdheden van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving. Naast enkele algemene bepalingen en bepalingen over omgevingswaarden bevat dit hoofdstuk elementen van de organisatie van de overheidszorg. Het deelt taken toe aan de gemeenten, waterschappen, provincie en het Rijk. Verder bevat het bepalingen over zogenoemde instructies waarmee de provincies en het Rijk de doorwerking van hun beleid voor de fysieke leefomgeving vorm kunnen geven. Tenslotte bevat het enkele bepalingen over bijzondere taakelementen voor het beheer van de fysieke leefomgeving.

4.2.2 Algemene beschouwing over de taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving

Integrale omgevingszorg is het uitgangspunt

De overheidszorg voor de fysieke leefomgeving volgt als opdracht uit artikel 21 van de Grondwet en uit internationaalrechtelijke verplichtingen. De overheidszorg is niet van nature geconcentreerd bij één orgaan of op één niveau. In de afgelopen eeuwen is op een min of meer organische wijze een taakverdeling tussen verschillende overheden ontstaan, waarbij steeds een evenwicht is gezocht tussen democratische representativiteit, functionele of algemene belangenbehartiging en afweging op het juiste schaalniveau.

De hedendaagse organisatie van de vele taken op het terrein van de fysieke leefomgeving gaat terug op de structuur die na 1848 is ontstaan. Het bestaat in de kern uit een dekkend systeem van, naast het Rijk, twee soorten territoriale organen van algemeen bestuur (gemeenten en provincies) plus een functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). Er is geen sprake van exclusieve, maar veel meer van complementaire taakbehartiging.
De overheidszorg voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van openbare lichamen of onder hun verantwoordelijkheid door andere organisaties of personen. Die kernopdracht is geformuleerd in artikel 2.1 van het wetsvoorstel: taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarmee samenhangende belangen. Het wetsvoorstel bewerkstelligt hiermee een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en doorbreekt daarmee de kaders en sectoren die de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving kenmerken. Integrale omgevingszorg is dus het uitgangspunt.
Toch is het soms nodig om een begrenzing aan te brengen in de belangen en aspecten die een bestuursorgaan moet afwegen of bij een besluit moet betrekken. Dit kan onder meer het geval zijn bij het formuleren van de beoordelingsaspecten voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Bijvoorbeeld: bij een aanvraag voor het plaatsen van een dakkapel kan de weging worden beperkt tot bijvoorbeeld de kwaliteit van dat bouwwerk en behoeven andere zijdelingse of ver weg gelegen belangen niet aan de orde komen. Artikel 2.1 maakt het mogelijk door middel van een uitvoeringsregeling het beoordelingskader voor besluiten te verbijzonderen. Dit maakt maatwerk mogelijk en voorkomt onnodige bestuurlijke lasten en problemen in de uitvoering. De bestuurslasten zouden onnodig hoog worden als in een dergelijk geval een brede belangenafweging moet worden gemaakt. Dat zou ook ten koste gaan van de voorspelbaarheid van de besluitvorming voor aanvragers en de van de rechtszekerheid.
Een overheidstaak kan ook verricht worden door anderen, onder verantwoordelijkheid van het met de wettelijke taak belaste overheidsorgaan. Zo kan het beheer van een weg of een natuurgebied worden gelegd bij een privaatrechtelijke organisatie, die dat beheer dan uitoefent onder eindverantwoordelijkheid van de overheid. Ook de aanleg zal doorgaans gebeuren door een private onderneming.

Bestuursorganen werken samen

De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Besluiten binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten, of het nu gaat om woningbouw, bedrijfsterreinen, luchtkwaliteit of natuurbehoud. Water verplaatst zich via watersystemen op of onder de grond dwars door grenzen van gemeenten, provincies en waterschappen. Ingrepen in het watersysteem kunnen gevolgen hebben voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving en daarmee raken aan de verantwoordelijkheden van andere overheden en daarmee de functionele verantwoordelijkheid van de waterbeheerder overstijgen. Veel opgaven kunnen alleen worden opgelost met een integrale aanpak op meerdere niveaus. De thema's lucht-, bodem- en waterverontreiniging zijn daarvan een voorbeeld. Vraagstukken zoals bevolkingsgroei en -krimp, en herstructurering van verouderde bedrijfsterreinen vergen regionale antwoorden. De overheidszorg kan eigenlijk alleen worden verwezenlijkt op basis van coördinatie van beleid en afstemming van besluiten en feitelijke handelingen. De overheidsinstanties staan met elkaar voor een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. In één woord gevangen: co-actorschap.
Dit sluit aan bij de constitutionele inrichting van het openbaar bestuur in ons land waarin gelijkwaardigheid van de bestuursorganen is verankerd. Nederland kent geen hiërarchie van bestuurslagen. Het bestuur op nationaal niveau is niet hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan dat op decentraal niveau. Vandaar ook het algemene beleidstreven naar samenwerking om op die manier tot een hogere effectiviteit en kwaliteit te komen. De VNG, IPO, UvW, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, het Bestuursakkoord Water en het Programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunen gemeenten en waterschappen met het vormgeven van die 'horizontale' samenwerking. In diezelfde lijn kan het Bestuursakkoord natuur worden genoemd, waarin afspraken zijn neergelegd tussen Rijk en IPO over de overdracht van verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid en het landelijk gebied van Rijk naar provincies. In artikel 2.2. is deze horizontale afstemming opgenomen. De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van deze wet op een doelmatige en doeltreffende wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden. Het gaat hierbij primair om een algemene, bestuurlijke opdracht. De Waterwet (artikel 3.8) bevat momenteel een soortgelijke bepaling. Artikel 2.2 strekt, zoals de Unie van Waterschappen in haar reactie op de toetsversie van het wetsvoorstel op juiste gronden veronderstelde, mede tot de borging van het belang van water in een vroegtijdig stadium van besluitvorming door bestuursorganen van het algemeen bestuur.
De vrij algemene formulering van artikel 2.2 is erop gericht onnodige bureaucratie te voorkomen en bestuursorganen de ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen. De verschillende overheden kunnen deze horizontale afstemming dan ook op velerlei wijze vorm geven. Overheden kunnen bijvoorbeeld

ter behartiging van een of meer bepaalde belangen tot een meer of minder vergaande samenwerking komen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen maar ook op een andere manier, zoals via privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (stichting, besloten vennootschap) of privaatrechtelijke overeenkomsten. Zij kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam in het leven roepen of convenanten en bestuursovereenkomsten zoals een waterakkoord sluiten, maar ook op een andere manier afspreken dat zij hun beleid of besluitvorming afstemmen. Ook kunnen zij in het kader van het co-actorschap een gezamenlijk besluit nemen. Deze figuur is in het tweede lid van artikel 2.2 opgenomen en maakt het mogelijk dat bestuurorganen bijvoorbeeld samen een omgevingsvisie, een programma of een verordening vaststellen. Het is een verbreding van de mogelijkheden die nu in de Waterschapswet en de Wet ruimtelijke ordening zijn opgenomen voor specifieke besluiten.

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door de gemeenten

Gegeven de gelijkwaardigheid van de bestuursorganen geldt binnen ons staatsrechtelijk bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering geschiedt door het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Dat beginsel is ook verwoord in de Grondwet, de Provinciewet (artikel 115, tweede lid), de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid) en de Financiële-verhoudingswet. Het meest geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente. Die voorkeur voor het decentrale niveau houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling en uitvoering rekening te houden met gebiedseigen relevante feiten en omstandigheden en daarmee ook tot het maken van integrale afwegingen. Dit sluit bovendien aan bij het Europees handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa[61]. Rijk en provincies respecteren dit door uit te gaan van het ordeningsbeginsel ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’.
Het wetsvoorstel is vanuit dit principe opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste ‘aan de lat staat’ bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen die in artikel 1.3 zijn opgenomen. Al meer dan een halve eeuw geleden werd de rol van de gemeente getypeerd als ‘het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen’[62]. Deze omschrijving is nog steeds actueel, ook al is die overheidstaak door tal van ontwikkelingen veel complexer geworden. Het is de taak van de gemeenten een evenwicht te vinden tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen. De samenleving verwacht dat de overheid voor de oplossing van soms tegengestelde ruimteclaims goede voorwaarden schept. Het is in eerste instantie aan de gemeente om bij nieuwe ontwikkelingen of initiatieven binnen de kaders die de provincie of het Rijk hebben gesteld steeds alle in het geding zijnde belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat dit bijdraagt aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening.

De functionele zorg voor het watersysteem door waterschappen

Het waterbeheer vormt een belangrijk onderdeel van de overheidszorg die is gericht op de bewoonbaarheid van ons land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze achterliggende zorgplicht van de overheid is vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. De doelstellingen van het waterbeheer vormen een uitwerking van deze grondwettelijke opdracht aan de overheid en bestaat uit:
- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met
- de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
- de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Het regionale waterbeheer is in Nederland belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur. De waterschappen beheren een groot deel van de primaire waterkeringen. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied om hun taken te bekostigen en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. Zij voeren hun taken uit binnen de kaders, zoals die door de algemene democratie worden opgesteld en vertalen deze in uitvoeringsgericht beleid en beheermaatregelen.

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door de provincies

Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en

[61] Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991. Het Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt ertoe de autonomie / besluitruimte van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen.
[62] Kamerstukken II 1958/59, 4233, nr. 6, pag.2.

regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekeninghoudend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is dit als volgt verwoord: 'De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie'. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is dit nader verhelderd met de volgende passage: 'Bij de gemeenten ligt de taak om te komen tot een (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering, binnen de door de provincie gestelde kaders voor verstedelijking, en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt'. Die kerntaken zijn ook vastgelegd in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'[63]. De bestuursorganen van de provincie dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving.
In het voorgestelde artikel 2.13 is daarom de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg als wettelijke taak van de provincie opgenomen. Dit sluit aan bij de hierboven geschetste positie van de provincie als gebiedsregisseur.
Op dit hogere schaalniveau zien de provincies er op toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel. Het gaat er bijvoorbeeld om dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van bedrijfsterreinen, dat er een evenwichtige regionale economische structuur is met een toereikende provinciale infrastructuur voor wonen en werken, dat de (inter)nationale natuurambities gestalte krijgen, dat aansprekende landschappen worden behouden, enzovoorts.
Provincies voeren, rekening houdend met de doelstellingen van het Rijk, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van gemeente-overstijgend belang en stellen daartoe de kaders voor de onder meer het milieu- en natuurbeleid en de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en woningbouwprogrammering vanuit een ruimtelijke en economische oriëntatie.
De provincies dragen ook de zorg voor het integrale waterbeleid voor regionale watersystemen (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid). Hiertoe stellen zij onder meer regionale waterprogramma's op (artikel 3.7, tweede lid). Het beheer ligt in beginsel bij de waterschappen, conform artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet.
Tot de kerntaken van de provincies kan ook cultureel erfgoed worden gerekend, waar dit de lokale belangen overstijgt. Het wetsvoorstel biedt de provincies de mogelijkheid voor een effectieve sturing op de onderdelen van de fysieke leefomgeving die van een gemeenteoverstijgend belang zijn. Voor de aanwending van die bevoegdheden zijn de criteria van toepassing zoals vastgelegd in artikel 2.3.
Verder hebben de provincies de taak toezicht te houden op de gemeenten en waterschappen. De provincie moet zo nodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke problemen tussen gemeenten of tussen gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld als over tegengestelde belangen een knoop moet worden doorgehakt.
Provincies vervullen ook zelf specifieke, meer functionele beheertaken: ze zijn verantwoordelijk voor het beheer van de vaarwegen en het grondwater, dragen bij aan voldoende schoon water voor de bereiding van drinkwater en een goede zwemwaterkwaliteit. Waterschappen voeren het provinciale beleid voor watersystemen en overige wettelijke taken uit, wat weer door de provincie wordt getoetst.

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door het Rijk

Ook op nationaal niveau liggen er taken om een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bewerkstelligen. Die komt het meest zichtbaar tot uitdrukking bij de zorg voor de nationale infrastructuurnetwerken, het hoofdwatersysteem, zoals de grote rivieren en de Noordzee en de primaire waterkeringen die niet bij de waterschappen in beheer zijn, zoals de Afsluitdijk. Maar ook voor de woningbouw draagt het Rijk door het benoemen van rijksdoelstellingen een zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen en voor differentiatie van de woningvoorraad. Het gaat in zijn algemeenheid om veel uiteenlopende aspecten die gelet op de aard en schaal afwegingen op nationaal niveau vergen.
Namens het Rijk dragen de Ministers van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Wonen en Rijksdienst, van Veiligheid en Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid van het wettelijk systeem en de inhoudelijke wijze waarop de bestuursorganen de overheidszorg realiseren. Het Rijk moet er voor zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. Dit wordt ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt het de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren.
Het Rijk heeft ook de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en daarnaast voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet zijn toebedeeld

[63] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

aan andere bestuursorganen. Het is aan het Rijk om tot normstelling of uitvoering over te gaan als een onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door een lager decentraal bestuursorgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak. Hetzelfde geldt als een onderwerp van zorg vanwege de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld niet goed kan worden ingevuld op (inter)provinciaal niveau. Die keuze kan ook ingegeven worden door de noodzaak om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Tenslotte is het Rijk primair verantwoordelijk voor het op een juiste wijze nakomen van internationale verplichtingen.
Zoals ook bij de provincies het geval is vervult het Rijk ook zelf specifieke, meer functionele beheertaken: het is verantwoordelijk voor onder meer het beheer van de hoofdinfrastructuur (hoofdvaarwegen, hoofdwegennet, hoofdspoornetwerk) en de belangrijkste watersystemen.

Beleidstaken en beheertaken

Op het terrein van het omgevingsrecht wordt de term 'beheer' veelvuldig gebruikt, bijvoorbeeld: milieubeheer, waterbeheer, natuurbeheer, wegbeheer, beheer van de openbare ruimte. De termen 'beleid' en 'beheer' worden zo vaak in één adem genoemd dat het onderscheid aan het vervagen is en deze soms ook op onjuiste wijze als synoniemen worden gebruikt. Maar ieder voelt het verschil tussen de term bouwbeleid en gebouwenbeheer of tussen wegenbeleid en wegbeheer. Het begrip beheer is altijd aan een concreet object of soorten van objecten dan wel een gebied gekoppeld.
In het kader van het wetsvoorstel wordt de term 'taak' gehanteerd wanneer een orgaan van een algemene overheid (gemeente, provincie of Rijk) voor een algemene taak over een min of meer vrije bestuurlijke afwegingsruimte beschikt om strategische doelen vast te stellen en daarvoor middelen in te zetten. Het begrip beheer of beheertaak wordt in het wetsvoorstel en deze toelichting gebruikt als een bijzondere taak of een geheel van taken voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen. Degene die belast is met een dergelijke taakopdracht heet beheerder. Dat zal veelal een bij of krachtens de wet aangewezen overheidslichaam zijn, dan wel een bestuursorgaan, maar het kan ook een privaatrechtelijke rechtspersoon of natuurlijke persoon zijn. Over de wijze waarop de beheertaak wordt verricht is de beheerder verantwoording verschuldigd aan de instantie die in eerste aanleg is belast met de algehele zeggenschap over het object of gebied.
In de overheidspraktijk wordt menigmaal onderscheid gemaakt tussen passief en actief beheer. Onder passief beheer wordt dan veelal verstaan het aanwenden van juridische bevoegdheden zoals regelgeving, verlenen van vergunningen en ontheffingen, het uitvoeren van een schouw, het beïnvloeden van handelingen aan of in het beheersobject (bijvoorbeeld een watersysteem of de openbare ruimte) die door derden worden verricht. Onder het actieve beheer wordt dan veelal gedoeld op het zelf treffen van maatregelen of voorzieningen waarbij de beheerder zelf met de 'schep' in de handen aan de slag is.
De beleidstaak voor water als onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt in de lijn van de huidige Waterwet in het wetsvoorstel toegekend aan het Rijk voor de rijkswateren en aan de provincie voor de niet-rijkswateren. De beheertaak voor de rijkswateren is opgedragen aan Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Voor zover de provincie de beheertaak niet aan zich houdt, worden de waterschappen en gemeenten belast met de operationele waterbeheertaak binnen de beleidskaders die daarvoor worden gesteld. De waterschappen als functionele overheid specifiek belast met waterbeheer, zijn in beginsel verantwoordelijk voor de totale afwatering in het stedelijk en landelijk gebied, de waterkwantiteit en de waterkwaliteit, inclusief de afvalwaterzuivering en het beheer van de waterkeringen. Tot de beheertaak van de gemeente behoren in het algemeen de aanleg en onderhoud van de riolering en het beheer van de grondwaterstand in stedelijke gebieden. Op de wijze waarop de beheertaken worden vervuld, houden de provincies en de Minister van Infrastructuur en Milieu bestuurlijk toezicht.
Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de operationele bevoegdheden voor de sanering / het beheer van de kwaliteit van het grondwater in de landbodem momenteel zijn geregeld in de Wet bodembescherming (Wbb). Die wet regelt ook het bevoegd gezag voor bodemsaneringen. Ter uitvoering van het convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' uit 2009 wordt momenteel een grondige beleidsherziening van de Wbb voorbereid. De bepalingen die betrekking hebben op de aanpak en sanering van bodemverontreiniging, bodemaantasting en de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater zijn onderwerpen van de herziening. De regering heeft het voornemen om in de periode waarin een wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet aan het parlement zal worden aangeboden ook een wetsvoorstel in te dienen waarbij de nieuwe regels voor het bodemontwikkelingsbeleid in de beoogde Omgevingswet zullen worden ingepast.
Aan een oppervlaktewater als onderdeel van een watersysteem kan door het Rijk of door de provincie de functie van vaarweg worden toegekend. Het Rijk wijst via het nationale waterprogramma de hoofdvaarwegen aan, die worden beheerd door Rijkswaterstaat. Het betreft hier ongeveer 1.400 km waterwegen. De beheertaak van de overige vaarwegen met een gezamenlijke lengte van ongeveer 3.400 km, wordt door de provincies deels in eigen beheer gehouden, deels wordt het beheer daarvan

opgedragen aan waterschappen of gemeenten. De beheertaak omvat alle zaken die noodzakelijk voor het in fysieke zin doen functioneren van de waterweg voor de aan de waterweg toegekende functie (zoals vrachtvaart of recreatievaart). Dit omvat bijvoorbeeld het onderhoud van de waterweg, de oevers, de gronden erlangs, de bruggen en de sluizen. Voor waterwegen in beheer bij de provincie worden tot op heden regels gesteld in een zogenoemde vaarwegverordening. Onder de Omgevingswet worden dergelijke regels aangemerkt als regels verbonden aan de aan een onderdeel van de fysieke leefomgeving toegekende functie (te weten: waterweg, haven). Het ligt daarom voor de hand dat dergelijke regels in de omgevingsverordening worden opgenomen. Wordt het beheer van een vaarweg aan een gemeente toebedeeld (te denken is aan stedelijke havens en grachten), dan zal ook de gemeente regels kunnen stellen die voor een goed beheer daarvan noodzakelijk zijn. Dergelijke regels zullen onderdeel vormen van het omgevingsplan. Uiteraard is daarbij afstemming nodig met de beheerder van het watersysteem (veelal het waterschap) die de overige aspecten van het beheer van het watersysteem behartigt.
Het nautisch beheer (de regeling van het verkeer op het water en de bijbehorende bevoegdheid om verkeerstekens en dergelijke te plaatsen) is gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet en vormt geen onderdeel van het beheer van watersystemen als bedoeld in het wetsvoorstel. Overigens komt in de Scheepvaartverkeerswet tot uiting dat de verkeersregulering mede dienstbaar kan zijn aan het beheer van het watersysteem waartoe de 'scheepvaartweg' behoort. Het nautisch beheer en het beheer van het watersysteem zijn dan ook vaak in één hand.
Het beheer van openbare wegen, is geregeld via de Wegenwet. Die zal op een later moment opgaan in de Omgevingswet. De bescherming van deze wegen tegen activiteiten in de directe nabijheid daarvan die gevolgen kunnen hebben voor die wegen valt wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Deze taak wordt in het wetsvoorstel voor het verdeeld over gemeenten, waterschappen, provincies en de Minister van Infrastructuur en Milieu.
Het beheer van spoorweginfrastructuur, waaronder ook de infrastructuur voor tram en metro wordt gerekend, wordt momenteel geregeld door enkele spoorwetten, met name de Spoorwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Locaalspoor- en Tramwegwet. Deze wetten voorzien onder meer in regels over het beheer en gebruik van spoorwegen en de verhouding tussen het bestuur en de (private) beheerder van de spoorweg. Voor bijzondere spoorwegen en lokale spoorwegen is nieuwe regelgeving in voorbereiding. Het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor belegt taken bij gedeputeerde staten en bij het bestuur van de huidige Wgr-plusregio's (zie hierover paragraaf 7.6). Gedeputeerde staten kunnen kun taak desgewenst delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet behelst overbrenging van regels over activiteiten van derden in de directe nabijheid van de spoorweginfrastructuur die gevolgen kunnen hebben voor de spoorweginfrastructuur. De toedeling van taken en bevoegdheden rond die activiteiten volgt de toedeling van taken in de spoorwetgeving en wordt voor het lokaal spoor gelegd bij de provincie en voor het hoofdspoorwegnet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu.
Het wetsvoorstel bevat geen regels voor het beheer van aangewezen natuurgebieden. Daarin voorziet de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en naar verwachting vanaf 2014 de momenteel bij het parlement in behandeling zijnde nieuwe Wet natuurbescherming. Op termijn zal die wet opgaan in de Omgevingswet.

4.2.3 De organisatie van de overheidszorg en de toedeling van taken aan bestuursorganen

Algemeen

Het wetsvoorstel bevat geen artikelen die de in de vorige paragraaf beschreven algemene taken en rollen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving op een zo volledig mogelijke wijze verwoorden. Zo is bijvoorbeeld niet tot in detail uitgewerkt dat de gemeente tot taak heeft om te komen tot een kwalitatief goede toedeling van functies aan haar grondgebied of delen daarvan (de oude ruimtelijke ordeningstaak). Ook is niet de zorg voor het milieu in het algemeen of die voor de externe veiligheid, de kwaliteit van de bouwwerken, enzovoorts als een specifieke gemeentelijke taak verwoord. Los van de vraag of een dekkende verwoording van die taken voor elk schaalniveau wel mogelijk is, zou dit leiden tot een lange opsomming met dikwijls elkaar overlappende beschrijvingen. En hoe gedetailleerder die lijst zou worden des te meer vragen zou die oproepen. Want zou dan een ontbrekende beschrijving impliceren dat het ontbrekende deel niet tot een taak zou horen, of zou dat dan voortvloeien uit of vallen onder een andere beschrijving? Als daarbij bovendien een strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus zou moeten worden aangebracht, zou dat leiden tot ingrijpende voorstellen voor een nieuw organisatiepatroon, waarbij taken of bevoegdheden op een geheel nieuwe wijze zouden worden toebedeeld. De regering vindt het nodig noch wenselijk om een uitputtende regeling en afbakening te geven van welk overheidsniveau voor welk deel van de overheidszorg verantwoordelijk is en welke taken daarvoor moeten worden verricht of welke bevoegdheden daartoe moeten worden aangewend.
Waar sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk biedt het subsidiariteitsbeginsel, dat ook in de organieke wetgeving is ingebouwd, een belangrijk richtsnoer. Dit betekent dat de provincie en het Rijk zich niet moeten bemoeien met

integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving voor zover het gaat om zaken die heel goed op gemeentelijk niveau kunnen worden afgehandeld[64]. Maar als het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd gezien de aard van de taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, of als dat voor een goede uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, kan de provincie haar bevoegdheden aanwenden. Dat geldt ook voor het Rijk. In het wetsvoorstel (artikel 2.3) is dit ook vastgelegd.
Het wetsvoorstel bevat in afdeling 2.3 wel een toedeling van enkele specifieke (beheer-)taken voor de te onderscheiden bestuurniveaus of hun bestuursorganen. Het gaat hier in het bijzonder om de afbakening van taken tussen het functioneel en algemeen bestuur en om de toedeling van enkele specifieke beheertaken, die niet zonder meer uit de algemene verantwoordelijkheid van de gemeenten, provincies of het Rijk zijn af te leiden. Die toedeling sluit overigens aan bij die welke nu al in de omgevingsrechtelijke wetgeving is neergelegd.
Ook andere onderdelen van het wetsvoorstel delen taken aan bestuursorganen toe in de vorm van concrete opdrachten. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.2 dat het Rijk en de provincie bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen. Ook regelen enkele artikelen van paragraaf 2.3.2 dat het Rijk of de provincie bepaalde instructieregels moet vaststellen. In andere onderdelen van het wetsvoorstel is bepaald dat bestuursorganen van gemeente, waterschap, provincie of het Rijk bepaalde bevoegdheden moeten inzetten om de doelen van het wetsvoorstel te verwezenlijken. Zo bepaalt hoofdstuk 5 dat het college van burgemeester en wethouders op een aanvraag om een omgevingsvergunning beslist. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 5 zal de bevoegdheid om omgevingsvergunningen te verlenen voor daarbij te bepalen gevallen aan het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een van de ministers worden toegekend.
Over de toedeling van de beleids- en beheertaken voor watersystemen kan het volgende in algemene zin worden toegelicht. Bij algemene maatregel van bestuur worden de watersystemen aangewezen waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt. In een aantal gevallen beheert het Rijk delen van het hoofdwatersysteem niet actief of heeft het beheertaken voor delen ervan overgedragen aan anderen. Zo zijn er gevallen dat het waterstaatkundig beheer van een jachthaven aan een gemeente wordt overgelaten, maar het Rijk kwaliteitsbeheerder blijft, of dat het Rijk het waterstaatkundig beheer van een vaarweg overneemt van een provincie en het kwaliteitsbeheer aan het waterschap overlaat.
Voor de overige regionale watersystemen vindt de aanwijzing van de verantwoordelijke instantie plaats bij provinciale verordening. De provincie laat de waterstaatkundige beheertaken aan de waterschappen over, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede organisatie van de waterstaatskundige verzorging. In de praktijk betekent dit dat de meeste beheertaken berusten bij een waterschap.
Een watersysteem omvat meer dan de zichtbare waterstaatswerken (oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk). Het omvat ook grondwaterlichamen. De gemeenten zijn in beginsel belast met het reguleren van de grondwaterstand in het stedelijk gebied, voor zover het nemen van maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van provincie of waterschap behoort. Die grondwaterstand moet worden afgestemd op de uiteenlopende functies (‘bestemmingen’) van gronden en ook de inrichting en het beheer van het bebouwd of onbebouwd gebied. Die taak behelst het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van structurele grondwaterproblemen, voor zover die taak doelmatig kan worden uitgeoefend door de gemeente en niet aan het waterschap (vergunningverlening en peilbeheer) of de provincie (vergunningverlening) is toebedeeld.
Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de provincie of het Rijk – in lijn met de huidige Waterwet – waterbeheertaken bij een gemeente belegt, bijvoorbeeld de zorg voor een deel van een vaarweg of het beheer van een haven.

Specifieke taakopdrachten

Gemeenten

De gemeenten zijn de overheid die het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. In het economisch domein gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende woon-, werk- en detailhandellocaties. In het ruimtelijk domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Het zijn onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen. Zij brengen samenhang aan tussen de verschillende beleidsterreinen in de lokale context.
De toedeling van de in artikel 2.11 genoemde watertaken sluit aan bij de keuzes die in de recente Waterwet en Wet milieubeheer zijn neergelegd.

[64] Dit geldt overigens niet voor de verantwoordelijkheden die bij de Waterschapswet en bij of krachtens deze wet aan de Waterschappen zijn toebedeeld.

De bijzondere taak tot bescherming van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van waterschap, provincie of Rijk, is toebedeeld aan de gemeente. Voor de volledigheid wordt nog eens opgemerkt dat het beheer van de openbare weg zelf niet valt onder het bereik van het wetsvoorstel. De gemeentelijke taak krachtens het wetsvoorstel is het beschermen van de staat en werking van de openbare weg tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid van die weg.

Waterschappen

De provincie deelt aan de waterschappen de beheertaken toe, voor niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of delen daarvan. Die taken betreffen het beheer van waterkwantiteit en waterveiligheid, het waterstaatkundig beheer en de waterkwaliteit. Dit omvat het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van het water en het zorg dragen voor onderhoud, aanleg en wijziging van het watersysteem. Verder hebben de waterschappen tot taak het stedelijk afvalwater te zuiveren dat in het riool is gebracht. Die toedeling aan waterschappen kan soms anders komen te liggen als dit nodig is voor een goede organisatie van de waterstaatskundige verzorging.
In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland vervullen de waterschappen nog een bijzondere functie. Vanwege de nauwe samenhang met waterbeheer beheren zij daar ook de meeste wegen buiten de bebouwde kom. Na de inwerkingtreding van de Wet Herverdeling Wegenbeheer is besloten dat deze verdeling van beheertaken voor de drie westelijke provincies vrijwel onveranderd zou blijven.

Provincies

Artikel 2.13 deelt aan de provincie – naast de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg – een viertal milieugerelateerde taken toe. Het betreft de aanwijzing en bescherming van stiltegebieden, grondwaterlichamen waaruit water wordt gewonnen waaruit drinkwater wordt bereid voor menselijke consumptie, het beheer van gesloten stortplaatsen en het beheer van zwemwateren. Deze toedeling sluit aan bij de huidige regeling van taken, opgenomen in de Wet milieubeheer en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Aan de eerste twee milieugerelateerde taken geeft de provincie vorm door het stellen van verplichte regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden en de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in grondwaterbeschermingsgebieden. In de keuze van de aard van de regels is de provincie vrij. Dit kunnen instructieregels zijn maar ook regels gericht tot een ieder of een combinatie daarvan. De wijze waarop het beheer van gesloten stortplaatsen door de provincie vorm moet worden gegeven is niet wettelijk geregeld. Daarvoor heeft de provincie de vrijheid om een keuze te maken uit de beschikbare instrumenten uit deze wet. Te denken valt dan aan instructieregels of algemene regels voor activiteiten of het instellen van omgevingsvergunningsplichten voor bepaalde activiteiten.
De toedeling van de bestuurlijke taken op het terrein van veiligheid en hygiëne voor zwemwater en zwemlocaties aan gedeputeerde staten strekt ter uitvoering van de sinds 2006 geldende zwemwaterrichtlijn. Opgemerkt wordt dat momenteel een traject loopt tot verbetering van de geldende Nederlandse regelgeving voor zwemwater en zwemlocaties. De toedeling van de taken voor specifieke infrastructurele voorzieningen aan de provincies sluit aan op de bestaande taken die zijn geregeld in de specifieke wetgeving. In lijn hiermee is de provincie belast met de bijzondere taak tot bescherming van lokale spoorweginfrastructuur en van wegen in beheer van de provincie. Ook voor deze taken is in artikel 2.14 bepaald dat de provincie daartoe regels moet stellen.
Verder is de provincie belast met bescherming van de staat en werking van regionale luchthavens. Dit dient, op grond van de Wet luchtvaart, te geschieden door middel van het bij verordening vaststellen van een luchthavenbesluit voor regionale luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit is vereist. Dat besluit wijst het luchthavengebied en beperkingengebied aan. In die gebieden gelden vervolgens de krachtens de Omgevingswet gestelde beperkingen voor de functie, het gebruik en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten.
De provincie moet voorts omgevingswaarden voor de veiligheid van niet primaire waterkeringen en de overstromingskansen voor gebieden door oppervlaktewaterlichamen, die niet bij het Rijk in beheer zijn, vaststellen. Voor watersystemen waarvan het beheer niet aan het Rijk is toebedeeld, zijn de provincies in eerste instantie beleidsmatig verantwoordelijk. Bij provinciale verordening worden de waterschappen aangewezen die met het beheer van de watersystemen zijn belast. Dit vormt een voortzetting van de nu in artikel 3.2 Waterwet opgenomen regeling.
Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat het toezicht op de primaire waterkeringen is toebedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Primaire waterkeringen zijn voor 90% in beheer bij waterschappen, de overige bij Rijkswaterstaat. Op dit moment zijn gedeputeerde staten toezichthouder. In lijn met de afspraken, neergelegd in het Bestuursakkoord Water, wordt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Rijk

De bijzondere taakopdrachten van het Rijk voor het milieu worden niet op wetsniveau geconcretiseerd, maar zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Dit is gebaseerd op de overweging dat het Rijk op dit aandachtsveld primair de taak heeft de verantwoordelijkheden zo adequaat mogelijk te beleggen bij decentrale overheden. Wel geeft het wetsvoorstel de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden vast te stellen voor onder meer de kwaliteit van de buitenlucht en voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren, externe veiligheidsrisico's en de geluidsbelasting vanwege wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Verder heeft het Rijk ook tot taak de maximale emissies naar de buitenlucht voor bepaalde verontreinigende stoffen vast te stellen.
De verantwoordelijkheid van het Rijk voor watersystemen wordt bij algemene maatregel van bestuur nader bepaald. Omdat het vaarwegbeheer van de hoofdwaterverbindingen door het Rijk deel uitmaakt van het beheer van watersystemen, wordt dat ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld. De bescherming van de staat en werking van de hoofdspoorwegen en het hoofdwegenstelsel (snelwegen) legt het wetsvoorstel bij het Rijk. Dat geldt ook voor de luchthaven Schiphol en de andere burgerluchthavens van nationale betekenis, voor de infrastructurele voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid (militaire luchthavens, laagvliegroutes voor jacht en transportvliegtuigen, militaire terreinen, munitieopslagplaatsen, radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchtvaartterreinen).
Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het Rijk verantwoordelijk is voor die delen van de fysieke leefomgeving die niet bestuurlijk zijn ingedeeld, hetgeen specifiek de Noordzee betreft. Het Rijk heeft daar onder meer taken op het gebied van waterbeheer, natuur en cultureel erfgoed (archeologische waarden in en op de zeebodem).

Bijzondere beheerbevoegdheden

In aanvulling op de specifieke taakopdrachten bevat de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 enkele bijzondere bevoegdheden met het oog op een beheertaak. Zo worden grondslagen geboden voor het beheer door gedeputeerde staten van zwemwater en zwemlocaties in het kader van de implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Verder wordt de verplichting tot het vaststellen van een legger* toebedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu respectievelijk het waterschapsbestuur. Deze legger dient de kenmerken van een waterstaatswerk wat betreft vorm, afmetingen en constructie en het eventuele bijbehorende beperkingengebied te beschrijven. Tenslotte wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van een peilbesluit toebedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en het waterschapsbestuur. Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.20 van de Waterwet. Het is een noodzakelijk instrument voor het waterbeheer in het kader van zowel veiligheid en kwantiteit als kwaliteit. Ten slotte bevat dit onderdeel van het wetsvoorstel de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vast te stellen, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De genoemde taken en de wijze van regeling in het wetsvoorstel zijn een voortzetting van hetgeen de Waterwet momenteel regelt.

4.2.4 Omgevingswaarden

Introductie

Vanaf de vijftiger jaren in de vorige eeuw is met de groei van het aantal taken van de overheid de aandacht óók steeds meer gericht op het bereiken van maatschappelijke doelen, waartoe de bevoegdheden aan bestuursorganen zijn gegeven.[65] Op het terrein van het omgevingsrecht kwam dat sinds de zeventiger jaren, na de goedkeuring van het eerste Europese milieuactieprogramma in 1973, met name tot uitdrukking in onder meer richtlijnen voor luchtkwaliteit (zoals voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, gevolgd door lood en voor en stikstofdioxide in de lucht) en waterkwaliteit (kwaliteit oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater). Dit vormde het fundament voor een reeks van wettelijke normen en regels die ten doel heeft concrete resultaten te bewerkstelligen, of tot zodanige aanwending van de toebedeelde bestuursbevoegdheden te komen dat de doelstellingen daadwerkelijk worden nagestreefd. Onder de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding (die nadien is opgegaan in de Waterwet) ontwikkelde deze vorm van normstelling zich verder. Het gaat daarbij om de vaststelling van een concrete kwaliteit of staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving in de vorm van toetsbare kwalitatief omschreven doelstellingen, zoals de maximaal toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten of de maximaal toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving. Ook op het terrein van de ruimtelijke ordening is gedurende het laatste decennium een ontwikkeling in gang gezet om aanwe-

[65] In de Duitse literatuur ook aangeduid met *Gewährleistungsverantwortung*.

zige ruimtelijke- of andere intrinsieke kwaliteiten op een objectieve wijze te omschrijven om deze te beschermen en waar mogelijk te verbeteren.
Afdeling 2.2 van dit hoofdstuk introduceert een stelsel van omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan vastleggen. Daaronder vallen ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving maximeren. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden dan wel anderszins in objectieve termen, waarbij de beoogde staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel wordt vastgelegd. Ook is het mogelijk dat een omgevingswaarde een maximaal toelaatbare concentratie of depositie van een of meer stoffen vastlegt (bijvoorbeeld voor de lucht of voor oppervlaktewater) of de maximaal toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan door een groep van bronnen of activiteiten (bijvoorbeeld voor geluid, trillingen). Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld met het oog op een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar ook voor een concreet bepaald gebied of een voorziening.
Een omgevingswaarde beschrijft de daadwerkelijke omgevingskwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden, en die voornamelijk bepaald wordt door de optelsom van:

- de natuurlijke processen (vooral bij omgevingswaarden voor het milieu);
- de invloed van activiteiten van burgers en bedrijven;
- de keuzes die de te onderscheiden overheden maken bij beheer van de fysieke leefomgeving.

Voorbeeld:
De omgevingswaarde voor waterkwaliteit beschrijft de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater. Die waterkwaliteit wordt bepaald door:

- de natuurlijke processen rondom het moment van toetsing, zoals: hoeveel water zit er in het watersysteem (zitten we in de tijd van droogte of heeft het juist veel geregend), hoe warm is het (chemische processen zij nogal temperatuurafhankelijk), in welk seizoen zitten we (is de natuur in bloei of werpt die juist bladeren af);
- de invloed van activiteiten van burgers en bedrijven op het watersysteem, zoals: de inbreng van stoffen en warmte in het watersysteem als gevolg van die activiteiten, de onttrekking van water uit of brengen van water in dat watersysteem en het uitvoeren van werken die de stroming beïnvloeden;
- de keuzes bij het beheer van de fysieke leefomgeving, zoals: hoeveel ruimte wordt aan het systeem gegeven, hoe wordt het begrensd en ingericht (oevers, dijken), hoe gaan de overheden om met inzameling en zuivering van afvalwater en regenwater, hoe intensief wordt gebaggerd.

Omgevingswaarden kunnen volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen en kunnen worden vastgesteld door de gemeente, de provincie of het Rijk. De strekking van de meeste EU-richtlijnen is dat de kwaliteitsdoelen die daarin zijn vervat, moeten worden gehaald of dat daarvoor een inspanningsverplichting geldt. De EU gaat er bij vrijwel alle richtlijnen van uit dat de lidstaten maatregelenpakketten opstellen en uitvoeren. Er wordt zelden een directe koppeling gemaakt tussen de Europese doelen en besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, projecten of activiteiten. Dit is slechts in een beperkt aantal gevallen anders[66]. Ook om nationale, provinciale of gemeentelijke kwaliteitsdoelstellingen een juridische status te geven kunnen ook daarvoor omgevingswaarden worden vastgesteld.

De betekenis van omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn te zien als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van artikel 1.3. Zij specificeren de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden dienen als referentiekader bij de inzet van bevoegdheden van de overheid en de wijze van de taakuitoefening. Zij bieden duidelijkheid over de staat of kwaliteit die onderdelen van de fysieke leefomgeving op enig moment moeten hebben, of die moeten worden behouden of moeten worden nagestreefd. Zij gelden als een voor juridisch bindend kwalitatief beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, dat met de inzet of aanwending van alle aan dat bestuur toebedeelde bevoegdheden moet worden gehaald of nagestreefd. Daartoe kan of moet een breed arrangement van bevoegdheden of taken worden aangewend, ook die welke buiten het bereik van de Omgevingswet liggen. Zo kunnen subsidies of voorlichtingscampagnes het doelbereik dichterbij brengen. Ook overheidsinvesteringen of het treffen van voorzieningen kunnen bijdragen. Verkeersmaatregelen of een concessie waarbij aardgasbussen verplicht worden gesteld, kunnen bijdragen aan het verminderen van de fijnstofproblematiek in een staat of wijk. Om omgevingswaarden te bereiken kunnen soms ook feitelijke handelingen nodig zijn. Ook kan daaruit volgen dat de overheid algemeen verbindende voorschriften moet gaan stellen voor activiteiten. Het leveren van bijdragen aan het bereiken of in stand houden van omgevingswaarden is overigens geen exclusieve taak van de

[66] Bijvoorbeeld bij de Seveso-richtlijn, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

overheid zelf. Ook andere maatschappelijke actoren kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren en behouden van een kwalitatief goede leefomgeving. Dat gebeurt ook, bijvoorbeeld door middel van afspraken tussen overheid en stakeholders. Het is echter in laatste instantie de overheid die er op kan worden aangesproken dat de omgevingswaarde als publieke opdracht wordt verwezenlijkt.
Omgevingswaarden worden bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld en juridisch gekwalificeerd (bijvoorbeeld of de waarde een resultaatsverplichting inhoudt of een inspanningsverplichting), met de van toepassing zijnde ingangstermijnen, en de locaties waar de omgevingswaarde van toepassing is.
Er kunnen verschillende typen omgevingswaarden worden onderscheiden:

- objectgerichte omgevingswaarden zoals de veiligheidseisen voor een primaire kering of dijkring. De omgevingswaarde wordt dan uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de kering moet zijn berekend of de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het door de kering beschermde gebied;
- omgevingswaarden voor het hele land of voor een bepaald gebied. De omgevingswaarde is dan uitgedrukt in meetbare eenheden (kwantiteiten), bijvoorbeeld een maximale concentratie van stoffen in onderdelen van de fysieke leefomgeving (water, bodem, lucht), of voor geur maximale hoeveelheden geureenheden ('odour units') per m^3 of voor geluid een maximaal blootstellingsniveau, uitgedrukt in dB. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebieden, die een bijzondere te beschermen functie hebben. Te denken is aan een grondwaterbeschermingsgebied met het oog op de waterwinning of een natuurgebied met specifieke kenmerken of functies;
- in kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, in gevallen waarin niet zo gemakkelijk meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd. Te denken is aan een geobjectiveerde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort.

Dit biedt de mogelijkheid tot maatwerk, zoals EU-richtlijnen vereisen (bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water, de richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn*).

Gevolgen van vaststelling omgevingswaarde

Aan een omgevingswaarde bindt het wetsvoorstel twee gevolgen. Allereerst zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld tevens een programma moeten vaststellen als op het bij de omgevingswaarde vastgestelde moment niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan die waarde. Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Op de tweede plaats moet iedere vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en moet beoordeeld worden of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is overigens in hoofdstuk 20 opgenomen. Beide elementen vloeien voort uit de opzet van de EU-kwaliteitsnormen. De rechtszekerheid van de burger vergt volgens de Europese Unie dat er voorzieningen zijn dat omgevingswaarden worden bereikt. Programma's moeten de maatregelen bevatten waarmee de effectuering van de waarde verzekerd wordt. Daarbij gaat het niet alleen om het recht op totstandkoming van een programma, maar ook om de uitvoering ervan.
Zonder nadere regelstelling werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen, omgevingsvergunningen. Dit is ook de Europese benadering. Die gaat ervan uit dat een kwaliteitseis primair een effectgerichte norm is.Als een omgevingswaarde ook moet gaan gelden voor decentrale overheden of zelfs moet doorwerken naar concrete besluiten, dan zal die gelding of doorwerkinggestalte moeten krijgen door middel van instructieregels. Daarbij kan dan worden bepaald op welke wijze de omgevingswaarde moet worden betrokken bij daarbij aangewezen besluiten (zoals een resultaatsverplichting bij de vaststelling van een programma, een inspanningsverplichting bij de vaststelling van algemene regels op grond van hoofdstuk 4 of bij vergunningverlening, enzovoorts). Die instructieregels kunnen ook de uitvoering van taken reguleren, bijvoorbeeld het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Hieronder wordt de rechtsfiguur instructieregels uitgebreid toegelicht.
Op deze wijze wordt een flexibele werking van de omgevingswaarden verzekerd en kan waar wenselijk de programmasystematiek worden toegepast om de omgevingswaarden te bereiken en projecten te onderbouwen. Het biedt ruime mogelijkheden om aan te sluiten bij de implementatie van Europeesrechtelijke normstelling. De vormgeving van de regeling van de omgevingswaarden in combinatie met de instructieregels van paragraaf 2.3.2 en het programma, geregeld in hoofdstuk 3, biedt mogelijkheid voor maatwerk. Daarmee kan ook ruimte worden gecreëerd voor bestuursorganen om ontwikkelingsinitiatieven te plaatsen binnen een breder maatregelenpakket. Het voorkomt ook dat er een veelal onnodige strikte juridische koppeling noodzakelijk is tussen een omgevingswaarde en een besluit in een concreet geval. Deze koppeling zou veelal slechts leiden tot het niet doorgaan van een project zonder verbetering van de toestand. Een programma draagt door de maatregelen bij aan verbetering, waarbij een deel van de gebruiksruimte ten goede kan komen aan maatschappelijk gewenste

ontwikkelingen. Deze methodiek is momenteel herkenbaar in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de daaronder liggende ministeriële regeling monitoring alsook in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Omgevingswaarden op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau

Gemeenten

Op gemeentelijk niveau kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden vastgesteld. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingswaarden voor geur, nu de Wet geurhinder en veehouderij komt te vervallen. De bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld die blijkens hun inhoud, strekking of geschiedenis van de totstandkoming uitputtend zijn.
Bij een omgevingswaarde, opgenomen in een omgevingsplan, moet worden aangegeven of die een bindend kader vormt voor de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om het omgevingsplan te wijzigen of voor het verlenen van omgevingsvergunningen waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken. Gemeentelijke omgevingswaarden zijn alleen aan de orde voor gevolgen van activiteiten of bronnen binnen op het gemeentelijk grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied, die voornamelijk toe te schrijven zijn aan bronnen binnen dat gebied. En bovendien beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen door de gemeentelijke bestuursorganen.
Voorbeeld: Een omgevingswaarde voor geluid in een omgevingsplan, waarbij voor een gebied direct naast een drukke provinciale weg een geluidswaarde wordt vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximeren, is niet toelaatbaar te achten indien de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders niet zelf de mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de zich daarop bevindende voertuigen en dus de geluidsemissie van die weg te reguleren of door middel van nadere besluitvorming zelf de beoogde geluidskwaliteit te bewerkstelligen (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen of stil asfalt).
Omgevingswaarden die daaraan niet voldoen, zijn ondoelmatig en een opnemen daarvan in het omgevingsplan is daarmee in beginsel niet passend en ook in strijd met het zogenoemde locatiezeggenschapbeginsel. Ook voor niet lokaliseerbare of mobiele bronnen, of voor activiteiten of bronnen die (milieu-)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het betreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingsaarden niet geschikt. In die gevallen is normstelling daarvoor door de provincie of het Rijk aangewezen. Uiteraard dienen dergelijke in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden aan te sluiten bij de in dat plan toegewezen functies van de fysieke leefomgeving.
Bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen overigens ook beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheden om bij het omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden te stellen.

Provincies

Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Ook hier geldt dat die omgevingswaarden alleen zinvol en doelmatig zijn als deze betrekking kunnen hebben op gevolgen van activiteiten of bronnen binnen op het provinciaal grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied en die beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door provinciale of gemeentelijke bestuursorganen.
Voor een tweetal onderwerpen bevat het wetsvoorstel een opdracht daartoe. Het gaat om de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld. Ook voor gebieden die worden beschermd door niet-primaire keringen moet de provincie het waterkerend vermogen van de kering vaststellen. Deze verplichting continueert de regeling van de Waterwet.

Rijk

Het wetsvoorstel bevat een opsomming van omgevingswaarden voor het milieu die op rijksniveau door middel van een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Deze verplichting biedt de basis voor de implementatie van de richtlijnen luchtkwaliteit, de nec-richtlijn, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de Seveso-richtlijn en de richtlijn omgevingslawaai. Op dit moment zijn sommige omgevingswaarden geformuleerd op wetsniveau, andere op niveau van een algemene maatregel van bestuur. In het wetsvoorstel wordt de basis gelegd voor een eenduidige en waar dat kan geharmoniseerde implementatie van de EU-vereisten in zo mogelijk één algemene maatregel van bestuur.
Het wetsvoorstel bevat voor het Rijk ook de verplichting tot het stellen van omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstroming Ook moeten waarden voor waterkwantiteit worden vastgesteld.

Onderbouwing

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft onderzoek plaatsgevonden waarbij is gevraagd op basis van een inbreng van deskundigen een visie te ontwikkelen op de werking van omgevingswaarden. Dat advies[67] is voor een belangrijk deel in het wetsvoorstel vertaald. Eén kernelement eruit is het voorstel om het huidige in de Wet milieubeheer opgenomen onderscheid tussen grens-, richt- en streefwaarden los te laten zodat aansluiting kan worden gevonden bij de variatie die in EU-richtlijnen is neergelegd. EU-richtlijnen maken gebruik van allerlei uiteenlopende begrippen en doelstellingen. De omzetting van deze richtlijnen in het nationale recht leidt zonder een aanpassing van het begrippenkader van de Wet milieubeheer tot spanningen en een grote kans op onjuiste implementatie. Voor een juiste omzetting zijn daarom in het recente verleden 'bypasses' in de wet aangebracht.
Het loslaten van de begrippen grens-, richt- en streefwaarde heeft als voordeel dat de aandacht kan verschuiven naar het toepassingsbereik van de doelstelling. Het moet immers niet om deze begrippen zelf gaan, maar om de praktische vraag welk resultaat of welke inspanning geleverd moet worden en wie dat resultaat of die inspanning het beste (samen of alleen) kan leveren. In het wetsvoorstel heeft dat vorm gekregen door te bepalen dat bij een omgevingswaarde moet worden aangegeven of de waarden strekken tot een te bereiken resultaat of een na te streven resultaat of doelstelling (resultaats- of inspanningsverplichting). Eén onderdeel van het eerdergenoemde advies is niet overgenomen. Het betreft het voorstel om een omgevingswaarde niet alleen te doen gelden voor bestuursorganen maar de werkingssfeer ook te richten op derden, door deze te koppelen aan de algemene zorgplicht. Deze koppeling leidt tot juridisering en dubbele normstelling voor burgers en bedrijven. Immers naast de op grond van algemene regels of beschikkingen geldende verplichtingen die vaak een doorwerking vormen van omgevingswaarden (bijvoorbeeld een milieuzone) zou via de zorgplicht een tweede verplichting vanuit die omgevingswaarden gaan gelden. Dit kan tot juridisering leiden en tot rechtsonzekerheid en problemen met de uitvoerbaarheid van regelgeving. De vraag kan bijvoorbeeld ontstaan, of met een personenauto die aan de Euro-5-eisen voldoet en is toegelaten voor gebruik in Nederland wel mag worden gereden als er verhoogde ozonconcentraties zijn met een kans op smog. Daarom worden de omgevingswaarden in het wetsvoorstel niet gekoppeld aan de zorgplicht voor een ieder en worden deze aangemerkt als een concretisering van de zorgtaak van de overheid, die deze vervolgens kan laten doorwerken naar burgers en bedrijven in de vorm van regels en voorschriften.

Geen rangorde in keuze omgevingswaarde – instructieregels

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen die een rangorde bewerkstelligen in de keuze tussen de inzet van een omgevingswaarde of een rechtstreekse inzet van een instructieregel om een beleidsdoel te realiseren.
Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Steeds meer wordt erkend dat nachtduisternis voor de natuur en de mens van grote waarde is in verband met het bioritme en het ecologisch evenwicht. Stel dat een provincie voor een gebied dat nog door een grote mate van nachtelijk duister wordt gekenmerkt, een beleid tot bescherming en waar mogelijk verbetering van die duisternis vaststelt. Voor dat beleid zou de provincie een omgevingswaarde 'nachtduisternis' voor een concreet gebied kunnen vastleggen. Om die omgevingswaarde te bereiken of te behouden kunnen veel middelen worden ingezet, van het doven of dimmen van de straatverlichting, het verbieden van lichtuitstraling door stallen of glastuinbouw, tot campagnes om erfverlichting en reclameverlichting weg te halen. Het voordeel van die aanpak is dat de betrokken overheden kunnen zoeken naar die middelen en methoden die het best passend zijn om het in de omgevingswaarde genormeerde beleidsdoel te realiseren.
De betreffende provincie zou in plaats daarvan ook de keuze kunnen maken om het beleidsdoel een onderdeel te laten zijn van de provinciale omgevingsvisie. Dat beleidsdoel kan dan voor een deel worden omgezet in instructieregels, waarbij aan de omgevingsplannen specifieke eisen worden gesteld, bijvoorbeeld over het toelaten van glastuinbouw of het verbinden van specifieke gebruiksregels aan activiteiten in het betreffende gebied. Ook kan worden gedacht aan de inzet van direct tot burgers gerichte bepalingen op grond van hoofdstuk 4 als dat bijdraagt aan het doelbereik.[68]

4.2.5 Algemene instructieregels en instructiebesluiten

Algemeen

Naast horizontale samenwerking is in ons bestel ook sprake van een 'verticaal' stuurmodel dat 'eenheid' in de decentrale taakbehartiging waarborgt. Het wordt gekenmerkt door diverse vormen van (verticale) invloeduitoefening en kaderstelling richting de bestuursorganen van decentrale overheden. De provincies en het Rijk kunnen zich met het omgevingsbeleid en de uitvoering daarvan van gemeenten en waterschappen bemoeien voor zover een effectieve aanpak op een groter schaalniveau

[67] AT Osborne Legal, Visie op omgevingsnormen, augustus 2012.
[68] Zie overigens de wettelijke beperking die is opgenomen in artikel 4.16 van het wetsvoorstel.

dat vergt. Deze vorm van betrokkenheid komt tot uitdrukking in de bevoegdheid tot inkadering van bevoegdheden en de uitvoering van taken door andere overheden.
Deze inkadering van de bevoegdheden en de uitvoering van taken door andere overheden kan ingegeven zijn vanuit:

a. een specifieke taak die in deze of een andere wet aan een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk is toegekend (bescherming staat en werking infrastructuur),
b. de behartiging van 'het algemeen belang' met het oog op doelmatigheid of doeltreffendheid of in de zin van bijvoorbeeld de bescherming van burgers of het bieden van een *level playing field* voor bedrijven (denk aan bouwwetgeving, externe veiligheidswetgeving), of
c. vanuit een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang dat de provincie of het Rijk met het oog op de bescherming en behartiging van die hogere belangen aan zich trekt. Voorbeelden van dergelijke rijksbelangen zijn bijvoorbeeld de aanwijzing en algemene instructieregels gericht op het beperken van nieuwe bebouwing en landaanwinning in het IJsselmeergebied of het bestemmen en beschermen van compensatiegebieden in verband met de aanleg van de 2e Maasvlakte in het kader van het Project Mainport Rotterdam zoals nu geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Voor de inkadering van de uitoefening van bevoegdheden en de uitvoering van taken door de bestuursorganen van decentrale overheden bevatten de paragrafen 2.3.2 en 2.3.3 van het wetsvoorstel een tweetal bevoegdheden: de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels en die tot het geven van een instructie via een instructiebesluit.
De bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels en tot het geven van een instructie via een instructiebesluit zijn in hun toepassing echter niet beperkt tot de inkadering van taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Zij bieden ook de grondslag om een nadere invulling of begrenzing te geven aan de uitoefening van taken en bevoegdheden binnen de eigen overheidslaag.
Voor de toepassing van de bevoegdheid van provincie en het Rijk tot het stellen van algemene instructieregels en de bevoegdheid tot het geven van een instructie geeft het wetsvoorstel enkele criteria die het gebruik van deze bevoegdheden begrenzen. Dit zijn allereerst de criteria uit artikel 2.3. Deze bevoegdheden kunnen uitsluitend worden aangewend ter bescherming of ter verwezenlijking van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang, als de uitoefening daarvan noodzakelijk is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens deze wet, of omdat EU-regels eigenlijk geen andere vorm toestaan. Het zal dan veelal gaan om maatschappelijk belangen die de lokale of regionale belangen overstijgen. Het kan ook gaan om de sturing van besluiten of taken van gemeenten of waterschappen die ongewenste gevolgen kunnen hebben tot ver buiten de grenzen van de gemeente of het waterschap (bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen).
Met de nieuwe begrippen 'gemeenteoverstijgend' en 'regio-overstijgend' wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van de in de Wet ruimtelijke ordening gehanteerde begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'. Zaken die nu door de provincie als provinciale belangen of door het Rijk als rijksbelangen zijn aangemerkt, kunnen ook gemeenteoverstijgend en regio-overstijgend worden geacht. Door de toepasselijkheid van de in artikel 2.3 vervatte criteria is verder expliciet gemaakt dat de vorm en inhoud van algemene instructieregels of instructiebesluiten niet verder mogen gaan dan hetgeen een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel vergt. In de motivering bij het betreffende besluit zal worden aangeven welke van de genoemde criteria aanleiding zijn om over te gaan tot het stellen van de regels of het geven van de instructie. De Afdeling advisering van de Raad van State, het parlement en provinciale staten, kunnen zich vervolgens een oordeel te vormen over de noodzaak ervan. Of er sprake is van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang blijft overigens een politieke beoordeling, waarvan de toetsing door de rechter een marginale zal zijn.
Een tweede begrenzing van het gebruik van deze bevoegdheden is dat deze is beperkt tot taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend op grond van het wetsvoorstel.

Algemene instructieregels

Algemene instructieregels zijn bedoeld voor situaties waarin de regel of het samenstel van regels zich richt tot een in beginsel onbepaald aantal overheidsorganen. Er is sprake van een algemeenheid naar rechtssubject of naar gebied (of gebiedseenheid). Veelal zal de regel in de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur algemeen zijn naar tijd of naar rechtsfeit. Het leent zich voor herhaalde toepassing: de norm moet steeds worden toegepast indien zich de situatie voordoet die in de regeling is omschreven of bedoeld. Deze algemene instructieregels zijn te kenmerken als algemeen verbindende voorschriften die zich niet tot burgers maar tot bij die regel aangewezen bestuursorganen richten. Deze instructieregels bieden dus geen grondslag voor het stellen van regels voor burgers. De grondslag voor direct burgerbindende regels is gelegen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. De figuur van instructieregels is ontleend aan de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 4.1 en 4.3) en Waterwet (artikel 3.11) alsook aan diverse artikelen in de Wet milieubeheer en andere wetten die in de Omgevingswet opgaan. De bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels wordt in het wetsvoorstel dan ook niet in zijn werking beperkt tot ruimtelijke ordening, water en milieu, maar is

toepasbaar voor alle beleidssectoren binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. Dit is inherent aan de integratie van wetgeving die met de Omgevingswet wordt beoogd.

Regels gericht op een besluit of een taak

Algemene instructieregels kunnen bij algemene maatregel van bestuur of bij omgevingsverordening worden gegeven en richten zich tot de inhoud, toelichting of motivering van een door een bestuursorgaan op grond van deze wet te nemen besluit. Ook kunnen algemene instructieregels worden gesteld over de uitoefening van een in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel aan een bestuursorgaan van een toegedeelde taak.
Algemene instructieregels van de provincie kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van een onverplicht of verplicht programma van gedeputeerde staten of een verplicht programma van het college van burgemeester en wethouders of van het waterschapsbestuur. Verder kunnen regels worden gegeven die betrekking hebben op een omgevingsplan of een waterschapsverordening. Die regels kunnen ook betrekking hebben op de in dat omgevingsplan of die verordening reeds opgenomen of de eventueel op te nemen omgevingsvergunningplichten voor activiteiten en de gronden voor verlening of weigering van die vergunning. Regels kunnen door de provincie ook worden gesteld aan een projectbesluit van gedeputeerde staten of een projectbesluit van een waterschap en de legger of het peilbesluit van een waterschap.
Een voorbeeld waarbij vanwege één belang instructies worden gegeven over de inhoud van verschillende besluiten is het beschermend regime voor het Natuurnetwerk Nederland. Bij omgevingsverordening worden beschermende regels geven die beperkingen bevatten over de bevoegdheid van de gemeenteraad om het omgevingsplan vast te stellen. De beperking is dan dat locatieontwikkelingsregels die het natuurnetwerk aantasten zijn niet toegestaan. Een vergelijkbare beperking moet ook kunnen gelden voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten. De omgevingsverordening kan daartoe naast het op grond van artikel 5.13 geldende generieke toetsingskader voor locatieontwikkelingsactiviteiten een aanvullend toetsingskader geven voor het Natuurnetwerk Nederland. Tenslotte kan het ook nuttig worden geacht vanwege de bescherming van het natuurnetwerk beperkende regels te geven voor programma's van de gemeente of het waterschap. Het is immers niet wenselijk dat, hoewel een programma geen zelfstandig bindende werking heeft, dat programma een uitwerking van het te voeren beleid of beheer voor de fysieke leefomgeving bevat of maatregelen of doelstellingen bevat, die strijdig zijn met het te beschermen belang.
Algemene instructieregels van het Rijk over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten kunnen zich richten tot een omgevingsvisie en de verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringprogramma en de programmatische aanpak. Ook kunnen deze regels zich richten tot het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening en kunnen deze daarbij ook betrekking hebben op de in dat plan of die verordening opgenomen of de eventueel op te nemen omgevingsvergunningplichten voor een activiteit als bedoeld in de artikelen 5.3, 5.5 of 5.6. Ook kunnen regels worden gegeven over een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of van een minister en over een legger of peilbesluit en het calamiteitenplan van de beheerder van een nat waterstaatswerk.
Indien nodig zal bij het stellen van algemene regels over besluiten ook helderheid moeten worden geboden over de gevolgen voor bestaande situaties en het overgangsrecht.
Over taken kunnen ook algemene instructieregels worden gegeven. De provincie kan algemene regels stellen over de uitoefening van de in paragraaf 2.3.1 aan (de bestuursorganen) van gemeente, waterschap en provincie toebedeelde taken en over de wijze van uitvoering van een maatregel uit een door gedeputeerde staten vastgesteld programma met een programmatische aanpak. Door het Rijk kunnen algemene instructieregels worden gesteld over de uitoefening van de in paragraaf 2.3.1 aan de (bestuursorganen) van gemeente, waterschap, provincie en het Rijk toebedeelde taken en over wijze van uitvoering van een maatregel uit een programma met een programmatische aanpak van een minister. Met algemene instructieregels kunnen geen nieuwe taken worden toegedeeld.

Toepassingsregels voor de bevoegdheid tot het geven van algemene instructieregels

Voor de aanwending van de bevoegdheid tot het geven van een algemene instructieregel door een provincie of het Rijk geeft artikel 2.3 toepassingsregels.
De provincie kan uitsluitend instructieregels stellen als sprake is van gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen of als het stellen van instructieregels aangewezen is vanuit overwegingen van doelmatigheid of doeltreffendheid of een internationale verplichting. De aanwezigheid van een gemeenteoverstijgend belang kan voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan de provincies toegekende taken(zoals voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, de luchthavens van regionale betekenis). Het kan ook op basis van de eigen politieke beoordeling van provinciale staten dat er sprake is van een gemeenteoverstijgend belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om bij omgevingsverordening instructieregels te geven. Ook kan de provincie instructieregels stellen met het oog op regio-overstijgende belangen, voor zover deze belangen niet door het Rijk aan zich zijn getrokken. Dit laatste kan blijken uit het feit dat het Rijk een of meerdere instrumenten uit deze wet

heeft toegepast. Het Rijk kan instructieregels stellen met het oog op een regio-overstijgend belang, vanwege overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid of gegeven een internationale verplichting. Instructieregels van het Rijk kunnen er toe strekken de eigen verantwoordelijkheid van het Rijk voor een specifiek onderdeel van de fysieke leefomgeving vorm te geven. Uit de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een veilig luchtverkeer en de nationale veiligheid vloeit voort dat beperkende regels kunnen worden gesteld voor hoogbouw om de werking van radarstations veilig te stellen. Een ander voorbeeld is de internationale verplichting om op grond van de kaderrichtlijn water per stroomgebieddistrict maatregelen te treffen of de verplichting op grond van het Werelderfgoedverdrag[69] om het cultureel en natuurlijk erfgoed te beschermen.
Ook kan de vereiste coördinatie tussen Rijk en waterschappen, waar het Rijk vanwege bepaalde nationale- of bovenregionale belangen als beheerder van een watersysteem optreedt, voldoende reden vormen om toepassing te geven aan de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels. Andere voorbeelden zijn de in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte benoemde nationale belangen die in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn opgenomen.
Een tweede toepassingsregel voor de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels is dat deze is beperkt tot taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend op grond van het wetsvoorstel. In de afweging of de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels wel of niet zal worden toegepast, zullen overigens ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. De financiële afweging draagt zodoende ook bij aan de gewenste zorgvuldigheid en selectiviteit in het gebruik van deze bevoegdheid. In de algemene regels zal ook helderheid moeten worden geboden over de gevolgen voor bestaande situaties en het overgangsrecht.
Vermelding verdient verder dat in artikel 4.16 tot uitdrukking is gebracht dat als bij omgevingsverordening locatieontwikkelingsregels (daarmee worden locatie- en functiegebonden regels bedoeld) worden gegeven dit bij voorkeur via een instructieregel geschiedt. Slechts als het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door middel van instructieregels kan worden behartigd, kunnen door de provincie rechtstreeks burgerbindende regels voor activiteiten worden gegeven.
Uit de reacties van decentrale overheden, VNG en UvW klonk een beduchtheid voor de in hun ogen ruime mogelijkheid die het wetsvoorstel geeft aan de provincie of het Rijk. De expliciete wettelijke begrenzingen die aan de aanwending van de bevoegdheid zijn gesteld en die hierboven zijn toegelicht, zijn naar het oordeel van de regering zo helder dat een vrijpostig en ruimhartig gebruik niet hoeft te worden gevreesd.

Provinciaal medebewind

Omdat provincies een schakelfunctie vervullen tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen, vervullen zij ook een onmisbare rol en functie voor de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal omgevingsbeleid. Daartoe is ook een grondslag voor provinciaal medebewind opgenomen: provincies kunnen onder bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden, met het oog op een regio-overstijgend belang, in hun verordening de voorschriften die zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen), daarvan afwijken of van de bij de algemene maatregel van bestuur gestelde regels ontheffing verlenen. Deze regeling correspondeert met de bestaande regeling voor provinciaal medebewind, zoals die momenteel in de Wro is opgenomen.[70] Ook is voor het bieden van flexibiliteit voorzien in de mogelijkheid om bij de maatregel of de verordening te bepalen dat onder daarbij aan te geven voorwaarden afwijking, verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel mogelijk is bij programma, omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening.

Ontheffing

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid voor een ontheffing van de algemene instructieregel. Hoewel algemene instructieregels terughoudend en afgewogen worden gesteld, toont de beleidspraktijk dat er zich altijd situaties voordoen waarin een onverkorte toepassing van de normstelling tot onbillijkheden of fricties kan leiden. De in het wetsvoorstel opgenomen ontheffingsmogelijkheid kan dat voorkomen. Deze ontheffing is bedoeld voor situaties waarbij de uitoefening van een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het met de regel te dienen belang. Daarvan kan sprake zijn als ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet te voorzien waren maar bijvoorbeeld ook als ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven met de met de regel te beschermen belangen in overeenstemming kunnen worden gebracht. Een voorbeeld van een dergelijke ontheffing is de ontheffing ten behoeve van een wijziging van het omgevingsplan van de bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening

[69] Werelderfgoedverdrag, Parijs, 16 november 1972, Trb. 1973, 155.
[70] Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels).

vastgesteld luchthavenindelingsbesluit of luchthavenbesluit gestelde regels over het luchthavengebied of beperkingengebied van een luchthaven. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het met de instructieregel oorspronkelijk beoogde doel of belang.

Wettelijk verplichte instructieregels

Voor enkele onderwerpen is op wetsniveau aangegeven dat het stellen van instructieregels hiervoor verplicht is, omdat zij tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten leiden of voortvloeien uit internationale verplichtingen.
Op rijksniveau geldt dit bijvoorbeeld voor het stellen van regels over besluiten voor de luchthavengebieden en beperkingengebieden voor luchthavens. Ook moeten door het Rijk in het belang van de hygiëne en veiligheid van zwemmers en ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn regels worden gesteld. Daarnaast geldt voor het Rijk een verplichting tot het stellen van instructie regels gericht tot besluiten ter bescherming van het cultureel erfgoed, de externe veiligheid van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en de geluidsbelasting van weg, spoor en industrieterreinen en de bescherming van de staat en werking van infrastructurele en andere voorzieningen voor de landsverdediging of nationale veiligheid.
Ook is voor enkele taken vastgelegd dat het Rijk daarover instructieregels zal geven. Dit betreffen het ander passend systeem voor inzameling, transport en verwerking van stedelijk afvalwater en het opstellen en bijhouden van een technisch beheerregister, behorend bij een door Onze Minister vastgestelde legger voor een primaire waterkering, waarvoor bij algemene maatregel van bestuur een omgevingswaarde voor de waterveiligheid is vastgesteld.

De instructie

Naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid voor Rijk en provincie tot het geven van een instructie voor die gevallen waarin het stellen van algemene regels vanwege het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van uitvoering minder voor de hand liggend is. Een instructiebesluit kan betrekking hebben op de uitoefening van alle bevoegdheden en taken op grond van het wetsvoorstel. Een instructie van het Rijk kan worden gegeven door de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu en kan zich richten tot het bestuur van een gemeente, waterschap of provincie. Een instructie van de provincie kan worden gegeven bij een besluit van gedeputeerde staten en kan zich richten tot het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur.
Een instructiebesluit kan een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet, maar ook op een feitelijk handelen op grond van deze wet in de vorm van een doen of nalaten. Anders dan de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels omvat de instructiebevoegdheid dus niet alleen normstelling. Het kan ook een opdracht bevatten tot het nemen van concrete besluiten of maatregelen in concrete gevallen. Vergelijkbare bevoegdheden (de aanwijzingsbevoegdheden) zijn te vinden in de Waterwet en Wro.

Voorbeelden van instructies:
- Voor de instructie gericht op een besluitbevoegdheid van een bestuursorgaan kan gedacht worden aan een instructie voor één of een beperkt aantal provincies of gemeenten met de opdracht om bijvoorbeeld voor de realisatie van een waterbergingsgebied een specifieke functieaanduiding of beperkende gebruiksvoorschriften in de omgevingsverordening respectievelijk het omgevingsplan op te nemen.
- De instructie kan ook een opdracht zijn om iets niet te doen. Bijvoorbeeld een instructie die bepaalt dat er geen met het beoogde doel strijdige regels in het op dat moment in voorbereiding zijnde omgevingsplan of provinciale verordening mogen worden opgenomen. Als de instructie betrekking heeft op een programma kan deze een opdracht bevatten om een bepaalde extra maatregel in het programma op te nemen of om een bepaalde maatregel op een bepaalde wijze vorm te geven of uit te voeren.
- Een instructie kan ook gericht zijn op het verlenen of intrekken van, of het verbinden van voorwaarden aan een specifieke omgevingsvergunning die door een ander bestuursorgaan wordt verleend.
- Ook kan een instructie dienen om in aansluiting bij een in de wet toegekende taak een nieuwe, ten opzichte van de algemene wettelijke taak, meer geconcretiseerde specifieke taak aan een bestuursorgaan op te dragen. Bijvoorbeeld door bij instructiebesluit op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren.

De instructie is geen instrument voor interbestuurlijk toezicht. Het wetsvoorstel bevat voor het Rijk en de provincie de instructie als instrument voor de coördinatie van de overheidszorg op die onderwerpen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid of nauw verbonden verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen en voor een

proactieve sturing of beleidsdoorwerking. De inzet van het instrument is bedoeld voor die situaties waarbij een provincie of het Rijk vanwege zijn zorg voor de fysieke leefomgeving het noodzakelijk acht om een besluitbevoegdheid op grond van deze wet voor één of een beperkt aantal gemeenten, provincies of waterschappen in te perken of hen te verplichten tot een doen of nalaten. Het gaat dan om die gevallen waarin de provincie, gemeente of het waterschap daartoe wegens de aard, omvang of gevolgen, of vanwege een bestuurlijke impasse niet toegerust is een afweging te maken en te besluiten.
Een instructie zal naar zijn aard stellig en concreet moeten zijn. Dat wil niet zeggen dat deze geen afwegingsruimte kan bieden voor het bestuursorgaan, tot wie de instructie is gericht. Waar dat wenselijk is kan de instructie ruimte bieden voor het maken van uitvoeringskeuzen, zoals een instructie aan de gemeenteraad van een specifieke gemeente om in het omgevingsplan in een beschermend regime voor een bepaald gebied te voorzien. De instructie kan maar hoeft geen aanwijzingen te bevatten voor de wijze waarop die bescherming wordt vormgegeven.
Rijk en provincies dienen terughoudend om te gaan met deze bevoegdheid. Op de aanwending van de bevoegdheid om een instructie te geven is daarom het voorgestelde artikel 2.3 van toepassing. Ook is de bevoegdheid tot het geven van een instructie beperkt tot die taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend op grond van het wetsvoorstel.

Enkelvoudige of doorlopende toepassing

Anders dan instructieregels leent de instructie zich niet altijd voor een doorlopende toepassing. Bij de instructie kan worden bepaald of deze na eenmalige uitvoering is uitgewerkt. Dit zal vaak het geval zijn als de instructie de opdracht bevat om een bepaalde handeling uit te voeren of een bepaald besluit te nemen. Ook kan in het instructiebesluit worden bepaald dat de instructie voor een langere termijn blijft gelden. Een voorbeeld van een dergelijke laatste instructie is de instructie om in het omgevingsplan te voorzien in de bescherming van een bepaald gebied zoals een beschermd stads- en dorpsgezicht en in die bescherming te blijven voorzien totdat de instructie wordt ingetrokken. De instructie is niet bedoeld voor herhaalde of seriële toepassing. Indien een seriële toepassing van de instructie gewenst wordt, dienen algemene instructieregels te worden gegeven.

Verhouding met interbestuurlijk toezicht instrumentarium

In die gevallen waar gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium is het gebruik van de instructiebevoegdheid niet aan de orde. Dit is in het wetsvoorstel buiten twijfel gesteld.
Als niet juist en volledig uitvoering wordt gegeven aan een op grond van de Omgevingswet opgedragen taak, bevoegdheid of algemene instructieregel kan geen instructie met een hernieuwde opdracht worden gegeven. In dat geval kan toepassing worden gegeven aan de bevoegdheden tot indeplaatstreding op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet of, voor zover het betreft een waterschap, op grond van het wetsvoorstel. Met die bevoegdheden kan tijdelijk in de bevoegdheden van het andere overheidsorgaan getreden worden en op naam en voor rekening van het andere orgaan alsnog uitvoering worden gegeven aan de opgedragen taak of bevoegdheid. Wanneer een besluit, of een niet schriftelijke beslissing, gericht op enig rechtsgevolg, strijdig is met het bepaalde in het wetsvoorstel of een op grond van het wetsvoorstel gestelde regel kan dit besluit of deze beslissing worden voorgedragen voor vernietiging door de Kroon of, als het een besluit van een waterschap betreft, te worden vernietigd door gedeputeerde staten.
Als vooraf de beïnvloeding van besluitvorming of het handelen van een ander bestuursorgaan is gewenst, is de instructie door middel van een instructiebesluit wel het aangewezen instrument. Daar waar achteraf moet worden gereageerd op een onwenselijk besluit of een onwenselijke handeling is de inzet van het hierboven beschreven generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium aangewezen. Hierop bestaat een uitzondering. Dit betreft de situatie dat er achteraf ingegrepen moet worden omdat een onwenselijke feitelijke handeling is uitgevoerd. Het generieke instrumentarium omvat geen mogelijkheid tot schorsing en vernietiging van feitelijke handelingen om deze zo ongedaan te maken. Ook de bevoegdheid tot indeplaatstreding op grond van artikel 124 van de Gemeentewet of artikel 121 van de Provinciewet niet goed geschikt voor het ongedaan maken van feitelijke handelingen. Deze bevoegdheid is vooral geschikt in situaties waarin nagelaten wordt om een medebewindstaak of -bevoegdheid uit te oefenen. Ter ongedaanmaking of herstel van ongewenste feitelijke handelingen kan dus wel gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van een instructie.
Een uitzondering op het uitgangspunt dat indien gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium het gebruik van de instructiebevoegdheid niet aan de orde is, bestaat indien het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar. Deze uitzondering is te vinden in hoofdstuk 19 (bevoegdheden in bijzondere omstandigheden).

De uitvoering van de instructie

Als niet of niet volledig binnen de bij de instructie gegeven termijn uitvoering wordt gegeven aan een

instructie van Rijk of provincie is er sprake van taakverwaarlozing. Rijk of provincie kunnen dan gebruik maken van de indeplaatstredingsbevoegdheid. Dit betekent dat zij tijdelijk in de bevoegdheden van het andere overheidsorgaan treden en op naam en voor rekening van het andere orgaan alsnog uitvoering kunnen geven aan de instructie. De grondslagen voor de uitoefening van deze bevoegdheid tegenover provincies en gemeenten zijn te vinden in de Provincie- en Gemeentewet. Voor de (toezicht)relatie tussen provincie en waterschap biedt het wetsvoorstel in artikel 2.28 de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om als zij een instructie aan een waterschap hebben gegeven, deze instructie zo nodig door middel van indeplaatstreding kracht bij te zetten. Daarnaast wordt ook aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid tot indeplaatsstelling tegenover het waterschapsbestuur gegeven welke qua uitwerking is geharmoniseerd met de ministeriële bevoegdheid tegenover de provincies.
De mogelijkheid tot indeplaatstreding biedt de benodigde doorzettingsmacht om de kennelijk aanwezige patstelling te doorbreken, die zou kunnen ontstaan wanneer de andere overheid geen uitvoering geeft aan de instructie. Totdat wordt overgegaan tot indeplaatstreding zullen de stappen van de bestuurlijke interventieladder van het algemeen beleidskader voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing worden doorlopen. Omdat de bevoegdheid van het Rijk tot het geven van een instructie aan een waterschap, anders dan onder de Waterwet het geval is, niet is beperkt tot feitelijke handelingen maar ook de besluitbevoegdheden van het waterschapsbestuur kan betreffen, voorziet het wetsvoorstel ook in de bevoegdheid van de Kroon tot vernietiging van in strijd met een algemene instructieregel of een instructiebesluit genomen waterschapsbesluiten.

Instructie tot aanwijzing en bescherming stads- en dorpsgezicht

De instructie tot aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht als rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht heeft tot strekking dat in het omgevingsplan de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht aan het betreffende gebied moet worden gegeven en in de bescherming daarvan moet worden voorzien. Daarbij dient, gelet op het verdrag van Granada[71], het omgevingsplan onder andere te voorzien in een op de karakteristieken van het stads- of dorpsgezicht afgestemd verbod tot het slopen van bouwwerken, wat leidt tot een beperking van het eigendomsrecht. De grondslag voor deze instructie is vanwege de verdragsverplichtingen op wetsniveau vastgelegd.

Bestuursovereenkomsten als alternatief instrument voor beleidsdoorwerking

Schriftelijke bestuursovereenkomsten (in de huidige praktijk ook wel convenanten, bestuursakkoorden, bestuurs-, beleids- of bevoegdhedenovereenkomsten genoemd) zullen voor bestuursorganen en bestuurders een nuttig instrument vormen om, voorafgaand aan de vaststelling of de toepassing van de instrumenten uit het wetsvoorstel, het te voeren beleid, de inhoud of toepassing van de wettelijke instrumenten of de uitoefening van taken onderling af te stemmen. De bestuursovereenkomst kan in relatie tot het wetsvoorstel dan ook in de eerste plaats aangeduid worden als een ‘meta-instrument’. De bestuursovereenkomst biedt de mogelijkheid om de wijze van inzet van de wettelijke bevoegdheden uit het wetsvoorstel af te stemmen.
De bestuursovereenkomst kan in een beperkt aantal gevallen ook ingezet worden als alternatief voor de inzet van bevoegdheden uit het wetsvoorstel. Een bestuursovereenkomst kan worden ingezet als alternatief instrument voor verticale beleidsdoorwerking: tussen twee of meer bestuursorganen onderling. De bestuursovereenkomst kan worden gehanteerd in plaats van het vaststellen van een algemene instructieregel bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur of in plaats van het geven van een instructie. Ook kan de bestuursovereenkomst een nuttige functie vervullen bij de uitvoering van een programma. Een belangrijke overweging om een bestuursovereenkomst aan te gaan in plaats van het stellen van algemene instructieregels of het geven van een instructie is het feit dat een bestuurovereenkomst niet eenzijdig wordt opgelegd maar gebaseerd is op wederzijdse instemming. Dit vergroot het bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering. Ook kent de bestuurovereenkomst een grote mate van vormvrijheid, waardoor deze ‘op maat’ en met de gewenste flexibiliteit kan worden vormgegeven.
Een bestuursovereenkomst kan niet ingezet worden als alternatief voor die wettelijke bevoegdheden die een voor derden bindende functie hebben zoals: algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Binding van derden kan alleen maar worden bereikt met die bevoegdheden waaraan het wetsvoorstel uitdrukkelijk die strekking heeft toegekend of waar dit evident daaraan inherent is. Dit vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de regeling van regelgevende bevoegdheden in de Grondwet en organieke wetten. De bestuursovereenkomst kan dus niet ingezet worden als alternatief voor die bevoegdheden die gekenmerkt worden door een bredere werking dan alleen die tussen bestuursorganen onderling.

[71] Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Trb. 1985, 163.

4.2.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving wordt meer integraal vastgelegd; het is een samensmelting van de tot op heden versnipperde bepalingen en niet wettelijk vastgelegde elementen van de overheidszorg;
- de bijzondere taken van de te onderscheiden overheden worden op een systematische wijze bijeengebracht, met als nieuw element de verplichting om met elkaars verantwoordelijkheden rekening te houden;
- gelijkwaardige, horizontale samenwerking tussen de overheden om maatschappelijke doelen te bereiken wordt voorop gesteld (co-actorschap), waarbij de provincie als coördinator en bovenlokale gebiedsregisseur fungeert;
- het gemeenschappelijk besluit als uitingsvorm van samenwerking van overheden, dat nu sporadisch en beperkt in enkele wetten is opgenomen, wordt verbreed en generiek gemaakt;
- de verhouding tussen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk wordt verhelderd door een wettelijke vertaling van de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit;
- de mogelijkheden voor een effectieve doorwerking van het beleid, vastgesteld door provincies of het Rijk, worden gesystematiseerd verbreed en vereenvoudigd volgens het model dat momenteel in de Waterwet en de Wro is opgenomen;
- de 'verticale' sturingsinstrumenten zijn beter gepositioneerd ten opzichte van de toezichtsinstrumenten; de niet goed toegankelijke wettelijke regelingen voor het stellen van kwaliteitseisen (milieu, water, landschap) worden vereenvoudigd, geflexibiliseerd en gesystematiseerd door een eenduidige regeling voor omgevingswaarden in combinatie met instructieregels.

4.2.7 Effecten

- Versterking van de positie van de decentrale overheden;
- verbetering van de integrale stuur-, afwegings- en besluitruimte van decentrale overheden;
- versterkte externe integratie van de beleidsdomeinen;
- beter inzicht en betere kennis van de bijzondere taken van de te onderscheiden overheden;
- slimmer en doeltreffender beleid van de overheid door de instrumentele verbreding en vereenvoudiging;
- betere en snellere implementatie van internationale verplichtingen;
- goede grondslag om te komen tot een bundeling en vereenvoudiging van de vele uitvoeringsregelingen.

4.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's

4.3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regelt de beleidsvorming door bestuursorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk introduceert daartoe de 'omgevingsvisie' en 'programma's' als instrumenten voor beleidsplanning. Daarmee kunnen bestuursorganen doelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vaststellen en bepalen hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden zoals deze in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel staan weergegeven en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving.

4.3.2 Instrumentarium

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale visie met de strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, provincies en waar gewenst door gemeenten voor hun huishouding en grondgebied vastgesteld. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één omgevingsvisie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de planvaststellende overheid. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere sturingsinstrumenten om de in de visie vastgelegde doelen na te streven. Gelet op de reikwijdte en het integrale karakter is een omgevingsvisie voor waterschappen niet aan de orde.

Programma's

Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisies vervullen programma's een belangrijke rol.[72] Gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk werken daarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving daarvan uit. Zo kan een bestuursorgaan een programma opstellen voor een aspect van de leefomgeving zoals recreatie of landschap, maar ook kan het gericht zijn op een bepaald gebied. Verder kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of een andere doelstelling te bereiken.
Een programma is vooral uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op doelbereiking binnen een beheersbare termijn voor het betreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze onderwerpen of voor deelgebieden. In een aantal situaties is dit echter verplicht. Gelet op de EU-verplichtingen zijn verplichte programma's aan de orde voor onder meer geluid, stroomgebied- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer. Daarnaast moet een programma worden opgesteld als uit monitoring op grond van hoofdstuk 20 blijkt dat (op korte termijn) niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden zoals deze op grond van hoofdstuk 2 zijn vastgesteld. Een dergelijk programma is erop gericht om aan die omgevingswaarden te (blijven) voldoen. Daarmee is dit programma een belangrijke schakel in de beleidscyclus van de Omgevingswet zoals omschreven in paragraaf 1.4. In paragraaf 4.3.4 wordt dieper ingegaan op de verplichte programma's.
Verder kan voor bepaalde situaties een programma worden opgesteld waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Ook een dergelijk programma is gericht op het realiseren van een omgevingswaarde, maar het betreft hier een bijzonder soort programma met een specifiek rechtsgevolg, dat in het spraakgebruik wordt aangeduid als 'programmatische aanpak' (bijvoorbeeld het Nationaal Samenwerkingprogramma Luchtkwaliteit, afgekort NSL). In paragraaf 4.3.6 wordt verder ingegaan op deze specifieke categorie.

Status en voorbereiding

De omgevingsvisie en de programma's binden in principe[73] alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (net zoals de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan). Dit volgt uit het voor het wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt 'scheiding van normstelling en beleid', zoals toegelicht in paragraaf 2.6. Wel kunnen beleidsregels in de zin van de Awb in een omgevingsvisie of programma's worden opgenomen. De eenheid en kenbaarheid van het beleid voor de fysieke leefomgeving van dat bestuursorgaan staat bij omgevingsvisies en programma's voorop; voor doorwerking van beleid naar andere bestuursorganen of van burgers en bedrijven zijn andere instrumenten beschikbaar. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen de omgevingsvisie en programma's.[74] Wel moeten de vaststellende bestuursorganen zorg dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 van de Awb, met dien verstande dat zienswijzen kunnen worden ingediend door 'een ieder' (en niet alleen door belanghebbenden). Met de openbaarmaking van omgevingsvisies en programma's wordt voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten.
Gezien de in hoofdstuk 2 beschreven uitgangspunten zal bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies en programma's grote terughoudendheid worden betracht. Voor omgevingsvisies worden – anders dan dat deze conform digitale standaarden elektronisch worden vastgesteld en de kennisgeving ook elektronisch plaatsvindt – zo weinig mogelijk inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzichten in te richten. Voor diverse programma's worden bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld over de inhoud, vorm en totstandkomingsprocedure. Dit is in ieder geval aan de orde bij de verplichte programma's die volgen uit EU-richtlijnen, maar ook bij het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programmatische aanpak. Met het oog op de grote verscheidenheid van de programma's worden deze aspecten niet op wetsniveau ingevuld.
De voorbereidingsprocedure wordt verder toegelicht in paragraaf 4.16.3 en de rechtsbescherming in paragraaf 6.4.

4.3.3 Samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan

Een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van het stelsel voor beleidsplanning is het bevorderen

[72] Door de Europese Unie wordt in de relevante EU-richtlijnen wordt zowel de term 'plan' als 'programma' gehanteerd voor de in dit hoofdstuk opgenomen rechtsfiguren, zonder een aanwijsbaar onderscheid. Deze plannen en programma's wordt hier aangeduid met de term 'programma'.
[73] Er zijn een paar uitzonderingen op dit uitgangspunt. Het gaat dan om de functie van regionale waterprogramma's, gemeentelijke rioleringsplannen en beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (zie aldaar).
[74] Daar de onderdelen van het natuurbeheerplan die een vrijstelling van de vergunningsplicht bevatten wel als een besluit in de zin van Awb kunnen worden aangemerkt staat tegen die onderdelen wel beroep open.

van samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving en het beheer ervan. Het onderscheid tussen strategisch beleid (in omgevingsvisies) en meer uitvoeringsgericht beleid (in programma's) is hiervan een uitwerking. Het voorziene stelsel voor beleidsplanning probeert samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving vorm te geven door *integratie* van strategische planfiguren in de omgevingsvisie, door *afstemming* van sectorale en meer uitvoeringsgerichte planfiguren in programma's en door *coördinatie* in de uitvoering.
Het onderscheid tussen strategisch en uitvoeringsgericht beleid sluit aan bij de door de regering beoogde beleidsdynamiek. Het is de bedoeling dat het strategische beleid voor langere tijd het beleidsperspectief weergeeft en niet met alle winden meewaait. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn de uitvoering flexibel in te richten, zonder het ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn geweld aan te doen. Zo kan een evenwicht worden gevonden tussen continuïteit en zekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. De omgevingsvisie voor de lange termijn voorziet in het eerste, en de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede. Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en omgevingsvisie geen uitvoeringsgerichte elementen kan bevatten. Zo kan het zijn dat een bestuursorgaan voor het vastleggen van investeringen en de planning van beheer en onderhoud een programma met meer continuïteit en een langere doorlooptijd nodig heeft. Bovendien is voor het vastleggen van de uitwerking van verschillende EU-richtlijnen in programma's een langere tijdshorizon noodzakelijk. Wel ligt het voor de hand dat een programma bijdraagt aan het in de omgevingsvisie opgenomen integrale ontwikkelingsbeeld.

Strategisch omgevingsbeleid in omgevingsvisies

Juist op het strategisch niveau zijn verbanden in de fysieke leefomgeving aan de orde. De regering acht daarom de beoogde beleidsmatige integratie van de diverse domeinen vooral op dat niveau zinvol. De gedachte van de regering is dat een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving alleen kan worden bereikt door op deze samenhang te sturen aan de hand van één overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn. Daarvoor is de omgevingsvisie. Duurzaamheid betekent rekening houden met relaties tussen menselijk handelen en de (sectorale) kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Het vraagt om vooruitdenken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Alleen zo kan de complexiteit van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving als geheel het hoofd worden geboden.
Concreet betekent dit dat een omgevingsvisie onder meer ingaat op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. Deze brede reikwijdte van de omgevingsvisie wil niet zeggen dat alle onderwerpen tot in detail moeten worden uitgewerkt Dat is aan het vaststellend bestuursorgaan. Uitgaande van de gehele fysieke leefomgeving kunnen in een omgevingsvisie accenten worden gelegd en prioriteiten worden gesteld. Gewenste kwaliteiten en functies kunnen op hoofdlijnen worden beschreven. Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema's in beeld gebracht. Daarmee kunnen tegengestelde of juist meekoppelende belangen vroegtijdig worden geïdentificeerd en worden gebruikt voor een wenkend ontwikkelingsbeeld. Verder kan worden ingegaan op de sturingsfilosofie (type in te zetten instrumenten en opvatting over de eigen rol daarbij). Zo wordt duidelijk voor welke zaken een bestuursorgaan verantwoordelijk is en wat aan anderen wordt overgelaten.

Uitwerking beleid in programma's

Bij programma's is primair slagkracht en effectiviteit van beleid van belang. Samenhang op dit niveau wordt bereikt door afstemming en coördinatie tussen domeinen. Volledige integratie ligt hier minder voor de hand, elk specifiek beleidsterrein kent immers zijn eigen dynamiek en kenmerken. Bovendien is er op uitvoeringsniveau niet altijd sprake van directe samenhang. Er is bijvoorbeeld geen noodzaak om gemeentelijk beleid voor luchtkwaliteit op uitvoeringsniveau te integreren met rioleringsbeleid. Integratie is dan een nutteloze opgave die leidt tot veel bestuurslasten. Daarom wordt de uitvoering van het beleid verder uitgewerkt in (multi)sectorale programma's of programma's voor de ontwikkeling van deelgebieden. In programma's worden bepaalde beleidsthema's of gebiedsontwikkelingen derhalve geconcretiseerd. De nu bestaande structuurvisies voor specifieke onderwerpen zoals de structuurvisie voor buisleidingen kan bijvoorbeeld als een sectoraal programma worden gezien. Dat geldt ook voor structuurvisies voor de ontwikkeling van bepaalde deelgebieden, zoals deze bijvoorbeeld nu door gemeenten worden opgesteld. Het is wel van belang dat de onderscheiden programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn uit de omgevingsvisie. Ook moeten programma's – indien nodig – op elkaar worden afgestemd en moet de uitvoering ervan gecoördineerd plaatsvinden.
Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multisectorale programma's worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water. Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het betreffende bestuursorgaan. Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen. Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen een zelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen.

Verder moet voor de samenhang over de domeinen heen – daar waar nodig – zorg worden gedragen voor afstemming van de diverse programma's bij het opstellen ervan en voor coördinatie in de uitvoering.
Voor de uitvoering van in omgevingsvisies, programma's vastgelegd beleid zullen vaak andere instrumenten uit het wetsvoorstel aan de orde zijn. Hierbij kan worden gedacht aan algemene regels, omgevingsvergunningen of projectbesluiten, maar ook aan ander instrumentarium dat een bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft. Dat kan in het programma zelf worden beschreven. Het zal vaak gaan om actieve maatregelen voor behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld voorgenomen fysieke maatregelen en beleidsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen abstracter, maar ook concreter van aard zijn. Het pakket aan maatregelen zal voldoende moeten zijn om aan de omgevingswaarde te kunnen voldoen of om een ander beleidsdoel te kunnen bereiken. Onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is en die waarvoor dat niet nodig is. Een voorbeeld van laatstgenoemde feitelijke maatregel is het stimuleren van een bepaald type brandstof of het feitelijk beheer van waterstanden. Bij de maatregelen waarvoor wel publiekrechtelijke besluitvorming nodig is, is een verdere onderverdeling mogelijk in besluiten die algemene besluitvorming vergen, zoals het aanpassen of introductie van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld kilometerbeprijzing), en individuele besluitvorming. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het intrekken van omgevingsvergunningen of het verstrekken van subsidies. Ook de gebiedsprogramma's kunnen dergelijke maatregelen bevatten voor de uitvoering van het daarin opgenomen beleid. Gedacht kan worden aan het nemen van een projectbesluit of de wijziging van een omgevingsplan.

Verhouding tussen de omgevingsvisie en programma's

Het systeem van hoofdstuk 3 is zo ingericht dat de uitvoering van het in de omgevingsvisie opgenomen beleid primair wordt uitgewerkt in een programma.
De omgevingsvisie is het integrerende kader voor het op uitvoering gerichte beleid van een bestuursorgaan. De praktijk van de gebiedsdekkende structuurvisie uit de Wro laat zien dat het wenselijk is een uitvoeringsparagraaf op te nemen in een meer strategische visie, zodat duidelijk is hoe een visie wordt uitgewerkt. In het nu voorziene stelsel in het wetsvoorstel zijn programma's bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen. In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd (of zelfs tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht). Daarnaast kan in de omgevingsvisie worden opgenomen welke sturingsinstrumenten (economisch, financieel, juridisch, beleidsmatig, communicatief) een bestuursorgaan wil inzetten. Door opname van de wijze van verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling wordt voor iedereen duidelijk hoe en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten de realisatie van het beleid zal plaatsvinden.
De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken. Dat hangt af van situatie en de door het betreffende bestuursorgaan gehanteerde sturingsfilosofie. Het is dus aan het betreffende bestuursorgaan om die grens te bepalen. Zo wordt maximale vrijheid geboden bij de vormgeving van een omgevingsvisie en van programma's. De nu in de Wro opgenomen eis dat een structuurvisie een uitvoeringsparagraaf moet bevatten is voor de omgevingsvisie niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar het staat hieraan niet in de weg. Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd.

Rol omgevingsvisie en programma bij gebiedsontwikkeling

Als een bestuursorgaan grotere gebiedsontwikkelingen wil initiëren, kan dat beginnen met de omgevingsvisie. Daarin kunnen op grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden meer in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Maar vaak zal de behoefte bestaan aan een gebiedsgerichte uitwerking. Dat kan in programma's met (ruimtelijk) beleid voor deelgebieden. Ze zijn vaak integraler van karakter dan puur sectorale programma's, maar gaan niet over het hele (gemeentelijke) grondgebied. De huidige Wro kent daarvoor de structuurvisie voor een gebied of project. Als onder de Omgevingswet behoefte bestaat aan een dergelijk meer visionair programma, dat niet direct op finale besluitvorming is gericht, kan daarvoor een programma met een uitwerking voor deelgebieden worden opgesteld. Wanneer de ontwikkeling wel concreet is, kan worden gestart met de voorbereiding van een concreet besluit, waarbij de 'sneller en beter'-aanpak gevolgd kan worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een projectbesluit of een vergunning. Daar kan overigens ook direct mee worden begonnen, zonder eerst een programma voor een deelgebied op te stellen.
Een voordelen van het gebruik van een omgevingsvisie en van programma's is – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten toegepast kan worden op de te ontwikkelen gronden. Voor de vestiging van een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten is het nodig, dat burgers uit de omgevingsvisie de ruimtelijke voornemens van de overheid kunnen afleiden.

De omgevingsvisie of het programma moet dan dus aanwijzingen voor de bestemming van een gebied bevatten.

Verhouding tussen beleidsplanning en andere instrumenten

De omgevingsvisie en programma's zijn belangrijke schakels in de beleidscyclus van een bestuursorgaan. Zo spelen omgevingsvisie en met name programma's een belangrijke rol bij het voldoen aan omgevingswaarden. Het ligt verder voor de hand dat in een omgevingsvisie of een programma wordt aangekondigd dat een projectbesluit wordt voorbereid of dat een omgevingsplan of omgevingsverordening wordt aangepast. Deze volgen op een logische wijze uit strategische beleidskeuzen die in de visie zijn gemaakt. In die zin vormt bijvoorbeeld een omgevingsplan ook een weerslag van die delen van de omgevingsvisie die een directe binding van burgers en bedrijven vragen. Ze horen bij elkaar. Er is geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma[75], een projectbesluit of wijziging van decentrale regelgeving. Het is dus niet zo dat een omgevingsvisie moet worden aangepast als een programma wordt gewijzigd, of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten kunnen worden ingezet. Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid om beleidsdocumenten naar eigen inzichten in te richten en op elkaar af te stemmen. Een formele koppeling tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten zou een adequate reactie van het bestuur op ontwikkelingen in de weg staan. Het getuigt echter van goed bestuur als de inzet van instrumenten volgt uit een samenhangende omgevingsvisie. Het is dan ook van belang dat omgevingsvisies en programma's op elkaar afgestemd blijven. Slechts een actuele omgevingsvisie kan haar functie immers optimaal vervullen. Het vaststellend bestuursorgaan heeft ook baat bij een actuele omgevingsvisie. Het geeft het bestuursorgaan zelf, als referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie helderheid over het meest actuele strategische beleid. Zij moeten op dit kader kunnen vertrouwen als zij de omgevingsvisie bij de ontwikkeling en uitvoering van hun beleid in beschouwing nemen. Gelet op de functie van de omgevingsvisie geldt dit niet alleen voor de provinciale en nationale omgevingsvisie, maar óók voor de facultatieve gemeentelijke omgevingsvisie.
In het wetsvoorstel is ervan afgezien om regels te stellen over een verplichting tot het actualiseren en een (vaste) termijn waarbinnen actualisatie moet plaatsvinden. Dat biedt optimale flexibiliteit aan het vaststellend bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Ook worden op deze wijze onnodige bestuurlijke lasten voorkomen. Het achterwege laten van de actualiseringplicht ontslaat een bestuursorgaan uitdrukkelijk niet van het actueel houden van zijn beleid. Maar het is aan het betreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of wijziging behoeft. De looptijd van de visie kan overigens desgewenst in de omgevingsvisie worden aangeduid, waarmee een bestuursorgaan tot uitdrukking brengt wanneer wijziging in ieder geval moet worden overwogen.

4.3.4 Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn

Omgevingsvisies

Het wetsvoorstel verplicht het Rijk en provincies tot het opstellen van een omgevingsvisie. Voor gemeenten is gebruik van dit instrument vrijwillig. Op dit moment zijn gemeenten alleen verplicht een of meer gebiedsdekkende structuurvisies op te stellen; strategische plannen op het gebied van milieu, verkeer en vervoer, natuur en water hebben een vrijwillig karakter. Door de omgevingsvisie niet verplicht te stellen wordt een lastenverlichting voor gemeenten bereikt. Een eventuele verplichting zou ook lastig afdwingbaar zijn, zoals blijkt uit de huidige praktijk waarin een deel van de gemeenten geen gebiedsdekkende structuurvisie heeft vastgesteld[76]. Ook leidt een verplichting niet automatisch tot kwalitatief goede plannen.
Voor provincies en het Rijk bestaan op dit moment wel verplichtingen tot het opstellen van sectorale plannen op genoemde terreinen, zoals het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan. Een verplichting voor de omgevingsvisie leidt hier dus tot een verlichting omdat de sectorale plannen opgaan in de omgevingsvisie. Voor een verplichting op provinciaal en rijksniveau is gekozen omdat het voor 'lagere' overheden van belang is te weten wat het omgevingsbeleid van een 'hoger' bestuursorgaan is. Een verplichting sluit ook aan bij de trend bij provincies en het Rijk om steeds integralere plannen vast te stellen. Op deze wijze wordt bovendien geborgd dat bij bevoegdheidsuitoefening op het gebied van de fysieke leefomgeving ook rekening wordt gehouden met een visie op de lange termijn. Het kan bovendien een onderbouwing bieden voor de begroting van een bestuursor-

[75] Dit geldt niet voor het regionale waterprogramma, dat doorwerking kent in het waterprogramma van waterschappen. Zie daarvoor paragraaf 4.4.8.
[76] Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 30 938, nr. L, bijlage).

gaan. De verplichting voorkomt ook meerdere (sectorale) strategische visies op provinciaal en rijksniveau, waardoor het bevoegd gezag bij de uitoefening van een bevoegdheid in de fysieke leefomgeving slechts naar één eigen visie hoeft te kijken. Op deze wijze wordt ook aan burgers, bedrijven en andere overheden duidelijkheid geboden over het omgevingsbeleid van een bestuurorgaan. Ook de verplichtingen tot het opstellen van sectorale programma's komen veelal op provinciaal of rijksniveau te liggen; een verplichte omgevingsvisie verzekert dat dergelijke programma's uitgaan van één ontwikkelingsbeeld voor de toekomst.

Programma's

Zoals eerder opgemerkt omvat een programma concrete maatregelen voor behoud, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en verschillende elementen bevatten. Daarbij kan gedacht worden aan programma's voor uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt (beleidsregels). Zij bevatten een uitwerking van het beleid voor of het beheer of het gebruik van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Er zijn verschillende typen te onderscheiden:

- facultatieve programma's voor een specifiek onderwerp of de uitwerking van een gebiedsontwikkeling voor een bepaald gebied. Een programma kan ook opgesteld worden met het oog een bepaalde omgevingswaarde of voor onderwerpen waarvoor geen normering bestaat, zoals lokale doelen (bijvoorbeeld in geval van een gemeentelijk fietsactieplan).
- verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van deze omgevingswaarde. Het gaat hier in ieder geval om de Europese omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (luchtkwaliteitsplan op grond van de artikelen 23 en 24 van de richtlijn luchtkwaliteit) maar ook om andere op grond van hoofdstuk 2 vastgestelde omgevingswaarden. In dit verband speelt de monitoring van omgevingswaarden (op grond van hoofdstuk 20) een belangrijke rol. Het wetsvoorstel kent een rapportageverplicht van de monitoringsresultaten aan de hand waarvan een programmaplicht bij (dreigende) overschrijding kan worden vastgesteld.
- verplichte programma's die wettelijk zijn voorgeschreven ter implementatie van EU-richtlijnen. Het gaat dan in elk geval om het actieplan geluid (artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai), het stroomgebiedbeheerplan (artikel 13 van de kaderrichtlijn water), het overstromingsrisicobeheerplan (artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's) en het actieplan mariene strategie (artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie, onder te brengen in het nationale waterprogramma). In sommige gevallen worden programma's niet expliciet in EU-richtlijnen genoemd, maar is een programmaverplichting wel aan de orde om Europese eisen op adequate en efficiënte wijze te implementeren. Het gaat hier met name om waterprogramma's van Rijk en provincies en waterbeheerprogramma's van waterschappen. Daarnaast gaat het hier ook om beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, in de meeste gevallen vast te stellen door het provinciaal bestuur. De inhoudelijke en procedurele eisen die aan de Europese programma's vanuit de EU-richtlijnen worden gesteld, worden bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd (op grond van de hoofdstukken 2 en 16).
- een bijzonder programma dat niet alleen maatregelen bevat om aan een omgevingswaarden te voldoen, maar aan de hand waarvan in een bepaald gebied ook 'regie' wordt gevoerd op nog toe te laten activiteiten. In dit verband wordt gesproken van een 'programmatische aanpak'. De beoordeling van activiteiten vindt gedurende de looptijd in het betreffende gebied plaats aan de hand van dat programma. Dit betekent dat door het bevoegde bestuursorgaan in het programma wordt bepaald hoe de toetsing plaatsvindt bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten bij omgevingsvergunningen, projectbesluiten of omgevingsplannen. In paragraaf wordt verder op programma's met deze specifieke 'programmatische aanpak' ingegaan.

4.3.5 Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning

Verhouding tussen omgevingsvisies van verschillende bestuursorganen

Net als in de huidige Wro is er geen sprake van een planhiërarchie. Het wetsvoorstel voorziet bewust niet in juridische doorwerking van omgevingsvisies of programma's naar omgevingsvisies of programma's (of andere instrumenten) van andere bestuursorganen. Voor juridische doorwerking kent het wetsvoorstel andere instrumenten. Het zelfbindende karakter hangt samen met het gehanteerde principe van scheiding van normstelling en beleid. Een juridische doorwerking zou ten koste kunnen gaan van het beleidsmatige karakter van een omgevingsvisie en tot juridificering van het omgevingsbeleid kunnen leiden. Het bestuursorgaan legt dan met een omgevingsvisie of programma immers een norm op aan een 'lager' bestuursorgaan. De vraag in hoeverre bestuursorganen in voldoende mate rekening hebben gehouden met een omgevingsvisie of programma van een 'hoger' bestuursorgaan kan dan bij de totstandkoming van een visie gaan overheersen. Dat kan leiden tot langdurige discussies en stroperige planprocessen. De ervaringen met de vroegere Wro laten ook zien dat een

dergelijke juridische doorwerking tot juridificering van de toen in die wet opgenomen planologische kernbeslissingen en streekplannen leidde.
De regering heeft daarom een omgevingsvisie voor ogen die sturing geeft aan het optreden van het visievaststellend orgaan zelf. De verantwoordelijkheden en de omgevingsvisies van een 'hoger' of aangrenzend bestuursorgaan maken uiteraard wel onderdeel uit van de context waarbinnen het betreffende bestuursorgaan zijn visie vaststelt. Voor een omgevingsvisie van een gemeente zullen beleidsontwikkelingen en -documenten van buurgemeenten, provincie en het Rijk van betekenis zijn. Hiermee wordt bedoeld dat naast ontwikkelingen en trends in de fysieke leefomgeving (zoals deze bijvoorbeeld uit monitoring kunnen blijken), ook beleidsmatige ontwikkelingen bij andere bestuursorganen relevant zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie. Het zou van slecht bestuur getuigen als een visievaststellend orgaan hieraan voorbij gaat, of als een bestuursorgaan een visie vaststelt zonder in overleg te treden met andere relevante bestuursorganen. Om het belang van de afstemming van de inzet van de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet te onderstrepen is in hoofdstuk 2 bepaald dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving op een doeltreffende en gecoördineerde wijze plaats moet vinden, waarbij bestuursorganen rekening houden met elkaars wettelijke verantwoordelijkheden voor die zorg. De verantwoordelijkheid van een goede afstemming ligt bij het visievaststellend bestuursorgaan
Overigens vloeit ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals vastgelegd in de Awb – voort dat besluiten van bestuursorganen zorgvuldig voorbereid moeten worden. Dit betekent onder meer dat bij de vaststelling van beleid de nodige informatie moet worden verzameld en dat vastgesteld beleid gebaseerd moet zijn op een deugdelijke motivering. Een bestuursorgaan kan niet zomaar aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied voorbijgaan. Zo zullen bestuursorganen bij de voorbereiding van een omgevingsvisie in ieder geval kennis moet nemen van het beleid van andere bestuursorganen.
De omgevingsvisies van respectievelijk het Rijk, provincies en gemeenten zullen ondanks de verwachte afstemming van elkaar zijn te onderscheiden. Ten eerste vanwege de verschillen in omvang van het grondgebied. Het verschil in gebiedsomvang is een schaalverschil, dat gevolgen heeft voor het detailniveau waarop de omgevingsvisies worden uitgewerkt. Ook zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving van de verschillende overheidsniveaus verschillend, wat in de omgevingsvisie tot uitdrukking zal komen.

Gezamenlijke beleidsplanning of combinaties van omgevingsvisies en programma's

Het wetsvoorstel biedt – zoals eerder opgemerkt – de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen. Alle betrokken bestuurorganen zijn dan gebonden, uiteraard tot zover hun taak of bevoegdheid reikt. In dergelijke gevallen kan één bestuursorgaan het voortouw nemen. Er is geen sprake van de overdracht van taken en bevoegdheden; het vereist dat alle betrokken bestuursorganen instemmen met de gekozen richting. Een omgevingsvisie of programma kan afspraken bevatten over de wijze waarop de bestuursorganen die het programma vaststellen gebruik zullen maken van de bevoegdheden die krachtens de Omgevingswet of andere wetten aan hen zijn toegekend. Dit is een manier van werken die in de Nederlandse bestuurlijke cultuur in de praktijk effectief wordt ingezet en ook onder de Omgevingswet kan worden gecontinueerd. Gedacht kan worden aan een gezamenlijk waterprogramma van provincie(s) en waterschap(pen) in eenzelfde (deel)stroomgebied of aan een gezamenlijke omgevingsvisie van gemeenten die in regionaal verband wordt opgesteld.
Als de betrokkenheid van een ander bestuursorgaan zich beperkt tot één of enkele maatregelen kan de bestuurlijke binding ook anders worden geregeld. Zo zou het bestuursorgaan dat het voortouw heeft een bestuursovereenkomst kunnen sluiten met elk bestuursorgaan dat maatregelen neemt ter uitvoering van het programma. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld denkbaar als een gemeente of provincie een project gaat realiseren als onderdeel van een rijksprogramma voor water of infrastructuur. Een voorbeeld waarbij dit is toegepast is het programma Ruimte voor de Rivier. Ook kunnen de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden benut. Soms zullen lichtere middelen, zoals een bestuurlijke briefwisseling, voldoen om het bestuurlijke commitment vast te leggen.
Verder is het mogelijk om (sectorale) programma's te combineren. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld toe overgaan (eigen) sectorale programma's samen te voegen, of bijvoorbeeld met een waterschap een beheerprogramma op te stellen voor Natura 2000-gebieden en water.

4.3.6 Het programma met een 'programmatische aanpak'

Een 'programmatische aanpak' is een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om omgevingswaarden te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruiksruimte in een bepaald gebied en dient bovendien als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. In de voorbije periode is hiermee ervaring mee opgedaan in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het wetsvoorstel wordt deze aanpak als generiek instrument geïntroduceerd.

Het wezen van de voorgestelde regeling is dat de overheid de toelaatbaarheid van activiteiten, gelet op de betreffende omgevingswaarde, toetst op een in dat programma omschreven wijze. De beoordeling van activiteiten wijkt dan – voor de omgevingswaarde waarvoor het programma is opgesteld – af van de reguliere toetsingskaders op grond van hoofdstuk 5 (tenzij het programma daarnaar verwijst). Het gaat dan bijvoorbeeld om de toetsing van een aanvraag om een omgevingsvergunning, waaronder de afwijking van een omgevingsplan, de toetsing bij projectbesluiten, maar ook om de afwijking van algemene regels, maatwerkvoorschriften en maatwerkregels zoals deze op grond van hoofdstuk 4 gelden. Doel is dan de gevolgen van deze activiteiten in balans te brengen met maatregelen om aan een bepaalde omgevingswaarde te voldoen.
Over het begrip 'programmatische aanpak bestaat soms verwarring. Men zou kunnen zeggen dat bij elk programma 'programmatisch' wordt gewerkt, in de zin dat een programma met maatregelen wordt vastgesteld dat dient om bepaalde doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken. De term 'programmatische aanpak' wordt in het wetsvoorstel echter in specifiekere zin gebruikt, zoals hierboven omschreven. Maar uitwerking van een programmatische aanpak is altijd maatwerk en de specifieke werking kan van geval tot geval verschillen. Maar steeds zal een programma met een dergelijke aanpak als toetsingskader voor activiteiten fungeren. Daarmee heeft een programma met een programmatische aanpak een specifieke juridische functie. Gelet op die bijzondere functie bevat het wetsvoorstel een set aan kwaliteitseisen waaraan een programmatische aanpak moet voldoen.
In het wetsvoorstel is de regeling voor de programmatische aanpak inhoudelijk niet afgebakend. Maar niet alle onderwerpen lenen zich voor toepassing van een programmatische aanpak als hier bedoeld. Bij het opstellen van een programma met een programmatische aanpak moet de winst daarvan kritisch worden bezien. Deze regeling is vooral van betekenis als er op landelijk of gebiedsniveau door een bepaalde omgevingswaarde een gebruiksruimte is gedefinieerd die onder druk staat. Reguliere toetsing van activiteiten zou ertoe leiden dat verdere ontwikkelingen niet mogelijk zijn omdat de waarden overschreden zijn of dreigen te worden. Het gebied gaat dan 'op slot'. Via de programmatische aanpak kan een activiteit dan toch door gaan, omdat door het programma als geheel aannemelijk wordt gemaakt dat er tijdig afdoende maatregelen worden getroffen, zodat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. De gevolgen van maatregelen en (toekomstige) activiteiten moeten dus met elkaar in verband kunnen worden gebracht en in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Een dergelijk aanpak is daarom vooral handig voor gevallen waarin:
- een nauwkeurig beheer van de gebruiksruimte mogelijk en gewenst is en in ieder geval wanneer niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde voor een gebied,
- die omgevingswaarde daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten, en
- aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

Een van de verplichte onderdelen van een programma met een programmatische aanpak is de monitoring van de gebruiksruimte en van de uitvoering van het programma. Het programma moet worden gewijzigd als uit monitoring van de omgevingswaarde of van het programma zelf blijkt dat de aan de orde zijnde waarde niet bereikt kan worden. Door wijziging van het programma, bijvoorbeeld het schrappen van bepaalde activiteiten of het toevoegen van maatregelen, kan een nieuwe activiteit voor de toetsing voor de toelaatbaarheid een beroep doen op de programmatische aanpak.

Beheer gebruiksruimte

Bekende voorbeelden van programmatische aanpakken zijn het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en het in ontwikkeling zijnde PAS (Programmatische Aanpak Stikstof). Deze werken weliswaar op geheel verschillende wijze, maar de essentie is dat activiteiten en initiatieven worden getoetst op een in een dergelijk programma verwoorde wijze gelet op de omgevingswaarde waarvoor die programmatische aanpak is gemaakt. Het gaat hier om nationale programma's, maar ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar, als er maar sprake is van beheerbare gebruiksruimte, uitgedrukt in een bepaalde waarde die voor een bepaald aspect de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uitdrukt. Gedacht kan worden aan programmatische aanpakken voor geur, geluid en externe veiligheid.
In complexe gebieden staat de gebruiksruimte – soms voor verschillende omgevingswaarden – onder druk. Een programmatische aanpak op gebiedsniveau kan dan een uitweg vormen om de gewenste vernieuwing in het gebied mogelijk te maken. Op die wijze kan de gebruiksruimte voor een bepaald gebied samenhangend worden beheerd. Dit zou bijvoorbeeld benut kunnen worden voor een haven- en industriegebied waar de gebruiksruimte vrijwel volledig is opgebruikt door bestaande bedrijven. Dit vormt een rem op de dynamiek van het gebied, zoals ontwikkeling van bestaande bedrijven of de vestiging van nieuwe bedrijven. Door maatregelen te nemen kan gebruiksruimte worden vrijgespeeld voor nieuwe activiteiten. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld inhouden dat nadere voorschriften worden gesteld aan vergunningen of dat de milieugebruiksruimte van bestaande bedrijven wordt beperkt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 5.9.
Een ander mogelijk gebruik van het instrument is de transformatie van een verouderd (industrie)gebied, waarbij soms behoefte bestaat nieuwe activiteiten te ontwikkelen voordat bestaande activiteiten volledig zijn stopgezet. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van woningen binnen de geluidszo-

nes van vertrekkende industrie. Een programmatische aanpak kan in beeld komen wanneer de ontwikkeling een stapsgewijs proces vraagt, waarbij de rechtens bindende besluiten over verschillende delen van het transformatiegebied op verschillende momenten in de tijd worden genomen. Het vastgestelde programma met uitvoeringsverplichting voor de overheid toont dan aan dat in het eindbeeld aan alle omgevingswaarden wordt voldaan.

Activering programmatische aanpak

Zoals eerder opgemerkt speelt een programma met een programmatische aanpak een rol bij de besluitvorming over activiteiten in een bepaald gebied gelet op een bepaalde omgevingswaarde. Het bestuursorgaan dat die omgevingswaarde heeft gesteld zal daarom regie willen houden op de inzet van een dergelijke aanpak. Een programmatische aanpak kan daarom pas in een programma worden opgenomen als deze wordt geactiveerd door het bestuursorgaan dat die omgevingswaarde heeft vastgesteld. Als een dergelijke aanpak betrekking heeft op door het Rijk vastgestelde omgevingswaarden, dan wordt deze geactiveerd bij algemene maatregel van bestuur. Gaat het om door een provincie of gemeente vastgestelde omgevingswaarde, dan kan de programmatische aanpak geactiveerd worden bij verordening respectievelijk het omgevingsplan. Deze regeling vormt een waarborg voor adequaat gebruik van het instrument. Mochten op gemeentelijk of provinciaal niveau initiatieven ontstaan om de programmatische aanpak in te zetten voor situaties waarvoor zij geen omgevingswaarde hebben vastgesteld, dan moet dat worden voorgelegd aan het Rijk.
Bij de instelling van een programmatische aanpak behoren diverse overwegingen.
Ten eerste zal de regering of het gemeente- of provinciebestuur bij het instellen van de programmatische aanpak bepalen of het aspect waarvoor de betreffende omgevingswaarde is ingesteld, zich leent voor een programmatische aanpak. Zoals betoogd in de vorige sectie moet het mogelijk zijn gebruiksruimte zo te beheren dat de gevolgen van maatregelen en (toelaatbare) activiteiten met elkaar in verband kunnen worden gebracht.
Ten tweede moet bij het instellen van de programmatische aanpak worden bezien of het programma eindigt op een vast moment, of dat het moment van beëindiging afhankelijk worden gemaakt van de mate van doelbereik. In beide gevallen moet in de planperiode de balans tussen de gevolgen van de activiteiten en de uitvoering van de maatregelen nauwlettend worden gemonitord. Ten derde kan het nodig zijn specifieke voorwaarden te stellen. Dat kunnen inhoudelijke eisen zijn, maar ook procedurele eisen. Het gaat hier om andere eisen dan eisen die op grond van de hoofdstukken 2 of 16 aan bepaalde programma's worden gesteld. Specifieke eisen kunnen nodig zijn vanwege de herkomst van de waarde, bijvoorbeeld op grond van bepalingen uit EU-richtlijnen. Als het Rijk of een provincie het initiatief neemt voor een programmatische aanpak, kan het verder in de rede liggen andere bestuursorganen te betrekken bij de totstandkoming van het programma. De betrokkenheid kan verder gaan dan de reguliere interbestuurlijke afstemming; voor in het programma te nemen maatregelen zal vaak ook de medewerking van ook andere overheden noodzakelijk zijn. Te denken valt aan het intrekken van een vergunning of het wijzigen van een peilbesluit.
Een laatste overweging is het toepassingsbereik van de programmatische aanpak. Dit programma kan bij een door het Rijk vastgestelde omgevingswaarde het gehele Nederlandse grondgebied omvatten. Vereist is dit echter niet. Denkbaar is dat de programmatische aanpak zich richt op enkele provincies of delen daarvan, namelijk daar waar het voldoen aan de omgevingswaarde lastig is terwijl het tevens wenselijk is dat (toekomstige) activiteiten doorgang kunnen vinden. In andere provincies zou kunnen worden volstaan met een regulier programma of zelfs met enkele losstaande maatregelen.

Uitvoering programmatische aanpak door meerdere bestuursorganen

Alle in een programma opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd Het ligt voor de hand dat een bestuursorgaan dat een programmatische aanpak in het leven roept in overleg treedt met andere voor de uitvoering relevante bestuursorganen. Voor zover deze andere bestuursorganen maatregelen moeten treffen, moeten zij zich deze hieraan committeren. Er zijn daartoe verschillende mogelijkheden, zoals medevaststelling van het programma, een bestuurlijke overeenkomst of een brief van het bestuursorgaan dat een maatregel zal uitvoeren aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt. Om zeker te stellen dat de maatregelen ook uitgevoerd worden is in het wetsvoorstel een uitvoeringsplicht opgenomen voor alle bestuursorganen die hebben ingestemd met maatregelen.
Ook kan het voor de omgevingswaarde verantwoordelijk bestuursorgaan op grond van hoofdstuk 2 een instructie geven aan het betreffende bestuursorgaan om de maatregelen uit te voeren. Dat is aan de orde als een programma met een programmatische aanpak is opgesteld om te voldoen aan internationale verplichtingen. Instemming van het bestuursorgaan dat de maatregelen uitvoert is dan niet nodig. In de praktijk zal het gaan om instructies van het Rijk aan provincies, gemeenten en waterschappen of instructies van provincies aan gemeenten en waterschappen. De werking van een programma met een programmatische aanpak strekt zich op deze wijze uit naar de andere bestuursorganen. Het zou immers niet wenselijk zijn als bijvoorbeeld een provincie een strakke regie voert op de gebruiksruimte, maar een gemeente zich daar als bevoegd gezag voor activiteiten waar het pro-

gramma betrekking op heeft geen rekenschap van hoeft te geven. Daarmee zou het instrument zijn kracht verkiezen.
Bij de eigen projectbesluiten is het Rijk niet gebonden aan een programmatische aanpak van de provincies, als deze onevenredig belemmerend is voor die besluiten. Wel zal de betrokken minister bij zijn afwegingen over een dergelijk projectbesluit rekening moeten houden met de regionale problematiek, zoals een omgevingswaarde die sterk onder druk staat.

4.3.7 Zekerstellen uitvoering programma's

Programma's spelen een belangrijke rol bij het bereiken van omgevingswaarden of andere beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ze zijn daarmee een belangrijke schakel in de beleidscyclus zoals verwoord in paragraaf 1.4. Het gaat dan vooral om de uitvoering van in programma's opgenomen maatregelen. In algemene zin is een bestuursorgaan gehouden een programma dat door hem is vastgesteld of de maatregelen waarmee hij heeft ingestemd uit te voeren. Omdat het om beleidsplannen gaat is het aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer) om te controleren of programma's daadwerkelijk worden uitgevoerd. Om de uitvoering van programma's te bevorderen kan op grond van hoofdstuk 3 voor verplichte programma's een uitvoeringsplicht voor de daarin opgenomen maatregelen worden ingesteld. Het gaat dan in ieder geval om de maatregelenprogramma's uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie. Een specifieke uitvoeringsplicht is aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Deze programma's hebben immers direct betekenis voor besluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen, dan wel wijzigingen van het omgevingsplan). Verder kan op grond van hoofdstuk 2 een 'hoger' bestuursorgaan' een instructie geven aan een 'lager' bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren.
Bij programma's die gericht zijn op het behalen van een omgevingswaarde of die een programmatische aanpak bevatten moet op grond van hoofdstuk 20 worden gemonitord in hoeverre de omgevingswaarde of het in de programmatische aanpak geformuleerde doel wordt gehaald. Een programma moet, als dat niet het geval is, zodanig worden aangepast dat het doel op de gewenste termijn wel wordt gehaald. Indien een programma niet wordt aangepast of maatregelen uit een programma niet worden uitgevoerd is het aan het verantwoordelijke vertegenwoordigende orgaan om het bestuur hierop aan te spreken. Bij verplichte programma's, bij programma's met een programmatische aanpak of bij een gemeentelijk rioleringsplan kunnen andere bestuursorganen in het kader van het interbestuurlijke toezicht het betreffende bestuursorgaan hierop aanspreken en zo nodig in de plaats treden van het voor uitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan. Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het betreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of aanpassing van een programma. Ook kunnen zij de kwestie aankaarten bij het vertegenwoordigende orgaan. Ook kan een belanghebbende een civiele procedure starten als hij van mening is dat er sprake is van een onrechtmatige daad.

4.3.8 Milieueffectrapportage

Op grond van hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel geldt een plan-mer-plicht voor omgevingsvisies en programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven en die kaderstellend zijn voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten. Ook is een plan-mer aan de orde als in een visie of programma ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een 'passende beoordeling' gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden. Ook facultatieve programma's kunnen plan-merplichtig zijn. Zie hiervoor verder de toelichting op de artikelen in hoofdstuk 16 over de plan-mer.
Als een omgevingsvisie of programma van hoofdstuk 3 alleen kleine wijzigingen bevat, of het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau, of het kader vormt voor een niet-mer-plichtig besluit, kan een plan-mer-beoordeling nodig zijn. Wanneer uit een plan-mer-beoordeling volgt dat er sprake is van aanzienlijke milieugevolgen, is er plan-merplicht.
Een plan-mer-plicht betekent onder andere dat er aanvullende procedurele eisen gelden. Deze eisen betreffen onder meer de verplichting tot het opstellen van een notitie over de reikwijdte en het detailniveau van de relevante informatie, de redelijke alternatieven van de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvisie of het programma een kader stelt, overleg met bestuursorganen en advisering door de Commissie voor de mer. In de toelichting op hoofdstuk 16 wordt verder op de mer ingegaan.

4.3.9 Gevolgen voor bestaande planfiguren, wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

Bestaande sectorale planfiguren op provinciaal of op rijksniveau, die in mindere of meerdere mate dezelfde functie kennen, gaan op in de omgevingsvisie. Het gaat dan om het milieubeleidsplan, het strategische gedeelte van het waterplan, het verkeers- en vervoerplan, de structuurvisie en delen van het natuurbeleidsplan (natuurvisie in de voorziene Wet natuurbescherming). Dit sluit ook aan bij de

trend die bij provincies is waar te nemen om omgevingsplannen vast te stellen die verschillende sectorale plannen combineren.
Een groot deel van de bestaande wettelijke en buitenwettelijke plannen kunnen als 'programma' worden beschouwd. Het gaat dan om tal van beleidsplannen voor uiteenlopende onderwerpen (zoals wegen, bereikbaarheid, landschapskwaliteit, cultureel erfgoed of buisleidingen) of om structuurvisies voor een specifiek gebied. Verder vallen het gemeentelijke rioleringsprogramma, het actieplan geluid, het waterbeheerprogramma en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden onder de categorie van programma's. Met de herziening van het planstelsel wordt beoogd de bestuurs- en onderzoekslasten te reduceren. Dat wordt bereikt door sectorale strategische plannen in één kernachtige integrale omgevingsvisie samen te brengen die met een lichte procedure en – als geen kaderstelling aan de orde is – zonder plan-mer tot stand kan worden gebracht. Dat betekent bijvoorbeeld dat op rijks- en provinciaal niveau minder plannen hoeven worden opgesteld. Het verschil tussen de omgevingsvisie en programma's is in de onderstaande tabel geduid.

Tabel: De verschillen tussen omgevingsvisie en programma's.

	Omgevingsvisie	Programma's
Karakter	Strategisch, integraal, politiek-bestuurlijk.	Uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk.
Inhoud	Ontwikkeling, beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving als geheel.	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied.
Benadering samenhang tussen domeinen	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor fysieke leefomgeving.	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen. Kan betrekking hebben op een domein of een gedeelte van het grondgebied van een bestuursorgaan.
Horizon	Lange termijn.	Korte termijn en voor wat betreft planning van onder meer investeringen en beheer lange termijn.
Werking	Basis voor handelen van het visievaststellend orgaan en programma's. Laagdynamisch: wijziging fundamentele beleidskeuzen door herziening ontwikkelings-beeld.	Basis voor inzet maatregelen van het programmavaststellend orgaan over het betreffende onderwerp. Hoogdynamisch: bijsturing beleid door wijziging programma.
Juridische status	Bindt enkel visievaststellend orgaan	Bindt enkel programmavaststellend orgaan. Verplichte programma's en de programmatische aanpak en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kunnen wel een plicht tot uitvoering van maatregelen bevatten. Bij programmatische aanpak, is wel doorwerking mogelijk. Ook zijn combinaties met andere instrumenten mogelijk die wel doorwerking kennen.
Verplichting	Omgevingsvisies Rijk en provincies (één gebiedsdekkende visie per bestuursorgaan).	1. Programma's direct volgend uit EU-recht of ter implementatie van Europese eisen aan beleid: • stroomgebiedbeheerplannen; • overstromingsrisicobeheerplannen; • luchtkwaliteitsplan (Rijk); • actieplan geluid (Rijk, provincie, gemeente); • nationaal waterprogramma; • actieplan mariene strategie; • regionaal waterprogramma; • waterbeheerprogramma; • beheerplan voor Natura 2000-gebieden. 2. Programma's bij (dreigend) niet voldoen aan bepaalde omgevingswaarden op grond van hoofdstuk 2.
Facultatief	Omgevingsvisie gemeente (integraal, voor hele grondgebied).	• Gemeentelijk rioleringsprogramma • Overige onverplichte programma's.

Gevolgen voor het huidige waterplanstelsel

De verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer van water is in Nederland bij diverse bestuursorganen belegd. Het waterdomein onderscheidt zich van andere domeinen omdat hier een deel van de taken is belegd bij een functionele bestuurslaag: het waterschap. Dit heeft gevolgen voor de vormgeving van het planstelsel voor het waterdomein. Daarbij zijn er op het terrein van water verplichtingen volgend uit de EU-richtlijnen die – mede gelet op de bestuurlijke organisatie in Nederland – vragen om specifieke planvereisten of planverplichtingen voor elk van deze bestuursorganen. Met name op het regionale waterbeheer komt de bijzondere situatie in het waterdomein tot uiting. Daar is de beleidsformulering en de uitvoering verdeeld over twee bestuurslagen, respectievelijk de provincie en het waterschap, waarbij de provincie toezicht houdt op de taakuitvoering door waterschappen. Het stelsel van de Omgevingswet is op enkele punten aan deze bijzondere situatie aangepast om het stelsel optimaal tot zijn recht te laten komen.
In het wetsvoorstel is getracht zo veel mogelijk bij de huidige praktijk aan te sluiten, uitgaande van de

huidige bevoegdheidsverdeling en Europese eisen aan het waterbeleid.
In de omgevingsvisies op nationaal en provinciaal niveau wordt het strategische omgevingsbeleid, inclusief het waterbeleid, uitgewerkt. De omgevingsvisie blijft zo veel mogelijk vormvrij. Het meer uitvoeringsgerichte waterbeleid en operationele zaken krijgen een plaats in waterprogramma's op nationaal, provinciaal en waterschapsniveau. In het nationale waterprogramma wordt ook het huidige beheerplan voor de rijkswateren geïntegreerd. Ook de Europees verplichte stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen hebben in het wetsvoorstel de vorm van een programma. Waterschappen, provincies en Rijk volgen in hun waterprogramma's de Europese zesjaarlijkse cyclus. Rijk, provincies en waterschappen stellen gezamenlijk de doelen, ambities en maatregelen op grond van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's vast. Om de Europese eisen op adequate wijze te implementeren zijn de waterprogramma's voor waterschap, provincie en Rijk verplicht.
Op deze manier wordt bereikt dat in de omgevingsvisie de nadruk ligt op integraal beleid (inclusief water) en in de waterprogramma's op samenhangend (met name uitvoeringsgericht) waterbeleid en het waterbeheer. Hierdoor is het mogelijk een efficiënt en consistent waterbeheer te voeren waarin maatregelen waar mogelijk worden gekoppeld. In het Bestuursakkoord Water (april 2011) is afgesproken dat Rijk en provincies geen afzonderlijke nationale en regionale waterplannen meer maken en dat de provinciale goedkeuring van waterbeheerplannen van waterschappen komt te vervallen. Wel is daarbij aangetekend dat een correcte implementatie van EU-richtlijnen moet zijn geborgd. Met het oog hierop is ervoor gekozen in het wetsvoorstel waterprogramma's voor te schrijven op nationaal niveau en regionaal niveau.
De omgevingsvisie krijgt in de Omgevingswet in hogere mate dan het huidige nationale en regionale waterplan een strategische functie. Vanuit de gedachte van samenhangend (integraal) waterbeheer is daarnaast behoefte aan nadere uitwerking in waterprogramma's. In verplichte waterprogramma's van het Rijk, de provincie en het waterschap met een cyclus van zes jaar wordt hieraan uitwerking gegeven. De nationale en regionale waterprogramma's bevatten met name de nationale en Europese kaders voor het beheer van watersystemen. Dit betekent dus ook dat voor de uitvoering van EU-richtlijnen sterk de nadruk komt te liggen op waterprogramma's op het niveau van Rijk, provincies en waterschappen, bijvoorbeeld voor de uitwerking van doelen voor nationale en regionale watersystemen. Uiteraard is wel overwogen om de nationale en regionale waterprogramma's te laten vervallen en de Europese elementen uit die plannen op te nemen in de omgevingsvisie dan wel in algemene regels (bijvoorbeeld de omgevingsverordening). Daarvoor is uiteindelijk niet gekozen. Als de implementatie zou worden gekoppeld aan de omgevingsvisie, dan zou deze onevenredig worden belast met planvereisten uit het waterdomein en bovendien zou deze elke zes jaar moeten worden aangepast. Daarmee komt het vormvrije en beleidsmatige karakter van de visie onder druk. Ook is overwogen op regionaal niveau de doelen in provinciale verordeningen op te nemen. Deze doelen zijn echter niet concreet genoeg om in de vorm van (instructie)normen in een verordening uit te werken. Het leidt tot extra regeldruk en juridificering van het waterbeleid. Het bepalen van de doelen heeft ook veel meer een beleidsmatig karakter waarbij in samenspraak met het waterschap een beleidsafweging wordt gemaakt tussen doelen, ambities en maatregelen. Er is geen sprake van het eenzijdig (hiërarchisch) opleggen van een verplichting.
Gezien de kaderstellende en toezichthoudende rol van de algemene bestuurslaag van de provincie voor de functionele bestuurslaag van het waterschap, voorziet het wetsvoorstel wel in doorwerking van regionale waterprogramma's naar waterbeheerprogramma's van waterschappen. Dit is geregeld door in het wetsvoorstel op te nemen dat de waterschappen 'rekening houden met' het regionale waterprogramma. Het gaat dan om de Europese elementen van het regionale waterprogramma. De geplande wijziging van de Waterwet tot afschaffing van de provinciale goedkeuring op de waterbeheerprogramma's, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water, is in het wetsvoorstel overgenomen. Provincies hebben op basis van de generieke toezichtinstrumentarium voldoende mogelijkheden om ordentelijke doorvertaling van het provinciale omgevingsbeleid door de waterschappen te borgen. Het wetsvoorstel houdt nadrukkelijk de mogelijkheid voor bestuursorganen open om een gezamenlijk programma op te stellen. Zo kunnen bijvoorbeeld voor (deel)stroomgebieden gezamenlijke waterprogramma's worden vastgesteld van provincie(s) en waterschap(pen) of regionale waterprogramma's worden gecombineerd met beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

Gevolgen voor het gemeentelijk rioleringsprogramma

Het gemeentelijk rioleringsplan zoals dat op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Het gemeentelijk rioleringsprogramma is in het wetsvoorstel weliswaar niet meer een verplicht programma, maar is om verschillende redenen voor gemeenten, medeoverheden en burgers en bedrijven van belang. Dit instrument stelt gemeenten in staat het beleid en de maatregelen die worden opgesteld om de taken uit hoofdstuk 2 ten aanzien van stedelijk afvalwater (volgend uit de richtlijn stedelijk afvalwater), afvloeiend hemelwater en voor het treffen van grondwatermaatregelen na te komen en in samenhang te beschrijven. Het stimuleert gemeenten het rioolstelsel op orde te houden en maakt aan burgers en bedrijven inzichtelijk wat zij op dit gebied van de gemeente kunnen

verwachten. Ook bevordert het gemeentelijk rioleringsprogramma een goede beleidsafstemming tussen gemeenten en waterschappen en maakt het de besteding van de rioolheffing transparant. De gemeentelijke rioleringsprogramma's vervullen ook een belangrijke functie voor het behalen van doelen uit het Bestuursakkoord Water in 2020. Daarom zal de verplichting tot het opstellen van gemeentelijk rioleringsprogramma tot dat jaar in stand blijven. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal daarin voorzien.

Gevolgen voor de huidige milieuplannen

In het wetsvoorstel zijn – naast het milieubeleidsplan dat overgaat in de omgevingsvisie – diverse bestaande planfiguren verwerkt. Deze zijn aangemerkt als (verplichte) programma's.

- In de eerste plaats gaat het om het actieplan geluid voor verschillende geluidsbronnen, zoals die volgen uit de richtlijn omgevingslawaai. Deze zijn op dit moment geïmplementeerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk 8A van de Wet luchtvaart en worden overgeheveld naar de Omgevingswet. De actieplannen gaan in op het te voeren beleid om de geluidsbelasting te beperken, de in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om overschrijding van geluidswaarden te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten gevolgen van die maatregelen. De genoemde richtlijn verplicht ook tot het opstellen van geluidbelastingkaarten die in hoofdstuk 20 worden geïmplementeerd.
- In de tweede plaats gaat het om plannen (in Omgevingswettermen 'programma's') die volgen uit de richtlijn luchtkwaliteit. Het betreft hier het luchtkwaliteitplan (artikel 23 van de richtlijn)[77]. Deze 'programma's' moeten worden opgesteld bij een (dreigende) overschrijding van luchtkwaliteitswaarden. De verplichting om dit plan op te stellen vindt zijn grondslag in de bepaling in hoofdstuk 3 tot het opstellen van programma's als (dreigt dat) niet aan bepaalde omgevingswaarden wordt voldaan. Uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.
- Het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) zoals dat nu op grond van de Wet milieubeheer is uitgewerkt wordt aangemerkt als een programmatische aanpak zoals bedoeld in hoofdstuk 3, en zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Gevolgen voor het voorgestelde planstelsel voor natuur

De voorziene Wet natuurbescherming kent drie relevante instrumenten voor hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel: de door het Rijk vast te stellen natuurvisie, de door het provinciaal bestuur of rijkspartijen vast te stellen beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en de programmatische aanpak.
Zoals eerder opgemerkt gaan (delen van) de natuurvisie op in de omgevingsvisie. In de nationale omgevingsvisie wordt natuur dan meegenomen in de integrale beleidsoverwegingen voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau (opgesteld door betrokken ministers gezamenlijk), waarmee het belang van natuur als één van de bepalende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving wordt verzekerd. Op provinciaal niveau maakt het (strategische) natuurbeleid deel uit van de provinciale omgevingsvisie.
Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden is een belangrijk instrument voor de implementatie van Natura 2000 in Nederland. De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen in het kader van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Hiervoor stelt de Minister aanwijzingsbesluiten per Natura 2000-gebied vast. Deze besluiten geven aan hoe elk gebied bij moet dragen aan het bereiken van de landelijke doelstellingen. In de beheerplannen wordt per gebied uitgewerkt hoe deze doelen uit het aanwijzingsbesluit gerealiseerd gaan worden. De grondslag voor deze beheerplannen is opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.
De programmatische aanpak, zoals deze in de voorziene Wet natuurbescherming is opgenomen, past binnen de algemene regeling voor dit instrument in het wetsvoorstel.

4.3.10 Effecten

- Het stelsel voor beleidsplanning beoogt een efficiënter en doeltreffender toepassing van bevoegdheden van bestuursorganen in de fysieke leefomgeving. Het leidt tot meer samenhang in het omgevingsbeleid en een grotere transparantie van dat beleid voor burgers, bedrijven en andere bestuursorganen. Verder leidt het tot een vermindering van bestuurlijke lasten en tot flexibiliteit bij de inzet van beleidsinstrumenten.
- De verplichting voor provincies en Rijk om één integrale omgevingsvisie op te stellen voor het hele grondgebied waar het betreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is draagt hier in belangrijke mate aan bij. Met de introductie van de omgevingsvisie verdwijnen de (strategische delen van) de huidige sectorale plannen (de structuurvisie, het milieubeleidsplan, het verkeer en vervoersplan en het waterplan). De verplichting voor Rijk en provincies om één omgevingsvisie vast te stellen reduceert daarmee de bestuurlijke lasten. In het huidige stelsel moeten immers vier

[77] De kortetermijnactieplannen zoals bedoeld in artikel 24 van de richtlijn zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet.

visies verplicht worden opgesteld. Voor gemeenten wordt een bestuurlijke lastenverlichting bereikt omdat de omgevingsvisie op dat niveau niet verplicht is, en de verplichte structuurvisie verdwijnt;
- Verder vergroot de samenhangende omgevingsvisie de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor de initiatiefnemer. Voor hem is helder welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde activiteit hierin past. Het wordt voorspelbaarder hoe het bestuur zijn bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten;
- Door het integrale karakter van de omgevingsvisie zijn alle aspecten van fysieke leefomgeving in beeld, waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee kan worden gehouden. Duidelijk is wat kan en niet kan en welke aspecten bij het project moeten worden betrokken. Dit verbetert de besluitvorming; het bevordert de snelheid van de beoordeling van initiatieven, vooral als deze in de omgevingsvisie passen.
- De verplichting tot het opstellen van programma's is beperkt tot de Europees verplichte programma's. Dat leidt tot een reductie van één verplicht planfiguur (het gemeentelijk rioleringsprogramma vervalt als verplicht planfiguur) en biedt de mogelijkheid eisen aan programma's zo veel mogelijk te beperken tot de eisen die volgen uit EU-richtlijnen, of te harmoniseren. Door terughoudend te zijn met planvereisten wordt bestuursorganen de ruimte geboden naar eigen inzichten en naar behoefte programma's op te stellen en vorm te geven;
- Met de verbreding van de programmatische aanpak wordt de bestuurlijke afweegruimte vergroot, omdat maatregelen en projecten in een gebied in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Binnen een door een omgevingswaarde begrensde gebruiksruimte kan immers efficiënter met die ruimte worden omgegaan. Als een programma met een programmatische aanpak wordt opgesteld, worden ook de onderzoekslasten voor individuele projecten gereduceerd als ze onderdeel uitmaken van de programmatische aanpak. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is hier goede ervaring mee opgedaan. Het benodigde onderzoek wordt op gebiedsniveau verricht. De mer-evaluatie kan vervallen als voorzien wordt in monitoring op gebiedsniveau (voor de betreffende aspecten).

4.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

4.4.1 Inleiding

Om aan hun taken invulling te geven, stellen overheden regels op over de fysieke leefomgeving.

Om de toegankelijkheid en het overzicht van alle regels die door gemeenten, provincies en waterschappen over de fysieke leefomgeving worden gesteld te vergroten is het streefbeeld om deze te bundelen per overheid. Daartoe introduceert dit hoofdstuk het omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regels bijeen worden gebracht, de waterschapsverordening voor de regels van het waterschap en de omgevingsverordening voor de provinciale regels. Dit wordt nader toegelicht in de paragrafen 4.4.2 tot en met 4.4.5.
Een belangrijke categorie regels vormen de algemene regels voor activiteiten, die zich richten tot diegenen die de activiteiten uitvoeren, vooral burgers en de bedrijven. Hoofdstuk 4 heeft met name betrekking op deze algemene regels, die door gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk kunnen worden gesteld. In paragraaf 4.4.6 wordt een nadere duiding gegeven aan de richting die de regering voor ogen staat bij het toepassen van deze algemene regels in relatie tot de algemene zorgplicht en de vergunningplicht. Paragraaf 4.4.7 gaat nader in op een aantal onderwerpen binnen die algemene regels voor activiteiten. Paragraaf 4.4.8 geeft voor 'ruimtelijke regels' een overzicht van de verschillen met de huidige werkwijze.

4.4.2 Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening

Streefbeeld: één integrale regeling per gemeente, waterschap en provincie

De overweging om te komen tot een bundeling per gemeente, waterschap of provincie van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, is met name ingegeven door de grote spreiding en verscheidenheid van de bestaande regels. Deze regels zijn gericht tot:
- burgers en bedrijven (zoals algemene regels voor activiteiten);
- de overheid zelf (zoals toetsingskaders voor ingestelde vergunningplichten of zelf vastgestelde omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving);
- andere overheden (zoals de instructieregels die de provincie stelt richting gemeenten en waterschappen).

De verschillende regels per overheid zijn verspreid over diverse regelingen die per stuk vaak slechts één onderwerp of een deelgebied betreffen. Veel gemeenten kennen meer dan honderd verschillende bestemmingsplannen en meer dan twintig andere voor de fysieke leefomgeving relevante verordeningen. Bij provincies en waterschappen gelden veelal ook meerdere regelingen, al is het aantal vergeleken met gemeenten wel beperkter.
Wanneer voor een bepaald onderwerp binnen het beheersgebied meerdere regelingen voor verschil-

lende deelgebieden gelden (zoals bij bestemmingsplannen) komt het in de praktijk regelmatig voor dat deze inhoudelijke verschillen vertonen, ook als de intentie is om hetzelfde te regelen. Veelal heeft dat te maken met het moment van totstandkoming of de betrokkenheid van verschillende adviesbureaus. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in verschillende begripsomschrijvingen en meetwijzen of verschillen in ordening en redactie, die voor een gebruiker tot onduidelijkheid kunnen leiden. Een voorbeeld is het scala aan begripsomschrijvingen in bestemmingsplannen voor dezelfde activiteit, zoals 'woning' of 'detailhandel'.
Wanneer meerdere regelingen verschillende regels voor hetzelfde gebied bevatten, bestaat het risico dat onvoldoende handelingsruimte voor burgers en bedrijven overblijft. De afzonderlijke regelingen kunnen op zich voldoende ruimte bieden, maar de optelsom van alle regels kan tot 'schurende' of zelfs strijdige regels leiden. Een voorbeeld op gemeentelijk niveau is een ligplaatsverordening die voorziet in een ligplaats, terwijl het bestemmingsplan op diezelfde plek het innemen van een ligplaats verbiedt. Het grote aantal regelingen is ten slotte ook nadelig uit een oogpunt van kenbaarheid van regels. Ook al zijn de regelingen meestal digitaal beschikbaar, het blijft voor de initiatiefnemer lastig om vast te stellen of hij daadwerkelijk alle relevante regelingen in beeld heeft, of het de meest recente versies zijn en hoe deze in hun samenhang moeten worden geïnterpreteerd.
Om bovenstaande nadelen te ondervangen, streeft de Omgevingswet naar één gebieddekkende regeling per overheid: voor de gemeente het omgevingsplan, voor de provincie de omgevingsverordening en voor het waterschap de waterschapsverordening. Deze hebben een breder, meer integraal karakter dan de bestaande regelingen, die meestal slechts één onderwerp betreffen. Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed (waaronder monumenten, stads- of dorpsgezichten en archeologie), bomen en welstand. De integratie van de regels per overheid in één regeling levert behalve een flinke sanering van documenten naar verwachting ook meer eenduidigheid op voor initiatiefnemende burgers en bedrijven. Het samenvoegen in één regeling stimuleert de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden beter zichtbaar. Integratie zal ook leiden tot minder regels. Dankzij integratie en harmonisatie worden dubbelingen zichtbaar, die geschrapt kunnen worden. Zo bevatten alle bestemmingsplannen vergelijkbare regels over begripsomschrijvingen, de wijze van meten, de procedure bij wijziging en uitwerking, het algemeen gebruiksverbod, algemene afwijkingsregels en een uniforme algemene bepaling over overgangsrecht. Integratie in één regeling biedt de kans om die bepalingen gelijk te trekken en formeel te integreren.
De integratie maakt ook een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. De verbreding ten opzichte van bestaande regelingen leidt er onder andere toe dat het traditionele ruimtelijke ordeningsbegrip 'bestemming van de grond' in het wetsvoorstel is vervangen door het ruimere begrip 'functie van de locatie'. Dankzij de verbreding van de doelstelling tot de in artikel 1.3 opgenomen doelen kan de gemeente veel meer zaken integreren in het omgevingsplan dan in het bestemmingsplan. Daardoor wordt het omgevingsplan veel beter geschikt voor integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om omgevingswaarden op te nemen, uitgaande daarvan in het omgevingsplan regels te stellen die een adequate milieubescherming waarborgen voor een bepaald aspect in een bepaald gebied, waardoor toedeling van functies aan locaties in dat gebied vervolgens globaler kan zijn ('globaler te bestemmen').
Vergelijkbare voordelen doen zich ook voor bij provinciale regels, waar bijvoorbeeld de verplichte provinciale milieuverordening met andere verordeningen wordt geïntegreerd.

Procedurele voordelen

Ook procedureel biedt integratie tot één omgevingsplan of verordening voordelen. De integratie leidt ertoe dat een gemeente bijvoorbeeld in één wijziging zowel de toedeling van de functie gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht, als de daarvoor noodzakelijke aanscherping van bouw- en sloopregels kan regelen. Ook aanwijzing van gemeentelijke monumenten geschiedt door met een wijziging van het omgevingsplan deze functie toe te delen aan gebouwen of terreinen op locaties en niet meer via aparte aanwijzingsbesluiten. Voor de voorbereidingsprocedure en beroepsfase betekent dit minder lasten voor bestuur, burgers, bedrijfsleven en de rechterlijke macht.
Integratie leidt niet tot verlies aan flexibiliteit. Om te voorkomen dat het omgevingsplan of de verordeningen een log en star instrument worden, kan de gemeente bijvoorbeeld per locatie, gebied of stadsdeel verschillende regels vaststellen, net als bij het bestaande bestemmingsplan. In feite kan per regel het 'plangebied' worden bepaald. In de terminologie van het wetsvoorstel gaat het dan om het beperken van de werkingsfeer van een regel door middel van geometrische plaatsbepaling tot een daarbij aangegeven locatie (onder de Wro werd gesproken van de geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied). De volledig digitale opzet van het omgevingsplan, dat steeds in de actuele geconsolideerde versie raadpleegbaar is, maakt het heel eenvoudig om op deze wijze regels op maat af te stemmen per locatie en uitsluitend voor die locatie te laten gelden. Het blijft dus hiermee ook onverminderd mogelijk dat de gemeenteraad de regels die in bepaald gebied van toepassing zijn, in één keer te herzien. Een omgevingsplan kan dus partieël worden gewijzigd voor een deelgebied. Ook

is echter denkbaar dat een partiële herziening betrekking heeft op de regels die over een bepaald onderwerp zijn gesteld.
De flexibiliteit is verder gewaarborgd door de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van (delen van) het omgevingsplan en de verordeningen te delegeren. Zo kan de uitwerking van bepaalde onderdelen van het omgevingsplan aan het college van burgemeester en wethouders worden overgelaten en kunnen gedelegeerde onderdelen snel worden gewijzigd naar aanleiding van actuele inzichten of omstandigheden.

Decentrale beleidsvrijheid

Het streven naar één regeling per overheid betekent niet dat het Rijk de inhoud van die brede integrale regelingen bepaalt. Decentrale beleidsvrijheid is het uitgangspunt. De regels op grond van de Omgevingswet beperken de decentrale beleidsvrijheid slechts op drie punten:
- als het Rijk over een bepaald onderwerp uitputtende regels stelt en daarmee de ruimte voor het stellen van regels door gemeenten, waterschappen en provincies wegneemt of beperkt. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij technische voorschriften over bouwen of regels voor bedrijfsmatige activiteiten met gevolgen voor het milieu;
- als het Rijk instructieregels stelt voor onderwerpen die in medebewind getrokken zijn, zoals het toekennen van functies aan locaties;
- als het Rijk regels stelt over de inrichting en vormgeving van de autonome regels die gemeenten, waterschappen en provincies stellen.

Bij de eerste twee punten is sprake van een inhoudelijke ingreep. Bij de derde is dat niet het geval. Daar blijven de decentrale overheden volledig vrij in de keuze of ze regels stellen, en zo ja, welke inhoud de regels hebben. Het Rijk en de provincie zijn niet bevoegd instructieregels vast te stellen of instructies te geven over de inhoud van deze autonome onderwerpen. De regels over inrichting en vormgeving zorgen er enkel voor, dat voor gebruikers die in meerdere gebieden activiteiten uitvoeren en daarom met verschillende omgevingsplannen en verordeningen te maken hebben, de regels onderling vergelijkbaar zijn.

De weg naar het streefbeeld

Gelet op het grote aantal regelingen dat nu op gemeentelijk niveau geldt, is het integreren van gemeentelijke regels in het omgevingsplan de grootste uitdaging. Daarbij speelt ook dat op gemeentelijk niveau veel regelingen voorkomen, die naast een 'omgevingsmotief' ook een ander motief hebben. Zo zijn veel regelingen uit de Algemene plaatselijke verordening (APV) primair vanuit het motief openbare orde gesteld, maar behartigen tegelijkertijd eveneens een belang dat betrekking heeft op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het streefbeeld om één integraal omgevingsplan te creëren, is voor gemeenten niet in één keer te bereiken. Gestreefd wordt om enerzijds de invoeringslasten voor de gemeente zo beperkt mogelijk te houden, terwijl anderzijds is gezocht naar een maximale kans op integratie. Anders dan de provincies en waterschappen krijgen de gemeenten daarom binnen het wetsvoorstel de ruimte om na de inwerkingtreding ook buiten het omgevingsplan omgevingsgerelateerde regels te stellen. Daarbij wordt het volgende onderscheid gehanteerd:
- daar waar het Rijk medebewind vordert, moeten regels die de gemeente stelt verplicht in het omgevingsplan worden opgenomen;
- andere regels kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar kunnen er ook buiten worden gelaten.
- In het overgangsrecht in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als onderdeel van één omgevingsplan. Dat betekent dat gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet formeel beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan met een groot deel van de nu binnen de gemeente geldende regels. De meest relevante regels over het grondgebruik en het kunnen bouwen en verbouwen maken dan derhalve direct al deel uit van het omgevingsplan. Vanaf dat moment kunnen gemeenten in een eigen tempo doorwerken naar een echte integrale versie van het omgevingsplan. Niets staat in de weg om daarbij ook andere regels in het omgevingsplan op te nemen die (mede) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Veelal zal het hier gaan om regels in autonome verordeningen, die naast een motief vanuit de fysieke leefomgeving ook worden gesteld in het belang van bijvoorbeeld openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden. Voor veel van deze onderwerpen kan de kenbaarheid en transparantie worden vergroot met minder regeldruk door deze in samenhang te regelen.

Het proces waarin het door het overgangsrecht ontstane gebiedsdekkende omgevingsplan samen met overige regels die de gemeente in het omgevingsplan moet of wenst te regelen wordt verbonden tot één integrale en samenhangende regeling, kan op diverse wijze worden vormgegeven. Binnen het omgevingsplan kan worden gestart met het integraal regelen van bepaalde onderwerpen en het langs deze weg verder uitbouwen. Ook kan gestart worden met deelgebieden die gebiedsgericht steeds verder worden uitgebouwd tot één omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Met het oog hierop

biedt de voorgestelde wet de mogelijkheid om het omgevingsplan, zoals dat direct als één plan geldt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, te splitsen voor verschillende gebieden. Naar eigen inzicht kan het startpunt van integraliteit worden vormgegeven vanuit het gehele grondgebied of vanuit maatwerk per deelgebied.
Het wetsvoorstel biedt aldus vooralsnog de mogelijkheid om gebiedsgericht een situatie tot stand te brengen met meerdere omgevingsplannen. Voorwaarde is wel dat er per locatie slechts één omgevingsplan geldt. In samenspraak met de VNG zal bezien worden wanneer het eindbeeld om niet meerdere, maar per gemeente slechts één gebiedsdekkend omgevingsplan te hebben, moet worden bereikt. Het ligt in de rede deze keuze pas eerst te maken op basis van ervaringen met de praktische werking van de Omgevingswet, en dus een eerste evaluatiemoment af te wachten voordat hiervoor een termijn wordt vastgelegd.
Het wetsvoorstel biedt zoals hierboven aangegeven ook de mogelijkheid om regels waarbij het Rijk geen medebewind vordert buiten het omgevingsplan in een andere verordening op te nemen. Buiten twijfel staat dat gemeenten naar believen dergelijke regels met een (mede) omgevingsrechtelijk karakter aan het omgevingsplan kunnen toevoegen. In overleg met de VNG zal op basis van ervaringen met de praktische werking van de Omgevingswet worden bezien welke regels hiervoor het meest in aanmerking komen, of voor bepaalde regels mogelijk een plicht tot integratie in het omgevingsplan dient te worden opgenomen in de Omgevingswet, en zo ja, vanaf welk moment die plicht moet gelden.
Bij provincies en waterschappen is het aantal regelingen beperkter, waardoor integratie van alle regels eenvoudiger is. Een mogelijkheid van meerdere verordeningen hoeft daarom niet te worden geboden. De integratie wordt niet, zoals bij bestemmingsplannen, via het overgangsrecht vormgegeven, zodat provincies en waterschappen de integratie zelf ter hand zullen moeten nemen. Uiteraard zal daarvoor in de Invoeringswet een adequaat overgangsregime worden geboden.

4.4.3 Het omgevingsplan

Zoals hierboven aangegeven wordt het omgevingsplan voor gemeenten de gebiedsdekkende regeling waarin regels worden gesteld in het belang van de fysieke leefomgeving. In het wetsvoorstel is hiertoe bepaald dat de gemeente voor de aan haar opgedragen zorg voor de fysieke leefomgeving in ieder geval de volgende onderwerpen in het omgevingsplan opneemt:
- toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde andere locatieontwikkelingsregels (op grond van artikel 4.11);
- omgevingswaarden, als gemeenten kiezen deze vast te stellen (op grond van artikel 2.6);
- maatwerkregels, daar waar algemene rijksregels daartoe ruimte laten (op grond van artikel 4.20);
- toetsingskader voor de vergunningplichten die in het omgevingsplan zijn ingesteld (op grond van artikel 5.14).

De gemeenteraad mag ook regels over andere onderwerpen toevoegen aan het omgevingsplan.

Digitaliseringswinst

Het omgevingsplan wordt, zoals in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel wordt bepaald, in digitale vorm vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze zoals die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is, wordt daarbij zoveel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel of adres de regels van de gemeente kan vinden. Een bewoner die een garage wil slopen en elders in de tuin een grote uitbouw wil neerzetten, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het betreft een geconsolideerde en actuele versie van alle regels. Dat houdt in dat er geen stapeling is van te raadplegen herzieningen, maar dat wijzigingen direct worden verwerkt in het omgevingsplan, zodat die alle geldende regels in één document toont.

4.4.4 De waterschapsverordening

Ieder waterschap heeft een door het algemeen bestuur vastgestelde verordening ter uitvoering van de bij wet opgedragen waterbeheertaken. Deze verordening, die is gebaseerd op zowel de Waterschapswet (artikel 56) als de Waterwet (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving), is in de praktijk bekend als de 'keur'. De keur wordt gehanteerd om het watersysteem en de daartoe behorende waterstaatswerken op orde te houden. Centraal in de keur staan de zogenoemde keurzones waar gebods- en verbodsbepalingen kunnen gelden. Binnen het kader van de Omgevingswet is de keur gelijk te stellen aan de waterschapsverordening.
Waar in de praktijk van de waterschappen nog wel andere beheerverordeningen gelden (bijvoorbeeld voor het wegenbeheer dat bij enkele waterschappen tot het beheertakenpakket behoort) zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden bepaald binnen welke termijn deze verordeningen samengevoegd dienen te worden tot één waterschapsverordening. De regels over digitale vaststelling en beschikbaarheid zullen ook van toepassing zijn op de waterschapsverordening.
Het peilbesluit en de legger, waarvoor de grondslag in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is opgeno-

men, behoeven niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen.

4.4.5 De omgevingsverordening

Uit een oogpunt van afstemming, kenbaarheid en beschikbaarheid is het wenselijk dat ook de provinciale omgevingsrechtelijke regels worden gebundeld in één omgevingsverordening. Het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet zal hiervoor een overgangstermijn bevatten. Het karakter van deze verordening zal deels verschillen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Waar het omgevingsplan en de waterschapsverodening overwegend regels bevatten gericht tot burgers en bedrijven, bevat de omgevingsverordening daarnaast ook instructieregels gericht tot gemeenten en waterschappen.
Wat de medebewindonderwerpen betreft bevat het wetsvoorstel onder andere de taak voor de provincies om in de omgevingsverordening bepaalde omgevingswaarden voor watersystemen op te nemen en om regels te stellen voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden. Ook over provinciale wegen en wateren en landschap komen veel regels voor.

4.4.6 Algemene regels over activiteiten in het omgevingsplan, de verordeningen en de rijksregels

Een belangrijke categorie regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en de algemene regels van het Rijk zijn regels die betrekking hebben op activiteiten met nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en die gericht zijn tot diegenen die de activiteiten uitvoeren. Deze regels zijn gericht op bijvoorbeeld aanleg, bouw of sloop en op het uitvoeren van bedrijfsmatige of beheersmatige activiteiten. Het initiatief voor deze activiteiten ligt veelal bij bedrijven en burgers, maar in sommige gevallen ook bij overheden. Dit laatste geldt bijvoorbeeld bij de aanleg en het beheer van een weg, een rioolwaterzuiveringsinstallatie of een gemeentelijke jachthaven.
Lang niet alle activiteiten vereisen een gedetailleerde regelgeving vanuit de overheid. Het concreet en uitputtend reguleren van alle mogelijke activiteiten en de daaraan gekoppelde gevolgen door middel van specifieke regels is niet wenselijk en feitelijk ook niet mogelijk. Het mag duidelijk zijn dat het streven naar een dergelijke wijze van reguleren tot een zeer omvangrijk stelsel aan regels zou leiden. Dit zou op gespannen voet staan met de intentie om het aantal regels juist te beperken en om meer verantwoordelijkheid te leggen bij de initiatiefnemers. Daarom worden in het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene regels niet voor alle potentiële activiteiten in de fysieke leefomgeving bepalingen uitgewerkt. De regels blijven veelal beperkt tot de meer relevante aspecten van veel voorkomende activiteiten, die daadwerkelijk risico's voor de fysieke leefomgeving inhouden. Als vangnet fungeert de algemene zorgplicht uit hoofdstuk 1, die bestuursorganen een kader biedt voor het bestuursrechtelijk optreden, en de in algemene rijksregels opgenomen meer specifieke zorgplichten. Hierop is in paragraaf al ingegaan.
De regering acht het opstellen van specifieke regels voor activiteiten wenselijk wanneer deze tot doel hebben om:

- een ruimtelijk kader te scheppen voor het uitvoeren van activiteiten door aan te geven welke activiteiten op welke locatie en onder welke voorwaarden mogen worden uitgevoerd;
- van diegenen die activiteiten uitvoeren te vragen maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd ter bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, om daarmee te verzekeren dat als het voorkomen van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet mogelijk is, die gevolgen in ieder geval tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt;
- te waarborgen dat activiteiten die leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving (op bepaalde locaties of overal) niet mogen plaatsvinden.

Uitgangspunt bij reguleren van activiteiten: ruimte voor ontwikkeling en waarborg voor kwaliteit

Zoals aangegeven in paragraaf van deze memorie van toelichting wil de regering ruimte geven aan ontwikkeling en waarborgen bieden voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is dat wanneer specifieke regels aan activiteiten worden gesteld, deze bijdragen aan beide doelen. Voorkomen moet worden dat de toepassing van dergelijke regels leidt tot het belemmeren van activiteiten vanwege een te zware bureaucratische belasting, of tot het dichtregelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd moet echter worden voorkomen dat door het uitblijven van regels onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden. Dit vraagt om een goede afstemming van de regels op de omvang van potentiële nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Naarmate die gevolgen groter worden, bieden de regels ook meer waarborgen. Belangrijke keuze is daarbij of voor een activiteit een individuele voorafgaande toestemming van de overheid vereist is.
Wanneer voor geen van de aspecten van een activiteit een voorafgaande individuele toetsing nodig wordt geacht, bieden algemene regels de mogelijkheid tot het reguleren van activiteiten. De lichtste vorm van concreet reguleren is het stellen van inhoudelijke voorschriften die een initiatiefnemer moet naleven. Als deze hieraan voldoet, mag de activiteit altijd zonder voorafgaande procedurele verplich-

tingen plaatsvinden. Wanneer het echter, bijvoorbeeld vanwege het informeren van de omgeving, gewenst is dat de activiteit voorafgaand aan de aanvang daarvan bij het bevoegd gezag bekend is, kan binnen algemene regels een voorafgaande mededeling of melding worden vereist. Afhankelijk van de mededelings- of meldingstermijn beperkt het de mogelijkheid van de initiatiefnemer om de activiteit direct te starten, maar heeft de initiatiefnemer wel duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van de activiteit en de voorschriften.
Op grond van de sturingsfilosofie zoals beschreven in het algemene deel van deze memorie geeft de regering er de voorkeur aan om voor zoveel mogelijk aspecten algemene regels te kunnen toepassen. Dit draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Met de bredere toepassing van algemene regels wordt beoogd dat een initiatiefnemer in veel gevallen alleen met deze regels rekening hoeft te houden.
Omdat niet in alle gevallen kan worden volstaan met algemene regels, bevat het wetsvoorstel ook de grondslag voor procedures waarmee een op een concreet individueel geval toegespitste voorafgaande beoordeling en belangenafweging kan plaatsvinden. De individuele beoordeling vindt dan plaats in het kader van individueel of gebiedsgericht maatwerk binnen de algemene regels (maatwerkvoorschriften of maatwerkregels) en bij het verlenen van een omgevingsvergunning. In de doorgaans complexere situaties waarin een individuele beoordeling via omgevingsvergunning nodig wordt geacht, zal deze veelal slechts gericht hoeven te zijn op een deel of een bepaald aspect van de voorgenomen activiteit. In dergelijke situaties heeft de initiatiefnemer te maken met een combinatie van algemene regels en voorschriften uit een vergunning. In grote lijnen kunnen daarbij twee situaties aan de orde zijn:

- de voorschriften waaraan de initiatiefnemer moet voldoen, staan in algemene regels. Er is echter toch een individuele voorafgaande toetsing door de overheid vereist. Deze is ofwel gericht op de beoordeling of de voorschriften worden nageleefd, ofwel op de vraag of met die voorschriften de activiteit op die locatie acceptabel is. De initiatiefnemer is vooraf op de hoogte van de voorschriften, maar mag de activiteit pas starten bij positieve uitkomst van de vergunningprocedure;
- vooral wanneer de potentiële gevolgen voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke omgeving bij het beoordelen daarvan een rol speelt, zal het niet altijd mogelijk zijn om op voorhand algemene regels te formuleren, die adequate bescherming van de fysieke leefomgeving waarborgen. Voor een activiteit is dan een omgevingsvergunning vereist, waarbij zowel de toelaatbaarheid van de activiteit als de bijbehorende voorschriften pas tijdens vergunningverlening blijken. Dit biedt de initiatiefnemer de meeste onzekerheid vooraf.

De bepalingen over activiteiten van de hoofdstukken 4 en 5 bieden de mogelijkheid om alle hierboven genoemde opties van (combinatie van) algemene regels (zo nodig inclusief mededeling, melding en maatwerk) met een omgevingsvergunning in te zetten. Hoofdstuk 4 bevat de grondslagen voor algemene regels over activiteiten, evenals enkele algemene bepalingen over de inhoud daarvan. Op basis van hoofdstuk 4 kunnen gemeenten, provincies en waterschappen ook autonome vergunningplichten in het omgevingsplan en de verordeningen in het leven roepen. Wanneer ze daartoe overgaan, is hoofdstuk 5 verder van toepassing op het verlenen van die vergunningen. Dat hoofdstuk bevat ook de vergunningplichten die door het Rijk worden ingesteld.

Keuze voor algemene rijksregels voor activiteiten

Algemene regels kunnen zowel decentraal als door het Rijk worden gesteld. Vanwege het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar een gelijk speelveld is er de afgelopen decennia voor gekozen om het instrument van algemene rijksregels ruimer in te zetten. Als gevolg daarvan zijn op grond van verschillende wetten voor vele activiteiten in de fysieke leefomgeving door het Rijk algemene regels opgesteld, die een aantal onderwerpen uitputtend regelen en daarmee geen ruimte bieden voor lokaal beleid, tenzij het in die rijksregels expliciet is aangegeven. Tot dergelijke algemene regels behoren bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit en het Bouwbesluit 2012.
Het wetsvoorstel continueert de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels op rijksniveau. Voornaamste argumenten om van deze mogelijkheid gebruik te maken zijn:

- een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang (zoals volksgezondheid, veiligheid van burgers, waterveiligheid, verkeersveiligheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid, waterkwaliteit) dat het treffen van landelijk uniforme maatregelen vereist;
- een vraagstuk dat uit oogpunt van efficiency, gelijk speelveld en transparantie bij voorkeur landelijk uniform wordt geregeld;
- een EU-richtlijn die noopt tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau;
- internationale verdragen die algemene regels vergen;
- mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten die aantoonbaar de grenzen van het territorium van de gemeente, waterschap of provincie (kunnen) overschrijden, waardoor bij uitblijven van rijksregelgeving en het uitsluitend reguleren van de activiteiten op lokaal niveau het risico van afwenteling op een naastgelegen gemeente, waterschap of provincie reëel is.
- Bij de keuze of voor bepaalde onderwerpen daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om rijksregels te stellen, worden bovenstaande argumenten afgewogen tegen de

voordelen van de decentrale afwegingsruimte die blijft bestaan bij het uitblijven van rijksregels.

4.4.7 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels

De huidige algemene regels voor activiteiten gaan op verschillende manieren om met een aantal vraagstukken die bij het werken met algemene regels aan de orde zijn:
- het omgaan met locatie- en functiegebonden regels;
- de mogelijkheid om door middel van het treffen van gelijkwaardige maatregelen op een andere wijze te voldoen aan de algemene regels;
- de verplichting om het bevoegd gezag in kennis te stellen van een activiteit door middel van een melding of mededeling;
- de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in specifieke gevallen te kunnen afwijken van de algemene regels of om deze individueel nader te kunnen invullen;
- het omgaan met specifieke zorgplichten binnen algemene regels.

De verschillen in aanpak van deze vraagstukken leiden samen met stapeling van algemene regels uit verschillende regelingen in zijn totaliteit tot onduidelijkheid voor initiatiefnemers. Mede als gevolg daarvan wordt op verschillende onderwerpen de indruk gevoed dat de algemene regels te ver zijn doorgeschoten.
Met het wetsvoorstel wordt de regeling voor bovenstaande onderwerpen zoveel mogelijk geüniformeerd, waardoor een aantal verschillen wordt weggenomen, die de toegankelijkheid van algemene regels nu bemoeilijken.
Een verdere uniformering, verduidelijking en waar nodig verbetering van de algemene regels moet door inhoudelijke wijziging van die regels worden gerealiseerd en zal daarom niet (of niet volledig) op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd zijn, maar pas in de periode daarna worden afgerond. Wat de algemene regels van het Rijk betreft, maakt deze aanpassing deel uit van het traject van totstandkoming van uitvoeringsregelgeving.

Locatiespecifieke en functiespecifieke algemene regels over activiteiten

De algemene regels die aan activiteiten worden gesteld, hebben niet allemaal hetzelfde karakter. Hieronder wordt op een aantal verschillen tussen de verschillende soorten regels nader ingegaan.
Allereerst verschillen de regels in werkingsgebied waarvoor ze gelden. Sommige regels gelden voor het gehele beheersgebied (grondgebied) van een bestuursorgaan. Andere regels hebben alleen betrekking op bepaalde locaties (gedeelten van het grondgebied) binnen het beheersgebied. Dergelijke regels worden hierna als 'locatiespecifieke regels' aangeduid. 'Locatie' is daarbij een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt (een punt, een perceel, een plaats, een gebied). In de vormgeving betekent dit dat de werking van de regel altijd via een geometrische plaatsbepaling wordt beperkt tot een locatie. Een locatie kan naar omvang zeer uiteenlopend zijn, van een enkel punt tot een groot gebied.
Een locatie is driedimensionaal. Locaties kunnen dus naast, maar ook boven (over) elkaar (heen) liggen. Zo kan in de ondergrond een locatie worden begrensd, waaruit een bepaalde erts wordt gewonnen. Daarboven kan een locatie worden bestemd voor het winnen van grondwater, daarboven een locatie waarin een bouwwerk met een bepaalde functie kan staan (zoals een bepaalde gebruiksfunctie of een functie als te beschermen monument) en daarboven een aanvliegroute.
In verschillende bestaande omgevingsgerelateerde wetten worden verschillende begrippen gebruikt voor het aanduiden van locaties. In het kader van de Wro wordt het begrip 'gronden' gebruikt, soms nader onderverdeeld naar 'bovengrond' en 'ondergrond'. Vaak wordt de term 'gebied' gebruikt (Wet milieubeheer: grondwaterbeschermingsgebied, stiltegebied, Wet luchtvaart: beperkingengebied), of zone (beschermingszone).
Van 'niet-locatiespecifieke' regels is sprake, wanneer de regels niet op voorhand tot een bepaald deel van het beheersgebied zijn beperkt. De werking wordt in dat geval niet via een geometrische plaatsbepaling tot een bepaalde locatie (werkingsgebied) beperkt. Van 'niet-locatiespecifieke' regels is ook sprake als een regel wel voor het gehele beheersgebied van het bestuursorgaan geldt, maar niet op alle locaties relevant is, bijvoorbeeld omdat niet overal de activiteiten (mogen) worden uitgevoerd, waarop de regel van toepassing is.
Voorbeeld: de gemeente stelt een bepaalde regel aan alle horecabedrijven. De werking van die regel is niet tot locaties beperkt via geometrische plaatsbepaling, de regel maakt dus geen onderscheid naar locaties binnen de gemeente en heeft een generiek werking voor horecabedrijven. Zo'n regel is dus 'niet-locatiespecifiek'. Uiteraard is de regel niet voor alle locaties binnen de gemeente relevant, omdat niet aan elke locatie de functie horeca is toegedeeld.
Een ander onderscheid tussen regels betreft de vraag, of de regels gerelateerd zijn aan een functie, dus of bij die regels aan een locatie een functie wordt toegedeeld, of met het oog op een functie voorschriften worden gesteld. Is dat het geval, dan wordt in deze toelichting gesproken over functiespecifieke regels. Met het begrip functie wordt aangeduid waartoe een bepaalde locatie in de fysieke leefomgeving bestemd is en hoe deze locatie dient of mag worden gebruikt en ingericht. In verschillende omgevingsgerelateerde wetten spelen functies een rol. De Wro verplicht de gemeente om de

bestemming van gronden aan te wijzen. Verschillende wetten bieden aan gebieden een beschermde status in verband met een functie (grondwaterbeschermingsgebied, stiltegebied, waterstaatswerk met beperkingengebied). Functies kunnen geheel of deels overlappen. Een locatie kan dus meerdere functies hebben (monument en wonen; grondwaterbescherming en landbouw).
Een deel van de algemene regels die worden gesteld, wordt 'absoluut' bedoeld. Van deze regels is geen afwijking mogelijk, deze moeten altijd worden nageleefd. Tegenhanger daarvan zijn regels, die 'relatief' bedoeld zijn en waarvan onder bepaalde voorwaarden mag worden afgeweken. In paragraaf 5.3 over flexibiliteit wordt de problematiek van 'afwijken' nader beschreven. Veelal is dit afwijken gekoppeld aan het vereiste van een omgevingsvergunning.
Bovenstaande verschillen in de soorten regels kunnen op meerdere manieren samenkomen. De combinatie van functie- en locatiespecifieke regels, waarbij aan een bepaalde locatie een functie is toegekend en met het oog op die functie locatiespecifieke regels zijn gesteld, leidt tot een aantal specifieke kenmerken die er toe hebben geleid dat dergelijke regels in het wetsvoorstel een apart regime hebben gekregen. Datzelfde regime geldt ook voor overige (niet functie- en locatiespecifieke) regels over bouwactiviteiten, die decentraal worden gesteld (zoals een voor de gehele gemeente geldende bepaling over de wijze van meten en het peil van bouwwerken). Dit vanwege de nauwe samenhang die deze overige bouwregels veelal hebben met de toedeling van functies aan locaties en de overige functie- en locatiespecifieke regels.
De functie- en locatiespecifieke regels en de overige regels voor bouwactiviteiten worden in het wetsvoorstel samen aangeduid met het begrip 'locatieontwikkelingsregels'.

Omgaan met 'locatieontwikkelingsregels' binnen het wetsvoorstel

De locatieontwikkelingsregels verschillen op een aantal punten van de 'overige algemene regels':
- Ze kunnen grote invloed hebben op de mogelijkheden van perceelseigenaren om op hun percelen activiteiten te verrichten, waarbij die invloed van perceel tot perceel kan verschillen. Dit legt extra druk op de onderbouwing daarvan (waarom mijn buurman wel en ik niet?).
- Mede vanwege het locatiespecifieke karakter verdient de stapeling van dergelijke regels aandacht. Het risico bestaat dat door niet afgestemde stapeling de mogelijkheden van perceelseigenaren vergaand en soms onredelijk worden ingeperkt.
  Functie- en locatiespecifieke regels hebben deels het karakter van concretiserende besluiten, bijvoorbeeld wanneer een bepaalde algemeen omschreven functie met bijbehorende regels naderhand aan een locatie wordt toegekend. Volgens de lijn in de Awb kan tegen algemeen verbindende voorschriften niet worden geappelleerd bij de bestuursrechter. Concretiserende besluiten van algemene strekking zijn besluiten die een algemeen verbindend voorschrift nader concretiseren naar tijd, plaats of op andere wijze. Anders dan bij algemeen verbindende voorschriften, worden deze concretiserende besluiten van algemene strekking in de rechtspraak wel aangemerkt als appellabele besluiten.

Vanwege deze kenmerken heeft het wetsvoorstel als uitgangspunten:
- Locatieontwikkelingsregels worden bij voorkeur via het omgevingsplan gesteld. Het omgevingsplan is het kader waarbinnen de verschillende functies en met het oog daarop gestelde regels samenkomen, en waar dus afstemming tussen deze functies en regels kan plaatsvinden. Dit betekent dat wanneer provincie of Rijk locatieontwikkelingsregel wil stellen, dit bij voorkeur via instructieregels van hoofdstuk 2 dient plaats te vinden. Wanneer de instructieregels beleidsruimte overlaten bij bijvoorbeeld de begrenzing van de locaties waarvoor de regels gelden, wordt daarmee de gemeente de mogelijkheid geboden deze begrenzing in afstemming op andere regels vorm te geven. Bevatten de instructieregels geen beleidsruimte, dan kan de gemeente ervoor zorgen dat geen onnodige beperking van activiteiten plaatsvindt door tegelijkertijd de overige eigen regels voor zover nodig en mogelijk aan te passen.
- Tegen de vaststelling of wijziging van locatieontwikkelingsregels in een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld. Hiermee worden op voorhand discussies bij de bestuursrechter voorkomen over de vraag of een regel wel in voldoende mate een concretiserend karakter heeft om als appellabel te kunnen worden aangemerkt. Het gevolg hiervan is dat tegen een besluit tot wijziging van het omgevingsplan beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter voor zover daarin locatieontwikkelingsregels regels zijn opgenomen. Op deze manier blijven bestemmingsplanachtige regels voor beroep vatbaar, evenals bijvoorbeeld de aanwijzing van een ligplaats of de aanwijzing van een specifieke te beschermen boom. Voor het overige regelt het wetsvoorstel niets over de appellabiliteit van het omgevingsplan, de verordeningen en de algemene rijksregels. Dat betekent dat de regels van de Awb van toepassing zijn, waaruit onder meer volgt dat generieke niet locatiespecifieke regels, zoals een verbod om bomen te kappen met ten minste een minimale diameter, niet appellabel zijn. Dat geldt ook voor regels over procedures, commissies, indieningsvereisten en dergelijke.
- Initiatiefnemers krijgen de mogelijkheid om via een omgevingsvergunning om afwijking van functie- en locatiespecifieke regels te verzoeken.

Voor de bijzondere positie binnen het wetsvoorstel van locatieontwikkelingsregels heeft de regering gekozen na afweging van een aantal varianten. Zo is een variant beschouwd, waarin geen onder-

scheid zou worden gemaakt tussen verschillende soorten regels in het omgevingsplan. Alle regels in het omgevingsplan zouden in die variant appellabel zijn en van al die regels zou door middel van een omgevingsvergunning kunnen worden afgeweken. Hiervoor is niet gekozen, omdat daarmee voor het omgevingsplan substantieel zou worden afgeweken van de generieke lijn van de Awb over appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften.
Ook is een variant beschouwd, waarbij (net als bij de regels van de provincie en het waterschap in de omgevingsverordening en de waterschapsverordening) over appellabiliteit niets aanvullends op de Awb zou worden geregeld en de vraag of van regels afgeweken kan worden geheel zou worden overgelaten aan de gemeente, die per onderwerp zelf zou kiezen of afwijken door middel van een omgevingsvergunning mogelijk is. Deze variant is niet gekozen vanwege de onduidelijkheid die deze met zich mee zou kunnen brengen over het al dan appellabel zijn van specifieke regels, en het risico dat bij terughoudende opstelling van een gemeente met betrekking tot afwijkingsmogelijkheden de ruimte voor initiatiefnemers te veel beperkt zou worden.
Zoals eerder aangegeven wordt in fasen naar het eindbeeld van één geïntegreerd omgevingsplan toegewerkt. Het overgangsrecht zal er in voorzien dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet alle gemeenten één omgevingsplan hebben, dat zal bestaan uit alle in de gemeente geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. In het overgangsrecht zal ook een datum worden aangegeven, voor wanneer gemeenten alle locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan moeten hebben vastgesteld. Dat heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de aanwijzing van gemeentelijke monumenten, gemeentelijk beschermde stads- en dorpsgezichten, historisch waardevolle bouwwerken, waardevolle beeldbepalende bomen en ligplaatsen voor woonboten. Alle regels die bestaan uit het toedelen van functies aan locaties, waaronder de genoemde voorbeelden, dienen door gemeenten voor de bedoelde datum in het omgevingsplan te zijn opgenomen. Voor provinciale locatieontwikkelingsregels geldt eveneens de hoofdregel dat deze in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Tenzij doelmatigheidsredenen hieraan in de weg staan, zullen provincies instructies aan gemeenten moeten geven om deze provinciale locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan vast te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor provinciale beschermde monumenten. Via instructies zullen provincies deze monumenten door gemeenten in het omgevingsplan de functie van beschermd provinciaal monument moeten laten toedelen.

De mogelijkheid om door middel van het treffen van gelijkwaardige maatregelen op een andere wijze te voldoen aan voorschriften uit de algemene regels

Wanneer algemene regels zijn gesteld, kan de initiatiefnemer ervan uitgaan dat door het voldoen aan daarin opgenomen voorschriften adequate bescherming van de fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd voor de in die voorschriften gereguleerde aspecten.
Afhankelijk van de wijze waarop het voorschrift is geformuleerd, kunnen er gelijkwaardige maatregelen zijn, waarmee hetzelfde doel wordt bereikt. Het wetsvoorstel gaat er wat betreft de algemene rijksregels van uit dat gebruik van gelijkwaardige maatregelen mogelijk moet zijn. De gelijkwaardigheid dient daarbij door of namens de initiatiefnemer te worden aangetoond. Afhankelijk van het onderwerp en type voorschriften kan daarbij worden bepaald, dat gelijkwaardigheid voorafgaand aan toepassing van een alternatief moet worden getoetst door het bevoegd gezag.Dit recht om gelijkwaardige maatregelen toe te passen kan voor specifieke onderwerpen worden beperkt.
Het wetsvoorstel bevat ook voor het omgevingsplan en de verordeningen een regeling van gelijkwaardigheid. Deze regeling biedt gemeenten, waterschappen en provincies de mogelijkheid om het toepassen van gelijkwaardige maatregelen mogelijk te maken.

De verplichtingen om van de voorgenomen activiteit mededeling of melding te doen aan het bevoegd gezag

Wanneer geen voorafgaande toestemming voor een activiteit vereist is, zullen de belanghebbende bestuursorganen en andere belanghebbenden normaal gesproken niet vooraf van het uitvoeren van een activiteit op de hoogte zijn. Voor een deel van de activiteiten is dat geen bezwaar. Bij activiteiten waarvan de gevolgen voor de fysieke leefomgeving groter zijn, wordt een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk geacht, met eventuele publicatie zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Dit is soms ook noodzakelijk gelet op EU-recht. De wet maakt het daarom mogelijk een verplichting op te leggen om van het verrichten van een activiteit mededeling te doen bij een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie. Ook kent het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene regels een verbod in te stellen een activiteit te verrichten, indien deze niet bij een in die algemene regels aangewezen bestuursorgaan of andere instantie is gemeld. In de artikelsgewijze toelichting wordt op beide instrumenten nader ingegaan.

Maatwerk binnen algemene regels, waarbij ook afwijken van algemene regels mogelijk is

Potentieel nadeel van algemene regels kan zijn, dat deze in specifieke gevallen onvoldoende duidelijkheid geven en nadere concretisering vereisen. Ook kan het voorkomen dat deze vanwege specifieke

lokale omstandigheden niet leiden tot het gewenste niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving. Het komt ook voor dat algemene regels juist onnodig beperkend zijn voor de initiatiefnemer. In dergelijke gevallen kan het geven van mogelijkheid aan het bevoegd gezag om de voorschriften nader in te vullen, of het bieden aan het bevoegd gezag van bestuurlijke afwegingsruimte om van de voorschriften af te wijken, een oplossing bieden.
Er is niet gekozen om een algemene mogelijkheid te bieden aan de bevoegde instantie om per geval nadere of afwijkende regels te stellen van alle algemene regels. Dat zou ten koste gaan van de duidelijkheid die met de algemene regels wordt beoogd, en risico's inhouden voor het beschermingsniveau. Om die reden wordt deze ruimte voor maatwerk alleen geboden voor in de algemene regels aangegeven onderwerpen. Dit geldt zowel voor regels in het omgevingsplan, als die in de omgevingsverordening, waterschapsverordeningen en de algemene regels van het Rijk. De wet gebruikt voor deze mogelijkheid de term 'maatwerkvoorschriften'.
Indien de algemene regels door Rijk of provincie zijn gesteld en een gemeente of waterschap bevoegd gezag zijn, kan de mogelijkheid om nadere of afwijkende voorschriften te stellen ook worden gekoppeld aan het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Dat biedt de gemeente, waterschap en provincie de kans om de regels niet individueel te stellen, maar bijvoorbeeld voor een bepaald gebied. Voor deze mogelijkheid om bij verordening algemene regels nader in te vullen of daarvan af te wijken wordt de term maatwerkregels gebruikt. Om stapeling van algemene regels te voorkomen, is niet gekozen om de ruimte om bij omgevingsplan of verordening maatwerkregels te stellen algemeen te bieden, maar wordt deze beperkt tot expliciet in die algemene regels aangegeven onderwerpen.

Specifieke zorgplichten binnen algemene rijksregels.

Op dit moment zijn in verschillende wetten zorgplichten opgenomen, die sterke overeenkomst vertonen met de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, maar die uiteraard beperkt zijn tot de onderwerpen die in de desbetreffende wet zijn geregeld (artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming, artikel 6.8 van de Waterwet). Voor een aantal andere onderwerpen zijn zorgplichten opgenomen met een nadere, iets concretere omschrijving van de zorgplicht, zoals in artikel 1a van de Woningwet. Naast zorgplichten op wetsniveau zijn ook zorgplichten op het niveau van een algemene bepaling van bestuur opgenomen, zoals in artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zo komt het voor dat bij activiteiten zorgplichten op drie niveaus gelden (algemene zorgplicht en specifieke zorgplicht op wetsniveau, specifieke zorgplicht op het niveau van een algemene maatregel van bestuur). In het wetsvoorstel wordt op wetsniveau uitsluitend de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Specifieke zorgplichten worden waar nodig op niveau van algemene maatregel van bestuur opgenomen bij de overige regels die voor het specifieke onderwerp gelden. In paragraaf is op de problematiek van de zorgplichten ingegaan.

4.4.8 Verschil met huidige werkwijze

In voorgaande paragrafen is op vele verschillen tussen de bestaande en voorgestelde werkwijze voor decentrale regelgeving en algemene regels voor activiteiten ingegaan. In deze paragraaf wordt voor een belangrijke categorie regels binnen het omgevingsrecht – de ruimtelijke regels – een samenhangend overzicht van de wijzigingen beschreven.

Vergelijking van de ruimtelijke regels

De omzetting van het bestemmingsplan en de beheersverordening naar het omgevingsplan roept vragen op over de instrumentele mogelijkheden van het omgevingsplan. Het bestemmingsplan is een soort Zwitsers zakmes dat gebruikt kan worden voor verschillende doeleinden, zoals beheer, globale bestemming, gedetailleerde bestemming of gefaseerde ontwikkeling. Daarbij kan de gemeenteraad à la carte gebruik maken van instrumenten als voorlopige bestemming, uitwerking, wijziging, binnenplanse afwijking via omgevingsvergunning, nadere eisen en aanwijzing tot modernisering. Deze mogelijkheden keren terug in het omgevingsplan, al zijn ze soms anders vormgegeven. Er is naar gestreefd deze mogelijkheden zoveel mogelijk te bundelen. Sommige mogelijkheden vloeien al voort uit de opzet van het omgevingsplan. Het wetsvoorstel kent de gemeenteraad een brede regelgevende bevoegdheid toe. Deze brede bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheden voor een tijdelijke toedeling van functies, wijziging met inbegrip van uitwerking of nadere eisen, toetsingskader voor omgevingsvergunningen voor bepaalde afwijkingen van het omgevingsplan en voorwaardelijke verplichtingen.
Ook biedt het wetsvoorstel een ruime, nader door de gemeenteraad in te vullen delegatiegrondslag: de gemeenteraad kan aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot wijziging van het omgevingsplan delegeren. Afhankelijk van de formulering van de raad kan dit neerkomen op een mogelijkheid voor het college om het omgevingsplan uit te werken, te wijzigen (in de zin van de Wro), of nadere eisen te stellen. Deze brede uitleg van de regelgevende bevoegdheden en delegatiegrondslag is opgenomen omdat het omgevingsplan een veel bredere strekking kan krijgen dan het

bestemmingsplan. Het keurslijf van de in de Wro voorgeschreven vormen kan een belemmering vormen voor een integratie met milieu, natuur en water. In onderstaande tabel worden de mogelijkheden vergeleken.

Tabel: verschillen tussen het bestemmingsplan en het voorgestelde omgevingsplan.

	Wet ruimtelijke ordening (Wro)	Omgevingswet
type regels		
1	regels over het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken	locatieontwikkelingsregels
2	voorlopige bestemmingen	begrepen in regels onder 1
3	aanwijzing tot modernisering	aanwijzing tot modernisering
4	regels over uitvoerbaarheid	begrepen in regels onder 1
5	voorwaardelijke verplichting (niet expliciet, begrensd door jurisprudentie)	begrepen in regels onder 1
6	–	voorwaardelijke functie begrepen in regels onder 1
7	aanleg- of sloopvergunning met toetsingskader	aanleg- of sloopverbod met criteria wanneer omgevingsvergunning verleend wordt
flexibiliteitsregels		
8	uitwerkingsplicht	delegatiegrondslag voor wijziging
9	binnenplanse afwijking met toetsingskader	criteria wanneer omgevingsvergunning verleend wordt
10	nadere eisen	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan, of individueel maatwerk naast omgevingsplan
11	wijzigingsbevoegdheid	delegatiegrondslag voor wijziging

Realisatietermijn en actualisatieplicht

In het wetsvoorstel is afgezien van het vastleggen van een realisatietermijn. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan vele reacties waarin wordt gewezen op de als een keurslijf ervaren realisatietermijn van tien jaar bij bestemmingsplannen. Voor sommige grote locaties is deze termijn niet reëel. Ook past een dwingende uitvoeringstermijn niet bij uitnodigingsplanologie en een faciliterende rol van de overheid (zie ook paragraaf 5.4). Bij uitnodigingsplanologie is het niet aan de overheid om aannemelijk te maken dat in een omgevingsplan opgenomen functies binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk worden verwezenlijkt. Wel zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur in geval van het wegbestemmen van een feitelijk aanwezige functie, vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokken eigenaar, aannemelijk dient te maken dat de nieuwe functie binnen tien jaar gerealiseerd wordt. Er is geen noodzaak meer voor een algehele of op ruimtelijke regels toegespitste plicht tot actualisering. Dat levert een aanzienlijke besparing van bestuurslasten op.
Op twee onderdelen blijft echter een specifieke plicht om te actualiseren nodig. Als via een omgevingsvergunning blijvend wordt afgeweken van het omgevingsplan, zal deze voor de betreffende percelen geen getrouwe weergave geven van de planologische situatie. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid. Het wordt primair aan de gemeente overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment de verleende omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Om te voorkomen dat hierbij gehele vrijblijvendheid bestaat, is hiertoe een termijn bepaald van maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning. Daar waar regels van het Rijk en de provincie verwerkt dienen te worden in het omgevingsplan, zal daartoe een termijn worden gesteld in de betreffende instructieregel.

Financieel-economische uitvoerbaarheid

Het loslaten van de actualiseringstermijn betekent dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een nieuwe maatschappelijke functie een ander soort toets op uitvoerbaarheid zal uitvoeren. Daarbij mag de raad maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn in aanmerking nemen. Centraal staat of de nieuwe functie planologisch aanvaardbaar is en of er objectieve belemmeringen zijn, waarvan op voorhand aannemelijk is dat die niet zullen worden weggenomen binnen een redelijke termijn. Als duidelijk is dat milieumaatregelen onhaalbaar zijn, moet de nieuwe functie als niet uitvoerbaar worden beschouwd. Wat betreft de financieel-economisch uitvoerbaarheid wordt beoordeeld of de ontwikkeling haalbaar kan zijn. Als op voorhand duidelijk is dat de toegedachte functie wegens een financieel tekort ook op langere termijn niet gerealiseerd zal worden, behoort de functie niet mogelijk gemaakt te worden. In gevallen waarin een project alleen kan worden gerealiseerd wanneer de gemeente belangrijke voorinvesteringen doet, zal in de toelichting bij het omgevingplan worden ingegaan op de dekking van deze investeringen en de opzet van het eventuele kostenverhaal. Het nieuwe stelsel biedt dus wel zekerheid over de toegestane ontwikkelingen, maar geen zekerheid over de vraag of en op welk moment de nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden.

Onderzoekslasten

Door de anders vormgegeven toets op de uitvoerbaarheid van nieuwe functies worden onderzoekslasten beperkt. Ook het verbinden van voorwaardelijke verplichtingen aan functies in het omgevingsplan kan onderzoekslasten beperken. Traditioneel zijn met globale bestemmingsplannen hoge onderzoekslasten verbonden. Dat komt doordat deze plannen een verschillende invulling kunnen krijgen. Dat maakt het noodzakelijk meerdere uitvoeringsvarianten te onderzoeken. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om niet al het onderzoek te doen bij wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad, maar het onderzoek uit te stellen tot wijziging door het college van burgemeester en wethouders of deze toe te spitsen op de feitelijke bouwplannen. Het onderzoek wordt in het laatste geval verschoven naar het moment dat bouwplannen concretere vormen aannemen of naar het moment van de aanvraag van de omgevingsvergunning. Om het onderzoek in die situatie te verschuiven, zal de gemeente in het omgevingsplan de bepaling moeten opnemen dat bouwplannen alleen mogen worden gerealiseerd onder voorwaarde dat vooraf nader onderzoek plaatsvindt. Het doorschuiven van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten, doordat onderzoek van varianten overbodig wordt. Bezien wordt of in het Omgevingsbesluit hierover nadere regels zullen worden opgenomen.

4.4.9 Beoogde effecten

- Het omgevingsplan leidt tot een enorme afname van bestemmingsplannen en verordeningen op gemeentelijk niveau.
- De integratie van verordeningen in omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening maakt de regels veel beter toegankelijk voor de burger.
- De begrijpelijkheid neemt sterk toe. Standaard is de geldende versie van het gehele omgevingsplan digitaal beschikbaar. Gebruikers worden niet zoals nu geconfronteerd met een oorspronkelijk plan plus een stapel herzieningen en wijzigingen.
- Integratie leidt tot betere afstemming van de regels.
- Het integrale karakter van het omgevingsplan en de verordeningen bevordert materiële integratie. Deelonderwerpen zoals ‘goede ruimtelijke ordening’ of ‘bescherming van het milieu’ zijn niet meer beperkend voor de inhoud van het omgevingsplan en de verordening.
- Het overheidsbeleid voor de fysieke leefomgeving zal door integratie aan kracht winnen: het aanpakken van diverse problemen en opgaven in de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang is immers het meest effectief.
- Integratie maakt efficiënter werken binnen de overheid mogelijk. In een omgevingsplan kan nieuw beleid in één keer voor het gehele grondgebied worden geïmplementeerd, in plaats van herziening van een groot aantal bestemmingsplannen. Dit vermindert de bestuurslasten aanzienlijk.
- Er is procedurele winst. In plaats van wijziging van verschillende verordeningen en een bestemmingsplan, zal in veel gevallen volstaan kunnen worden met een wijziging van het omgevingsplan.
- In samenhang met wijzigingen in algemene rijksregels maakt de integratie van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en milieu maatwerk met gebruiksruimte mogelijk. Dit bevordert de afwegingsruimte waar bestuurders behoefte aan hebben.
- Het instrumentarium in samenhang biedt meer flexibiliteit en schept meer ruimte voor uitnodigingsplanologie. De uitnodigingsplanologie die met organische groei samenhangt, vraagt om een ander soort instrumentarium. Het omgevingsplan dat, anders dan het bestemmingsplan, geen planhorizon in de vorm van een actualiseringsplicht kent, leent zich hier goed voor. Organische groei strekt zich immers uit over vele jaren. Door de bredere reikwijdte van het omgevingsplan nemen ook de mogelijkheden van voorwaardelijke verplichtingen toe. De bal ligt dan bij initiatiefnemers. Het is aan hen om aan de voorwaarden te voldoen: een rolverschuiving tussen overheid en ‘markt’.
- Doordat wettelijke belemmeringen voor uitnodigingsplanologie worden weggenomen kan de toedeling van functies in het omgevingsplan globaler zijn (‘globaal bestemmen’). Doordat hier op decentraal niveau voor kan worden gekozen wordt de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot. Een omgevingsplan met een globalere opzet biedt meer ruimte voor initiatieven. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld organische gebiedontwikkeling, particulier opdrachtgeverschap (oog voor de eindgebruiker) de woningproductie en de transformatie van kantoren worden gestimuleerd.
- De opzet van de regeling voor het omgevingsplan leidt tot beperking van onderzoekslasten, door het kunnen doorschuiven van onderzoeken.
- Projecten met een reële lange uitvoeringstermijn (zoals rijksprojecten, herstructurering- en transformatiegebieden, uitleglocaties) hoeven niet meer omwille van de jurisprudentie over de tienjaarstermijn in meerdere plandelen te worden geknipt.
- Het niet opnemen van een actualiseringplicht voor het omgevingsplan voorkomt onnodige bestuurlijke trajecten met de bijbehorende onderzoeksverplichtingen. Hierdoor nemen bestuurslasten fors af.
- De in het wetsvoorstel uitgesproken voorkeur om wat betreft regels voor locatieontwikkeling van provincie en Rijk via instructieregels te werken zal ertoe leiden, dat de afstemming van regels van verschillende bestuursorganen beter zal zijn, waardoor de kans dat de burger met strijdige of

schurende regels wordt geconfronteerd wordt verkleind.
- Het uniformeren van de regels over gelijkwaardigheid, melden en het binnen algemene regels stellen van voorschriften door het bevoegd gezag maakt de algemene regels op alle niveaus beter toegankelijk en biedt mogelijkheid om bij verdere stroomlijning en wijziging van uitvoeringsregelgeving lasten voor burgers en bedrijven te beperken.
- De algemene regels kunnen voor gekozen onderwerpen ruimte bieden voor maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. Het ontbreken van ruimte voor maatwerk was soms nog reden om de stap van vergunningen naar algemene regels niet te maken, omdat die stap op bepaalde locaties of in bepaalde gebieden tot ongewenste gevolgen zou kunnen leiden. Met de geboden mogelijkheden voor maatwerk kan de stap naar algemene regels wel worden gezet, wat administratieve lasten kan beperken.
- De regeling van gelijkwaardigheid in algemene rijksregels biedt de initiatiefnemer recht op het toepassen van gelijkwaardige maatregelen.

4.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit

4.5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 bevat de regeling van twee instrumenten voor de realisatie van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarvoor een voorafgaande toestemming nodig is. Het betreft allereerst de omgevingsvergunning. Dit is een voortzetting en verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wabo. Het tweede instrument is het projectbesluit, een bijzondere projectenprocedure waarbij een bestuursorgaan ter behartiging van een specifiek overheidsbelang door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure een besluit kan nemen dat alle benodigde toestemmingen kan bevatten om een project uit te voeren en dat het omgevingsplan direct wijzigt. De omgevingsvergunning en het projectbesluit zijn in het wetsvoorstel als twee aparte instrumenten voor projectbesluitvorming gepositioneerd. Een belangrijk verschil tussen deze instrumenten is dat een omgevingsvergunning op aanvraag van een initiatiefnemer wordt genomen, en het projectbesluit een ambtshalve door de overheid te nemen besluit is ter behartiging van een publiek belang. Vanwege dit belang omvat het projectbesluit meer dan de omgevingsvergunning en is ook de voorbereidingsprocedure daarvan afwijkend. Waar mogelijk zijn de bepalingen voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing verklaard op het projectbesluit.

4.5.2 Omgevingsvergunning

Inleiding

Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is zoveel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene regels voor activiteiten, waardoor voor de initiatiefnemer van een activiteit geen voorafgaande toestemming is vereist. Hiermee wordt de lastendruk beperkt. Wanneer de potentiële gevolgen van een activiteit voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is echter soms toch een beoordeling vooraf door een bestuursorgaan noodzakelijk over de toelaatbaarheid van de activiteit.
Voor activiteiten geldt dat slechts een vergunningplicht wordt aangewezen voor zover dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of voor zover het onderwerp niet doelmatig met algemene regels als bedoeld in hoofdstuk 4 kan worden behartigd. Voor zover het doelmatig is om voor de regulering van een activiteit een vergunningplicht aan te wijzen is daarnaast de afweging van belang of deze vergunningplicht op rijksniveau moet worden aangewezen of dat dit aan decentrale bestuursorganen kan worden overgelaten. Belangrijke argumenten om op rijksniveau een vergunningplicht aan te wijzen kunnen gelegen zijn in internationale verplichtingen, het schaalniveau van mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit of een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang. Het wetsvoorstel continueert de aanwijzing van vergunningplichten op rijksniveau. Gekozen is voor een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten op rijksniveau, gelet op het uitgangspunt om, daar waar regulering noodzakelijk is, zo veel mogelijk te volstaan met algemene regels voor activiteiten. Omdat artikel 5.1 geen grondslag voor het toevoegen van nieuwe vergunningplichten bij algemene maatregel van bestuur bevat, is voor het op rijksniveau aanwijzen van een nieuwe vergunningplicht voor activiteiten een wetswijziging nodig.
De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor bestaande vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening met de watervergunning uit de Waterwet, de ontgrondingenvergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) en de vergunning voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988 (artikel 11). Ook wordt een deel van de vergunningplichtige activiteiten over beschermde gebieden en soorten geïntegreerd, zoals nu al in geïntegreerde vorm opgenomen in de Wabo in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel van de Wet

natuurbescherming[78]. Tot slot wordt een aantal vergunningenstelsels uit lokale verordeningen in de omgevingsvergunning ingevoegd, vergelijkbaar als dat onder de Wabo al geldt. Het wetsvoorstel bevat geen andere vergunningplichtige activiteiten dan het geval is in de huidige wetgeving.

Aanwijzing van vergunningplichten

De aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vindt plaats in vijf categorieën.
In de eerste plaats gaat het om activiteiten die op grond van de Omgevingswet zelf omgevingsvergunningplichtig zijn gesteld. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vergunningplicht voor bouwactiviteiten, milieuactiviteiten, wateractiviteiten en rijksmonumentenactiviteiten. Ook gaat het om de vergunningplicht voor een activiteit die afwijkt van locatieontwikkelingsregels uit een omgevingsplan. Het betreft hier de zogenoemde locatieontwikkelingsactiviteit. Het huidige bestemmingsplan bestaat voor een belangrijk deel uit locatieontwikkelingsregels. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning van in het omgevingsplan opgenomen locatieontwikkelingsregels af te wijken. In de tweede categorie gaat het om een omgevingsvergunningplicht voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, gesteld bij een omgevingsplan. Het betreft hier andere regels dan de eerder genoemde locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan. Anders dan bij de locatieontwikkelingsregels, waarvan in beginsel altijd met een (buitenplanse) omgevingsvergunning kan worden afgeweken, geldt voor de hier bedoelde andersoortige regels uit het omgevingsplan dat afwijking bij omgevingsvergunning slechts mogelijk is voor zover dat in die regels zelf (binnenplans) is bepaald. Voor het afwijken van de locatieontwikkelingsregels kan dus altijd een buitenplanse omgevingsvergunning worden aangevraagd. Deze aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van het hiervoor bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde toetsingskader. Ook in het omgevingsplan zelf kunnen aanvullend gronden worden gegeven die moeten worden betrokken bij de vraag of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kan worden verleend. Afwijken van de andere bij een omgevingsplan gestelde regels is slechts mogelijk als daarvoor, met toepassing van de in het omgevingsplan opgenomen gronden, een 'binnenplanse' omgevingsvergunning kan worden verleend.
De derde categorie omgevingsvergunningplichtige activiteiten betreft een aantal specifiek op wetsniveau benoemde activiteiten waarvoor een vergunningplicht of ontheffingsplicht niet in het omgevingsplan maar in een gemeentelijke verordening is aangewezen. Gedacht kan worden aan de algemene plaatselijke verordening (APV). Dit laatste betreft de activiteiten die al op grond van de Wabo deel uitmaken van de integrale omgevingsvergunning. Een voorbeeld hiervan is de vergunning voor het aanleggen van een uitrit of het aanbrengen van een reclame. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat voor deze activiteiten ook een omgevingsvergunning kan zijn vereist op grond van het omgevingsplan. Als gemeenten deze vergunningenstelsels (vooralsnog) niet in hun omgevingsplan opnemen maar handhaven in een andersoortige verordening, blijven deze toch onderdeel uitmaken van de integrale omgevingsvergunning.
Een vierde categorie betreft de omgevingsvergunningplicht vanwege een waterschapsverordening. Bij de waterschapsverordening kunnen activiteiten worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. De vergunning kan alleen worden verleend op de gronden die in de waterschapsverordening zijn gegeven.
In de vijfde categorie gaat het tenslotte om de omgevingsverordening van de provincie. Net als voor de waterschapsverordening geldt dat in de omgevingsverordening activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor omgevingsvergunning is vereist. Vergunning wordt verleend op de daartoe in de omgevingsverordening opgenomen gronden.

Eén aanvraag, meerdere activiteiten

Het uitgangspunt voor het wetsvoorstel is, net als van de Wabo, dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning vraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of dit los en gespreid in de tijd doen. Belangrijk voordeel van gelijktijdige indiening is dat hiermee een samenhangende beoordeling van de handeling aan de betrokken toetsingskaders van de activiteiten mogelijk is en dat voorschriften beter op elkaar kunnen worden afgestemd. De aanvrager ontvangt hiermee één besluit van één bestuursorgaan dat ook integraal bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving van de omgevingsvergunning.
Met het vereiste van onlosmakelijke samenhang beperkt de Wabo in artikel 2.7, eerste lid, de aanvrager gedeeltelijk in deze flexibiliteit. Voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten geldt onder de Wabo dat deze tegelijk in één aanvraag moeten worden aangevraagd. Bij onlosmakelijke activiteiten gaat het om één fysieke handeling die gelijktijdig onder twee of meer activiteitsomschrijvingen valt. De handeling valt met andere woorden onder verschillende categorieën vergunningplichtige activiteiten, die in de tijd niet gescheiden kunnen worden verricht. Een voorbeeld hiervan is het verbouwen en wijzigen van een monument, dat in de terminologie van het wetsvoorstel zowel een

[78] Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), 33 348.

bouwactiviteit als een rijksmonumentenactiviteit of een gemeentelijke monumentenactiviteit betreft. Het doel van een gelijktijdige indiening is dat een samenhangende beoordeling van de handeling aan de betrokken toetsingskaders mogelijk is. Bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten met betrekking tot een gebouwd monument geldt een dergelijke samenhang in het bijzonder omdat de toepasselijkheid van bepaalde regels uit het Bouwbesluit 2012 mede afhankelijk kan zijn van de vergunning die voor de betrokken monumentenactiviteit is of gelijktijdig wordt verleend. Ook een aanvrager zal er in die situatie dus bij gebaat zijn dat de omgevingsvergunning voor een monumentenactiviteit gelijktijdig of in ieder geval voorafgaand aan de bouwactiviteit wordt aangevraagd. Aan het los en gespreid in de tijd aanvragen van vergunningen voor activiteiten bestaat soms echter met goede redenen behoefte. Om hierin te kunnen voorzien is destijds in de Wabo al de mogelijkheid opgenomen dat een vergunning gefaseerd in twee voor beroep openstaande deelbesluiten kan worden verkregen. Per deelbesluit kan (in de tijd) over de aanvaardbaarheid van afzonderlijke activiteiten helderheid worden verkregen. De besluiten van de eerste en tweede fase samen vormen onder de Wabo de omgevingsvergunning. Onder de Wabo wordt het werken met het vereiste van onlosmakelijke samenhang echter niet altijd eenvoudig gevonden. Met regelmaat komt in de rechtspraak dan ook de vraag aan de orde in hoeverre activiteiten wel of niet onlosmakelijk zijn. Ook uit een eerste evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online blijkt dat het begrip onlosmakelijke samenhang vragen oproept en dat bij omvangrijke projecten veelvuldig wordt gewerkt met deelvergunningen en het gefaseerd verlenen van omgevingsvergunningen.[79] De faseringsregeling van de Wabo is bovendien procedureel complex en beperkt alsnog de vrijheid van de aanvrager om een vergunning voor onlosmakelijke activiteiten in meer dan twee fasen te verkrijgen. Daarom werd, ondanks de faseringsregeling, een gebrek aan flexibiliteit ervaren. Deels is hieraan tegemoet gekomen met een wijziging van de Wabo waarmee de mogelijkheid is geboden om de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan los en vooruitlopend op een bouwactiviteit te kunnen aanvragen.[80]
Nu in het wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning worden toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling bewerkelijker worden, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing meer ingewikkeld. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijk samenhang niet is overgenomen in het wetsvoorstel. Procedureel wordt hiermee een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd, waarbij een procedurele faseringsvariant zelfs geheel overbodig is. Daarbij blijft gewaarborgd dat er geen ongewenste gevolgen optreden. Een handeling is in ieder geval verboden zolang niet voor alle activiteiten die daar onlosmakelijk deel van uitmaken, een vergunning is verleend. Als waarborg om bij overtreding te kunnen handhaven, is het vereiste van onlosmakelijke samenhang dus niet nodig. Een aanvrager wordt wel nadrukkelijker zelf verantwoordelijk om er voor te zorgen dat hij over de vereiste vergunningen beschikt. De Omgevingswet faciliteert de aanvrager hierbij doordat hij met het doorlopen van de 'vergunningscheck' uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist. Bovendien rust op grond van artikel 3:20 van de Awb[81] op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die voor nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten. Het wetsvoorstel bevat nog in één geval het vereiste van gelijktijdige indiening. Dit vereiste is aan de orde indien er sprake is van een aanvraag voor een vergunning om een milieuactiviteit en een waterkwaliteitsactiviteit als die activiteiten betrekking hebben op dezelfde installatie als bedoeld in bijlage I van de richtlijn industriële emissies. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.9, derde lid. Voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten geldt verder dat de bestaande regeling uit de Wabo wordt voortgezet, op grond waarvan een dergelijke aanvraag ook wordt aangemerkt als aanvraag voor een locatieontwikkelingsactiviteit indien het bouwplan in strijd is met het omgevingsplan.

Gefaseerde vergunningverlening voor bouwen in strijd met het omgevingsplan

Zoals eerder toegelicht komt het vereiste van onlosmakelijke samenhang in het wetsvoorstel op één uitzondering na geheel te vervallen. Daarmee vervalt ook de noodzaak voor een procedurele faseringsregeling. De aanvrager kan voor activiteiten in één keer één vergunning, of (al dan niet gespreid in de tijd) los van elkaar afzonderlijke vergunningen aanvragen. Daarmee heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen die benodigd zijn voor een project. Daarmee wordt het beter mogelijk om het proces van vergunningverlening efficiënt te laten aansluiten op de planvorming en realisering van een project. Een veel voorkomende toepassing van het gefaseerd in de tijd aanvragen van vergunningen betreft het bouwen van een bouwwerk dat in strijd is met het bestemmingsplan. Het kan voor een

[79] AT Osborne, Evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket Online, Baarn, 18 september 2012.
[80] Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2013, 144/145.
[81] In een voorstel tot wijziging van de Awb dat parallel loopt met dit wetsvoorstel wordt dit artikel 3:19.

initiatiefnemer een volstrekt logische wens zijn om eerst een appellabel besluit te verkrijgen over de vraag of op een bepaalde locatie een bepaald bouwwerk met het beoogde gebruiksdoel mag worden gebouwd, voordat de detailtoestemming voor de precieze bouwtechnische uitwerking en vormgeving wordt aangevraagd.
Voor de inwerkingtreding van de Wabo bestond hiervoor, onder de Woningwet en de Wro, de mogelijkheid om een gefaseerde bouwvergunning aan te vragen. Hierbij werd de planologische aanvaardbaarheid beoordeeld in de eerste fase en de bouwtechnische aanvaardbaarheid in de tweede fase. Onder de Wabo is deze regeling voortgezet onder de constructie van het gefaseerd kunnen aanvragen en verkrijgen van een omgevingsvergunning. Daarbij kan de omgevingsvergunning voor de activiteit 'strijdig (planologisch) gebruik' (toestemming voor de afwijking van het bestemmingsplan) en de activiteit 'bouwen' in twee deelbesluiten worden verkregen. Bijzondere aandacht verdient in dit verband de beoordeling van een bouwplan aan redelijke eisen van welstand. Deze beoordeling diende onder de faseringsregeling van de Woningwet plaats te vinden in het eerste fase besluit van de bouwvergunning. In die eerste fase werden de ruimtelijke aspecten van het project beoordeeld. Die beoordeling kon daarbij overigens op de hoofdlijnen van het bouwvolume en de plaatsing van het bouwwerk in relatie tot zijn omgeving plaatsvinden. De gegevens over (gevel)detailleringen van het uiterlijk en materiaalkeuzen konden worden beoordeeld nadat de vergunning was verleend. Dit kon plaatsvinden in de vorm van een uitgestelde toetsing via aan de vergunning verbonden voorschriften (de zogenoemde bouwvergunning op hoofdlijnen). Onder de Wabo is deze werkwijze enigszins gewijzigd. De beoordeling van de bouwactiviteit, inclusief de toetsing aan redelijke eisen van welstand, kan in zijn geheel plaatsvinden in de tweede fase. De planologische beoordeling van de toelaatbaarheid van de activiteit (planologisch) 'strijdig gebruik' kan plaatsvinden in de eerste fase. In het kader van die planologische beoordeling van een bouwplan, behoort ook de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het bouwvolume en de plaatsing van het bouwwerk in relatie tot zijn omgeving plaats te vinden. Als die aspecten (uitputtend) beoordeeld en aanvaarbaar zijn bevonden in de eerste fase, gelden die aspecten in de tweede fase bij de welstandsbeoordeling van het bouwplan als gegeven. De hoofdlijn van een bouwplan kan in ieder geval in het kader van de beoordeling van de activiteit 'strijdig (planologisch) gebruik' worden beoordeeld in de eerste fase en de bouwtechnische beoordeling en de beoordeling op detailpunten in het uiterlijk kan beoordeeld worden in het kader van de bouwactiviteit in de tweede fase.
Onder de Omgevingswet zullen redelijke eisen van welstand niet langer als afzonderlijke toetsingsgrond voor bouwactiviteiten blijven bestaan. De welstandsregels, evenals de daarbij in beleidsregels vastgelegde beoordelingscriteria, worden integraal onderdeel van de bij het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten. Aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten worden aan de regels over het bouwen uit het omgevingsplan beoordeeld. Voor zover een bouwplan met die regels in strijd is, dient het bevoegd gezag een aanvraag voor een bouwactiviteit ook aan te merken als een verzoek om omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit (om het bouwplan in afwijking van het omgevingsplan te kunnen toestaan). De aanvrager kan er voor kiezen deze locatieontwikkelingsactiviteit ook los en voorafgaand aan de bouwactiviteit aan te vragen. Het bevoegd gezag beschikt hierbij over een ruime mate van vrijheid om het detailniveau van een aanvraag voor de locatieontwikkelingsactiviteit te bepalen. In overleg met de aanvrager kan er hierbij voor worden gekozen om op basis van relatief globale gegevens over plaatsing, bouwvolume en bouwhoogte te beoordelen of de locatieontwikkelingsactiviteit kan worden toegestaan. De (bouwkundige en stedenbouwkundige) detailleringen kunnen vervolgens aan de orde komen bij de later in te dienen aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. De vergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit, die toestaat om voor een bouwplan af te wijken van het omgevingsplan, maakt deel uit van het toetsingskader van de later aan te vragen omgevingsvergunning voor de betrokken bouwactiviteit. Aan die eerder verleende vergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kunnen, met het oog op de betrokken bouwactiviteit, voorschriften zijn verbonden waar de later in te dienen aanvraag voor de bouwactiviteit op wordt beoordeeld. Zo kan er voor gekozen worden om aspecten met betrekking tot bijvoorbeeld het uiterlijk van het bouwwerk, de precieze bouwhoogte, dakhellingen, nokhoogten of de mate waarin op eigen terrein in de parkeerbehoefte dient te worden voorzien, niet direct in het kader van de locatieontwikkelingsvergunning uitputtend te beoordelen, maar pas bij de beslissing over de vergunning voor de bouwactiviteit. Zo is het voor het bevoegd gezag mogelijk om, afhankelijk van het (gewenste) detailniveau van een aanvraag om omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, belangrijke beoordelingsaspecten feitelijk te beoordelen in het kader van de later aan te vragen omgevingsvergunning voor het concreet uitgewerkte bouwplan. Hiermee worden de mogelijkheden voor flexibiliteit verder geoptimaliseerd.
In dit verband wordt nog gerefereerd aan enkele misverstanden die zijn gerezen naar aanleiding van het geïntroduceerde begrip 'locatieontwikkelingsactiviteit'. Een aanvrager bepaalt voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd. Indien dat een locatieontwikkelingsactiviteit betreft, betekent dit niet dat een aanvrager alle activiteiten die op een bepaalde locatie zullen worden verricht, gelijktijdig als onderdeel van die locatieontwikkelingsactiviteit zou moeten aanvragen. Dat zou er feitelijk op neer komen dat bij de bouw van een woonwijk, elk te onderscheiden activiteit die moet plaatsvinden in strijd met het omgevingsplan in één keer zou moeten worden aangevraagd. Dat is niet beoogd. Zo blijft het mogelijk dat gespreid in de tijd afzonderlijke omgevingsvergunningen worden verleend voor

locatieontwikkelingsactiviteiten die bijvoorbeeld bestaan uit het kappen van bomen, het bouwrijpmaken van gronden, het aanleggen van wegen en het bouwen van gebouwen. De aanvrager bepaalt de reikwijdte van zijn aanvraag. Het bevoegd gezag bepaalt uiteindelijk of de minimale omvang van de in de aanvraag afgebakende activiteit en daarbij overgelegde gegevens toereikend zijn om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen en daarop een goede beslissing te kunnen nemen. Een evident voorbeeld waarbij een bevoegd gezag geen goede beslissing kan nemen op een aanvraag, is de bouwactiviteit die enkel bestaat uit het bouwen van een dak op een locatie waar nog geen bouwwerk aanwezig is. Het kan niet zo zijn dan een dergelijk geïsoleerd bouwdeel, dat bouwkundig en functioneel onlosmakelijk verbonden is met het onder het te bouwen dak gelegen overige deel van het bouwwerk, los wordt aangevraagd. Het is op deze wijze niet mogelijk om een bouwwerk op te knippen in allerlei losse bouwdelen en daarvoor afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Bouwdelen die bouwkundig en functioneel zodanig met elkaar verbonden zijn dat een geïsoleerde beoordeling van die onderscheidenlijke delen niet mogelijk is, dienen samenhangend als onderdeel van één bouwplan te worden aangevraagd. Een dergelijke benadering geldt mutatis mutandis ook voor locatieontwikkelingsactiviteiten. Dat is overigens niet anders dan zoals dat nu onder de Wabo geldt voor de activiteit 'strijdig (planologisch) gebruik'. De aanvraag moet een zinvolle beoordeling van de aanvaardbaarheid van de activiteit mogelijk maken. Daarvoor kan het in algemene zin vereist zijn dat een activiteit een minimale omvang heeft.

Loslaten van het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht

Een belangrijke wijziging in het wetsvoorstel is dat het begrip inrichting in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, niet langer aangrijppunt is voor het stellen van algemene milieuregels en voor de vergunningplicht voor milieuactiviteiten. Het aangrijppunt voor de algemene regels en voor de vergunningplicht is in het wetsvoorstel uitsluitend het begrip 'activiteit'. Het gaat daarbij om een activiteit die als zodanig is aangewezen in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of een andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit. Met deze voorgestelde wijziging wordt voortgebouwd op de conclusies van twee STEM-rapporten[82] over de regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten en het begrip inrichting.[83,84]
De wijziging komt tegemoet aan de uit het rapport op basis van praktijkervaringen naar voren komende wens van het bedrijfsleven om de normen meer te richten op handelen. De ordening die het begrip 'inrichting' aanbrengt, sluit in de ogen van het bedrijfsleven onvoldoende aan op wat in de belevingswereld van bedrijven als een samenhangend geheel wordt gezien. Zo werden onder andere veel problemen ervaren met de toepassing van het criterium 'bindingen' bij de beantwoording van de vraag of verschillende installaties als één inrichting moeten worden beschouwd. In dat verband wordt met name de toepassing van het criterium van organisatorische bindingen als onnatuurlijk ervaren. Door niet langer het begrip 'inrichting' als aangrijppunt te hanteren, kan een betere integratie plaatsvinden met regels voor milieubelastende activiteiten waarin juist de activiteit als uitgangspunt wordt gehanteerd. Vergelijkbare activiteiten die buiten een inrichting of tijdelijk worden verricht, kunnen met het aangrijppunt activiteit op dezelfde wijze worden gereguleerd. Het is daarbij overigens niet de bedoeling om met het schrappen van het inrichtingenbegrip meer vergunningplichten in het leven te roepen voor aparte activiteiten die nu niet vergunningplichtig zijn of waarvoor algemene regels gelden (zoals bijvoorbeeld het uitrijden van mest in het buitengebied).
Het feit dat het begrip 'inrichting' niet langer als aangrijppunt voor de vergunningplicht wordt gehanteerd, betekent niet dat het begrip of een daarmee vergelijkbaar begrip, in het wetsvoorstel of de daarop gebaseerde regelgeving in zijn geheel niet meer zal kunnen worden gebruikt. Naar verwachting zal het in de sfeer van de uitvoeringsregelgeving, met name vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals de Seveso-richtlijn, nodig zijn om het begrip, of een daarmee vergelijkbaar begrip waarmee samenhang in activiteiten wordt uitgedrukt, op sommige plaatsen toch te hanteren. Dit zal dan echter een beperktere context hebben dan nu in de Wet milieubeheer en de Wabo het geval is.
Mede in verband met het loslaten van het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht, zal bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving bijzondere aandacht worden gegeven aan de problematiek van cumulatie van milieugevolgen van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in relatie tot de omgeving waarin zij plaatsvinden. Een voorbeeld van dergelijke cumulatie is wanneer verschillende activiteiten op één locatie geluid produceren. Voorkomen moet worden dat door dergelijke cumulatie van gevolgen overschrijding van omgevingswaarden plaatsvindt. Dit speelt

[82] Structurele Evaluatie Milieuwetgeving. Het betreft een inmiddels opgeheven samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), METRO (Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en Arcadis.
[83] Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgevonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, november 2009, ISBN: 978-90-8958-120-4; 110643/CE9/048/000360.
[84] Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven' van juni 2010, ISBN: 978-90-8958-168-6; B02023/CE0/0D8/000040/dt.

echter niet uitsluitend bij vergunningen, maar ook (en vanwege de brede toepassing daarvan zelfs nog sterker) bij algemene regels.
Het treffen van deze voorziening om cumulatieve gevolgen tegen te gaan kan onder andere worden vormgegeven in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 5.13 van het wetsvoorstel, waarbij het toetsingskader voor de afzonderlijke omgevingsvergunningplichtige activiteiten uit artikel 5.1 nader zal worden vormgegeven. Er wordt onder meer overwogen om de beoordeling van de cumulatie via dit toetsingskader vorm te geven voor individuele gevallen (zoals omgevingsvergunning en maatwerkvoorschrift). Maar ook andere instrumenten van de Omgevingswet kunnen voor het tegengaan van cumulatie worden ingezet, zoals door het vaststellen van omgevingswaarden en het geven van regels in het omgevingsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld de gebruiksruimte worden vertaald in emissieplafonds die voor activiteiten gelden. Overigens is ook met het inrichtingenbegrip cumulatie van gevolgen voor de fysieke omgeving niet altijd automatisch en volledig geborgd, dit vergt daarnaast ook vaak een afweging in het kader van het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet zal in het kader van het omgevingsplan eveneens een dergelijke afweging worden gemaakt.

Bevoegd gezag voor vergunningverlening

Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op één of meer activiteiten betrekking hebben. Uitgangspunt voor de omgevingsvergunning is dat een initiatiefnemer kan volstaan met één aanvraag bij één loket en dat hij van één bevoegd gezag toestemming krijgt; burgers en bedrijven kunnen zodoende met één aanvraag volstaan. Vervolgens draagt de overheid zorg voor een afgestemde procedure, behandeling en vergunningverlening 'achter het loket'. Als de initiatiefnemer één aanvraag indient, is er dus sprake van één bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, en voor het toezicht op de naleving en de handhaving daarvan. Dit geldt zowel voor aanvragen die slechts één activiteit betreffen, als voor aanvragen die meerdere activiteiten omvatten.
Welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor het besluit over de omgevingsvergunning wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Als de initatiefnemer separate aanvragen indient voor een omgevingsvergunning voor zijn activiteiten, dan berust de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op de aanvraag, afhankelijk van de aangevraagde activiteit(en), bij het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een minister. Uitgangspunt bij de toedeling van het bevoegd gezag is het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente als eerste verantwoordelijk is voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit uitgangspunt komt ook naar voren bij de toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De gemeente is bevoegd gezag, tenzij anders is bepaald.
In veruit de meeste gevallen zal dus de initiatiefnemer ook bij separate aanvragen om omgevingsvergunning te maken krijgen met slechts één bevoegd gezag, namelijk het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit in hoofdzaak wordt verricht. Een aanvraag kan in ieder geval altijd bij het college van burgemeester en wethouders worden ingediend. In gevallen waarin dit college niet zelf bevoegd is, geldt een doorzendplicht. Aanvragen kunnen altijd ook rechtstreeks bij het bevoegd gezag worden ingediend.
Hoewel de initiatiefnemer veelal alleen te maken heeft met het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag, kan het, wanneer meerdere activiteiten los worden aangevraagd, toch voorkomen dat verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor de vergunningverlening en handhaving van de activiteiten. Bij de implementatie van de Omgevingswet kan hiervoor, rekening houdend met de praktijk die zich gevormd heeft na de invoering van de Wabo en de Waterwet, aandacht worden besteed aan de operationalisering van de één-loketgedachte, de afstemming en samenwerking daarbij tussen verschillende overheden en de mate waarin ICT de samenwerking achter het loket kan faciliteren.
Soms kan het echter beleidsmatig wenselijk zijn het bevoegd gezag voor de los aangevraagde activiteiten onder één bevoegd gezag onder te brengen. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal aangrijpingspunten. Allereerst biedt de flexibiliteitsregeling van artikel 5.11 van het wetsvoorstel een oplossing. Met toepassing van deze regeling kunnen bestuursorganen, met wederzijdse instemming bepalen om de bevoegdheid tot vergunningverlening over te dragen. Deze regeling kan bijvoorbeeld worden toegepast indien het vanuit het oogpunt van doelmatigheid gewenst is samenhangende activiteiten bij één bestuursorgaan onder te brengen om ongewenste versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen. Het overdragen van de bevoegdheid kan ook ingezet worden bij reeds verleende vergunningen, indien dit wordt toegepast in samenhang met een ambtshalve revisievergunning.
Het wetsvoorstel bevat daarnaast de grondslag om in specifieke gevallen samenhang aan te brengen in activiteiten in de fysieke leefomgeving en in het bevoegd gezag, zodat in die situaties zo veel mogelijk één bestuursorgaan bevoegd is voor vergunningverlening én handhaving. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen bij complexe bedrijven met aanzienlijke milieugevolgen.

Bevoegd gezag omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

Het wetsvoorstel voorziet in een specifieke regeling, waarbij de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor die handelingen in het watersysteem waarvoor op grond van de Waterwet of de keur een vergunning is vereist. Op grond van artikel 5.9, tweede lid, in samenhang met artikel 5.10 is in dat geval de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag voor de vergunning. De regeling is ingesteld omdat zonder deze regeling bij gelijktijdige indiening van activiteiten die nu onder de Waterwet vallen, met andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld bouwen, de waterschappen hun bevoegdheden zouden verliezen aan de gemeente, provincie of het Rijk. Zonder deze regeling zouden waterschappen als functioneel bestuursorgaan immers geen bevoegd gezag kunnen zijn in gevallen van een combinatie van een wateractiviteit met een activiteit waarvoor alleen een algemeen bestuursorgaan bevoegd kan zijn, zoals een bouwactiviteit op een primaire waterkering. Het uitsluiten van de bevoegdheid voor de waterschappen voor deze situaties, zou in veel gevallen ook tot gevolg hebben dat het bevoegd gezag niet wordt toegedeeld aan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de belangrijkste activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd. Volledige integratie van alle wateractiviteiten in de omgevingsvergunning zou verder kunnen leiden tot een centralisatie van de vergunningverlenende taken voor activiteiten in de rijkswateren, inclusief vergunningplichtige buitendijkse activiteiten. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een regeling waarbij de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor die handelingen in het watersysteem waarvoor vergunning is vereist zoals nu geregeld onder de Waterwet en de verordeningen van waterschappen. Voor deze watergerelateerde activiteiten, blijft zodoende formeel gezien een aparte aanvraag om omgevingsvergunning vereist, waarop een apart besluit door de waterbeheerder of de provincie wordt genomen en waarbij toezicht en handhaving ook bij de waterbeheerder of de provincie ligt.
In lijn met de uitgangspunten zorgt de overheid ook in deze situatie voor een afgestemde procedure, behandeling en besluitvorming achter het loket. De regeling zal zodanig worden ingericht dat de aanvrager maximaal wordt bediend. Via de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb zal gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd, wanneer deze door de initiatiefnemer gezamenlijk worden aangevraagd. De aanvrager kan terecht bij één digitaal loket, en krijgt de procedureel afgestemde toestemmingen op één moment. In aanvulling hierop is het voor IPPC-activiteiten* noodzakelijk te voorzien in een aantal bepalingen om te kunnen voldoen aan de richtlijn industriële emissies. Deze richtlijn vraagt om de borging van een integrale benadering voor IPPC-activiteiten. Het wetsvoorstel voorziet met artikel 5.9, derde lid, dan ook in een plicht de afzonderlijk in te dienen aanvragen gelijktijdig in te dienen. Daarnaast krijgt het algemeen bestuur doorzetmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing af te kunnen dwingen, dit om aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies te kunnen voldoen. Tot slot is in verband hiermee voorzien in de bevoegheid om wanneer één van beide vergunningen wordt gewijzigd of ingetrokken, ook de andere vergunning in te trekken of te wijzigen. Wat betreft toezicht en handhaving, waarbij het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de aparte vergunning voor wateractiviteiten, ook bevoegd is voor het toezicht en de handhaving van die activiteit, wordt uitgegaan van een goede onderlinge afstemming met het andere bestuursorgaan.

Toetsingskader van de aanvraag om omgevingsvergunning.

Voor vergunningplichten die door het Rijk zijn aangewezen wordt, met het oog op de rechtszekerheid en doelmatigheid, per activiteit bij algemene maatregel van bestuur een op die activiteit toegesneden toetsingskader gegeven. Op basis daarvan dient de aanvaardbaarheid van de activiteit te worden beoordeeld en wordt de mogelijkheid tot het stellen van voorschriften aan de vergunning materieel begrensd. Bij de invulling van deze toetsingskaders kan een onderscheid worden gemaakt tussen toetsingskaders met een meer limitatief specifiek karakter, zoals dat voor een bouwactiviteit, en die waarbij sprake is van een brede afweging van veel aspecten en met veel beslisruimte zoals bij een ontgrondingen- of locatieontwikkelingsactiviteit. Bij activiteiten met een beperkte invloed op de fysieke leefomgeving is een specifiek en gesloten toetsingskader doelmatig: de initiatiefnemer weet snel of hij een omgevingsvergunning krijgt voor zijn activiteit. Het verruimen van deze toetsingskaders zou er toe leiden dat activiteiten op veel meer aspecten beoordeeld moeten worden dan nu het geval is en gaat ten koste van de voorspelbaarheid of activiteiten toelaatbaar zijn. Bij het doorlichten van algemene regels van het Rijk voor activiteiten wordt goed gekeken naar de mogelijkheden om toetsingskaders met een open karakter verder te verbreden en te verruimen om daarmee de afwegingsruimte van bestuursorganen te vergroten.
De verdere integratie van activiteiten in één omgevingsvergunning betekent ook winst voor de beslisruimte van bestuursorganen en voor de mogelijkheid om een meer integrale afweging te maken. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke toetsingskaders, kan de beslisruimte van de verschillende activiteiten door gecoördineerde toetsing beter met elkaar in verband worden gebracht en integraal worden afwogen. Het vergroten van de beslisruimte voor het maken van afwegingen

verbetert de afstemming tussen toetsingskaders en vergroot de mate van integraliteit bij de beoordeling.
Verder worden de toetsingskaders van het Rijk gestroomlijnd door eenduidigheid in begrippen, het schrappen van dubbelingen, maar ook door meer eenduidigheid in de wijze waarop omgevingswaarden al dan niet zullen doorwerken in toetsingskaders. Deze aanpassing maakt deel uit van het traject van de totstandkoming van uitvoeringsregelgeving van het Rijk. In combinatie met digitalisering wordt gestreefd naar een situatie waarbij voor de initiatiefnemers meer dan voorheen inzichtelijk wordt welke toetsingskaders van toepassing zijn voor de voorgenomen activiteiten.
Voor vergunningplichten op grond van decentrale verordeningen, geldt het toetsingskader zoals dat voor de betrokken activiteit door het bestuursorgaan in de verordening is in gegeven.

Toetsing bij de programmatische aanpak

Het stelsel van de Omgevingswet zet zoveel mogelijk in op het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving op gebiedsniveau, bijvoorbeeld door een programma in verband met een omgevingswaarde op gebiedsniveau vast te stellen. Als er sprake is van een programma waarmee invulling wordt gegeven aan een programmatische aanpak, is bepaald dat voor dat onderdeel het toetsingskader van de omgevingsvergunning op een andere wijze functioneert. In dat geval toetst het bestuursorgaan de aanvraag om vergunning voor dat onderdeel niet aan het voor die activiteit aangewezen toetsingskader, maar aan het toetsingskader dat in een programmatische aanpak is opgenomen. Dat is mogelijk omdat de overheid via een programmatische aanpak zorg draagt voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving op gebiedsniveau. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.6.

Beleidsregels

De mogelijkheid om beleidsregels te stellen, biedt bestuursorganen een bijzondere vorm van flexibiliteit bij het gebruik van bevoegdheden. Volgens de Awb wordt met een beleidsregel bedoeld: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.[85] Naar hun inhoud en strekking gaat het bij beleidsregels om algemene, voor herhaalde toepassing vatbare, regels voor het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan, die zich ertoe lenen om tegenover betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast.[86]
Omgevingsvisies en programma's als bedoeld in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn niet aan te merken als beleidsregels als bedoeld in de Awb. Dergelijke beleidsdocumenten lenen zich er naar hun inhoud en strekking niet toe om tegenover betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast en de beleidsuitspraken in die documenten hebben doorgaans een globaler karakter. Dat neemt niet weg dat een visie of programma wel beleidsregels kan bevatten, voor zover die voldoen aan de kenmerken van beleidsregels zoals beschreven in de Awb.
Beleidsregels zorgen voor consistent overheidshandelen in de uitvoeringspraktijk. Zij maken duidelijk hoe een bestuursorgaan een bevoegdheid in concrete gevallen zal toepassen, bijvoorbeeld bij het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning. Daarmee dragen beleidsregels bij aan een voorspelbare overheid en het voorkomen van willekeur bij de uitoefening van bevoegdheden. Doordat er geen vormvereisten voor beleidsregels gelden, heeft een bestuursorgaan bij het vaststellen van beleidsregels meer vrijheid dan bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in bijvoorbeeld een omgevingsplan. Door het ontbreken van vormvereisten bieden beleidsregels meer flexibiliteit bij het concreet invulling geven aan afwegingscriteria, meer mogelijkheden tot visueel weergeven en ook meer ruimte voor het aanbrengen van samenhang tussen verschillende onderwerpen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Dit is destijds voor de wetgever aanleiding geweest om welstandscriteria niet langer onderwerp te laten zijn van de gemeentelijke bouwverordening maar van beleidsregels.[87] Het was ondoenlijk gebleken om concrete criteria voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het uiterlijk van te bouwen gebouwen op te nemen in algemeen verbindende voorschriften in bouwverordeningen. In de beleidsregels die op dit moment zijn opgenomen in gemeentelijke welstandsnota's, blijkt het abstracte wettelijk criterium 'strijd met redelijke eisen van welstand' goed te concretiseren. De praktijkervaring die sindsdien met die beleidsregels zijn opgedaan, is positief.
De mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen, is vastgelegd in de Awb[88]. Op grond daarvan kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen over een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende of door hem gedelegeerde bevoegdheid. Dit vergt in de Omgevingswet derhalve

[85] Artikel 1.3, vierde lid, Awb.
[86] Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, pag. 113–114.
[87] Kamerstukken II 1998/99, 26 734, nr. 3, blz. 15–16.
[88] Artikel 4.81, eerste lid, Awb.

geen afzonderlijke regeling. In het kader van de Omgevingswet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleidsregels over de uitleg van voorschriften over de verplichte aanwezigheid van parkeervoorzieningen bij een gebouw. In veel gemeentelijke bouwverordeningen is in dat verband volstaan met abstracte voorschriften zoals 'Indien de omvang of de bestemming van het gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht' en 'Deze ruimte mag niet overbemeten zijn, gelet op het gebruik van het gebouw, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer'. Die algemeen verbindende voorschriften bevatten een aantal tamelijk abstracte criteria ('indien de omvang of de bestemming van het gebouw daartoe aanleiding geeft', 'in voldoende mate', 'deze ruimte mag niet overbemeten zijn', 'gelet op het gebruik van het gebouw' en 'rekening houdend met eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer'). Ook het Rijk hanteert bij vergunningverlening in het omgevingsrecht beleidsregels, bijvoorbeeld de regels die nu onder de Waterwet, de Ontgrondingenwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken bestaan. Door beleidsregels over de uitleg van die voorschriften vast te stellen, wordt burgers, bedrijven, het bevoegd gezag, toezichthouders en handhavers vooraf houvast gegeven over de aanvaardbaarheid van activiteiten waarop de voorschriften betrekking hebben.
Net als nu in de Woningwet voor welstandstoezicht het geval is, is in het wetsvoorstel daarnaast gebruik gemaakt van de eveneens in de Awb opgenomen mogelijkheid[89] om te bepalen dat beleidsregels ook kunnen worden vastgesteld door een ander bestuursorgaan dan het bevoegde bestuursorgaan. Dit maakt het mogelijk dat de gemeenteraad beleidsregels vaststelt die het college van burgemeester en wethouders bij de uitoefening van een aan hen toekomende bevoegdheid moet toepassen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleidsregels over de welstandscriteria die het bevoegd gezag (in de regel het college van burgemeester en wethouders) moet toepassen bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Aanleiding daartoe is dat het wettelijk welstandscriterium 'strijd met redelijke eisen van welstand' in het wetsvoorstel – evenals in de Woningwet het geval is – op wetsniveau is gesteld en het vaststellen van beleidsregels met concrete welstandscriteria een taak voor de gemeenteraad wordt geacht. Vanwege de kenbaarheid van die beleidsregels moeten dergelijke beleidsregels in een bijlage bij het omgevingsplan worden opgenomen. Voor het overige zijn beleidsregels kenbaar doordat het besluit waarmee beleidsregels worden vastgesteld, pas in werking treedt wanneer dat besluit volgens afdeling 3.6 van de Awb is bekendgemaakt[90]. Tegen een besluit tot vaststelling van beleidsregels staat op grond van de Awb geen beroep open (net zoals tegen een besluit tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften geen beroep openstaat).[91] Om overigens ieder misverstand uit te sluiten over de vraag of een omgevingsvisie of een programma als een voor bezwaar en beroep vatbaar Awb-besluit zou kunnen worden aangemerkt, worden de omgevingsvisie en het programma via de Invoeringswet Omgevingswet op de negatieve Awb-lijst geplaatst.
Bijkomende voordelen van het gebruiken van de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen, is dat er met beleidsregels minder geschillen tussen burgers en bedrijven en het bevoegd gezag over de uitleg van abstracte criteria in algemeen verbindende voorschriften zullen zijn en dat er minder behoefte zal zijn aan afwijking van regels door een omgevingsvergunning(procedure) omdat beleidsregels op grond van de Awb een inherente afwijkingsmogelijkheid hebben.[92]

Vooroverleg

Het stelsel van de Omgevingswet is een formeel stelsel dat regels en procedures, zoals vergunningprocedures, omvat. Met dit stelsel wordt beoogd in regels zoveel mogelijk voorafgaand houvast te bieden over de aanvaarbaarheid van voorgenomen activiteiten. In een aantal gevallen zal definitieve zekerheid over de aanvaardbaarheid van een activiteit pas verkregen worden nadat een vergunningprocedure is doorlopen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de voorgenomen verbouwing van een monument en bij activiteiten die alleen bij afwijking van de regels kunnen worden verwezenlijkt. Het is in zulke gevallen door de aard der zaak onmogelijk om in regels voorafgaand volledige zekerheid over de aanvaardbaarheid van de voorgenomen activiteit te geven. In een dergelijk geval kan de vergunningaanvrager voorafgaand aan het indienen van de aanvraag zelf actie ondernemen om bij te dragen aan snelle afhandeling van de aanvraag met een voor de aanvrager redelijk voorspelbare uitkomst. De aanvrager kan zich bijvoorbeeld laten bijstaan door een deskundig adviseur of vooroverleg voeren met het bevoegd gezag over de voorgenomen vergunningaanvraag. Vooroverleg kan leiden tot vergunningaanvragen die kwalitatief voldoende zijn en daarmee tot procedurele snelheid bij de afhandeling van aanvragen. Evenals onder de huidige wetgeving bevat het wetsvoorstel geen regeling van het vooroverleg. Reden daarvoor is dat wettelijke regulering zou bijdragen aan toename van de regeldruk en de bestuurlijke-lastendruk en dat in de uitvoeringspraktijk naar verwachting direct

[89] Artikel 4.81, tweede lid, Awb.
[90] Artikel 3.40 Awb.
[91] Artikel 8.3, eerste lid, Awb.
[92] Artikel 4.84 Awb.

behoefte zou ontstaan aan vormen van informeel vooroverleg die aan het geformaliseerde vooroverleg vooraf zouden gaan. Het wetsvoorstel brengt derhalve geen verandering in de mogelijkheden tot vooroverleg zoals die op dit moment in de uitvoeringspraktijk bestaan.

Schrappen van de revisievergunning op aanvraag

Het wetsvoorstel beperkt de revisievergunning tot een ambtshalve bevoegdheid van het bevoegd gezag om te voorzien in een administratieve samenvoeging van gerelateerde vergunningen met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving. De revisievergunning op aanvraag wordt in het wetsvoorstel geschrapt. De bevoegdheid van een ambtshalve revisievergunning kan toegepast worden als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving. Een bedrijf breidt bijvoorbeeld uit, vergroot de productiecapaciteit, begint nieuwe activiteiten of vervangt verouderde installaties door nieuwe en schonere. Telkens neemt het bevoegd gezag daarover een besluit en ontstaat er een extra vergunning. Deze stapeling kan een onoverzichtelijke vergunningsituatie veroorzaken en zowel voor het bevoegd gezag als het bedrijf doelmatige uitvoering en handhaving belemmeren. Daarom kennen zowel de milieu- als waterregelgeving van oudsher de revisievergunning om na een aantal wijzigingen met een schone lei te kunnen beginnen.
De revisievergunning wordt in de praktijk echter ook gebruikt als instrument om veranderingen te vergunnen of voorschriften te wijzigen, terwijl deze daarvoor niet is bedoeld. Om de aanvullende werking van de revisievergunning ten opzichte van de aanvraag om een nieuwe vergunning en wijziging en intrekking van een bestaande vergunning helder neer te zetten, kent het voorgestelde artikel 5.24, eerste lid, uitsluitend nog, analoog aan artikel 6.19 van de Waterwet, het instrument van de ambtshalve revisievergunning, die in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan worden verleend. De revisievergunning ‘op aanvraag’, waaraan een volledige aanvraag ten grondslag ligt die betrekking heeft op alle activiteiten – zowel oud als nieuw – die een bedrijf verricht, is vervallen. Hiermee wordt een lastenverlichting voor het bedrijfsleven bereikt. Dat hoeft immers geen complete aanvraag meer in te dienen voor de activiteiten waarvoor al eerder een omgevingsvergunning is verleend. Indien er voor de verschillende van kracht zijnde omgevingsvergunningen verschillende bestuursorganen betrokken zijn, kan ter voorkoming van versnippering van het bevoegd gezag,de bevoegdheid worden overgedragen met overeenkomstige toepassing van de flexibiliteitsregeling in artikel 5.11. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

4.5.3 Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincie en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Met dit instrument wordt een slagvaardige procedure geboden voor projecten waarbij een overheidsorgaan een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en waterveiligheid, maar ook voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen. Bij het eerste gaat het om activiteiten van de overheid te faciliteren en ruimte te geven aan projecten met een publiek belang. Zo valt te denken aan de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, of versterking van een primaire waterkering. Ook kan de overheid faciliteren bij een initiatief dat vanuit het gebied of een private initiatiefnemer wordt genomen en waarbij het bereiken van private doelen en overheidsdoelen in de fysieke leefomgeving samen gaan. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur. De bevoegdheid tot het nemen van dit besluit ligt bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beleid tot realisatie van de projecten, dus bij gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of de minister die het aangaat.
Het projectbesluit is een instrument om te besluiten over projecten waarvoor in de huidige wetgeving het inpassingsplan (Wet ruimtelijke ordening), het tracébesluit (Tracéwet) en de projectplanprocedure (Waterwet) wordt toegepast. Juist bij deze projecten is een brede verkenning en een vroegtijdige participatie van publiek en belanghebbenden, leidend tot een gedragen voorkeursrichting en gecoördineerde uitvoering, van groot belang. De procedure voor het projectbesluit bevat een aantal waarborgen waarmee de adviezen over de ‘sneller en beter’-aanpak in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Bij het projectbesluit gaat het om het realiseren van projecten met een publiek belang waarbij door middel van een trechteringsmodel van initiatief tot concrete besluitvorming wordt gekomen.
Het wetsvoorstel voorziet niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Het projectbesluit is beoogd als instrument voor ingrijpende of complexe projecten. In het algemeen zullen dit projecten zijn ter verwezenlijking van provinciaal of nationaal beleid. Gebruik van de figuur van het projectbesluit door gemeenten ligt dan niet voor de hand. Ook op gemeentelijk niveau kan sprake zijn van ingrijpende, complexe projecten. De gemeente heeft voor het realiseren van deze projecten het instrument van de wijziging van het omgevingsplan en van omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten. In deze opzet geldt ook voor de gemeente dat via een omgevingsplan naar een omgevingsvergunning wordt getrechterd in de besluitvorming. Een extra instrument als het projectbesluit met eveneens een trechteringsmodel wordt daardoor voor gemeenten niet nodig geacht. Dit staat

er overigens niet aan in de weg dat gemeenten – hoewel niet wettelijk voorgeschreven – uit zichzelf toepassing kunnen geven aan de 'sneller en beter'-aanpak of andere vormen van participatie passend bij de schaal van het project.

Overeenkomsten en verschillen tussen de omgevingsvergunning en het projectbesluit

Het projectbesluit vervangt onder andere het tracébesluit, het inpassingplan en de projectplanprocedure op grond van de Waterwet. Dit zijn instrumenten die uit de praktijk zijn voortgekomen en bij uitstek zijn gericht op het realiseren van projecten met een publiek belang, zoals het oprichten van elektriciteitscentrales, het aanleggen van hoogspanningsleidingen, het aanleggen van windmolenparken of het aanpassen van snelwegen, vaarwegen spoorwegen en natte waterstaatswerken.
De instrumenten voor de omgevingsvergunning en het projectbesluit wijken op verschillende onderdelen van elkaar af. Het projectbesluit heeft alleen betrekking op projecten waar een bovengemeentelijk-, bovenregionaal of waterstaatsbelang mee gemoeid is. Omdat het projectbesluit, de omgevingsvergunning en de procedures daarvoor van elkaar verschillen is er voor gekozen om deze instrumenten naast elkaar te positioneren. Dat komt ook de overzichtelijkheid ten goede. Hieronder worden de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning aangegeven.

Verkenning

Een eerste verschil betreft de voorbereiding. Bij het projectbesluit vormt de verkenningsfase zoals die ook in de Tracéwet is opgenomen een belangrijk onderdeel. Die verkenningsfase vindt plaats met participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen. Deze verkenning leidt tot politiek-bestuurlijke besluitvorming op strategisch niveau over het al dan niet noodzakelijk zijn van een project. Afhankelijk van de omvang en aard van het project kan daarvoor een voorkeursbeslissing worden genomen of kunnen de resultaten daarvan in het (ontwerp)projectbesluit worden opgenomen. Wordt de noodzaak voor het project vastgesteld, dan kan het projectbesluit op basis van die verkenning verder worden uitgewerkt. Met het breed verkennen en het niet al te vroeg inzoomen op oplossingen wordt voorkomen dat in een te vroeg stadium een 'oplossing' wordt gepresenteerd.
In het wetsvoorstel is niet voorzien in een verkenningsfase voor de omgevingsvergunning.

Eén besluit

Met de omgevingsvergunning kan toestemming worden verleend voor meerdere aangevraagde activiteiten in één besluit. Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met één besluit alle toestemmingen voor het project verleend worden. Dat wil zeggen dat het projectbesluit niet alleen de omgevingsvergunning, maar ook andere toestemmingen, zoals bijvoorbeeld een verkeersbesluit, kan omvatten. Daarnaast kan met het projectbesluit ook het omgevingsplan worden gewijzigd.
Een ander verschil is dat met het projectbesluit algemene regels van de provincie, de gemeente of het waterschap buiten toepassing kunnen worden verklaard als die onevenredig belemmerend werken voor het project. De legitimering daarvan is dat het publieke belang van de projecten waar de projectprocedure betrekking op heeft. Dit zal zich echter beperken tot uitzonderingsgevallen.

Gecoördineerde besluitvorming

Een ander verschil is gelegen in de coördinatieregeling. Gedeputeerde staten kunnen of de Minister van Infrastructuur en Milieu of één van de andere ministers, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, of het dagelijks bestuur van een waterschap, kan beslissen dat er een projectbesluit wordt genomen en dat daarbij de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Uiteraard kan ook in een andere wet worden bepaald dat deze gecoördineerde besluitvorming van toepassing is. Deze procedure voorziet er in dat de toestemmingen ter uitvoering van het projectbesluit die niet direct in het projectbesluit zijn meegenomen, gecoördineerd worden voorbereid. Dat wil zeggen dat deze zogenoemde uitvoeringsbesluiten dezelfde voorbereidingsprocedure volgen en dat beroep tegen deze besluiten alleen open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de omgevingsvergunning is coördinatie voorgeschreven in bepaalde gevallen. In de gevallen waarin de toepassing van de coördinatieregeling niet verplicht is voorgeschreven kan die door middel van een besluit op grond van afdeling 3.5 van de Awb alsnog van toepassing worden verklaard.
Evenals bij gecoördineerde besluiten ter uitvoering van het projectbesluit is er in dat geval sprake van gecoördineerde besluitvorming en van één beroepsprocedure. Een belangrijk verschil is echter dat alleen bij de gecoördineerde besluiten ter uitvoering van het projectbesluit het ook mogelijk is dat de minister of gedeptuteerde staten, voor zover ze al niet bevoegd gezag zijn, zelf deze uitvoeringsbesluiten verlenen. Om die reden is bepaald dat de coördinatieregeling voor besluiten ter uitvoering van het

projectbesluit alleen van toepassing is voorzover bij wet bepaald of op grond van een voorafgaand besluit van provinciale staten of de minister die het aangaat.

Beroep

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en vervolgens staat, evenals bij bijvoorbeeld het bestaande tracébesluit, inpassingsplan of projectplan, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de omgevingsvergunning staat in de regel beroep en hoger beroep open voorafgegaan door bezwaar of zienswijzen. Voor het projectbesluit is voorzien in beroep in één instantie, omdat vertraging moet worden voorkomen gelet op de omvang en het maatschappelijk belang van het project en om materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit te voorkomen.

Overeenkomsten tussen omgevingsvergunning en projectbesluit

Er zijn ook overeenkomsten tussen de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Beide besluiten omvatten een toestemming voor activiteiten. Het projectbesluit geldt in ieder geval als omgevingsvergunning voor de in het projectbesluit aangegeven activiteiten. Waar mogelijk zijn de bepalingen voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing verklaard op het projectbesluit, zoals de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning.

Afbakening

Uitgangspunt is dat de projectprocedure het aangewezen instrument is wanneer er sprake is van provinciaal of rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving of van waterstaatsbelangen die het wenselijk maken dat Rijk, provincie of het waterschap de besluitvorming over de realisatie van een project ter hand nemen. Het gaat hierbij om publieke belangen. Het wetsvoorstel voorziet in een, niet limitatieve, afbakening van projecten waarvoor de projectprocedure wordt gevolgd. Voor een aantal (categorieën van) projecten schrijft het wetsvoorstel (of de specifieke energiewet) voor dat besluitvorming uitsluitend verloopt volgens de projectprocedure. Dit geldt zowel voor besluiten die op eigen initiatief worden genomen, als voor private initiatieven. De projectprocedure is verplicht voorgeschreven voor projecten waarop in de huidige wetgeving de Tracéwet van toepassing is en die waarvoor een projectplan op grond van de projectplanprocedure van de Waterwet is vereist. Ook geldt het voor bepaalde energieprojecten waarvoor in het huidige stelsel de rijkscoördinatieregeling van de Wro van toepassing is. Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid om bij besluit (categorieën van) projecten aan te wijzen waarvoor besluitvorming niet verloopt via het spoor van de omgevingsvergunning, maar alleen via het spoor van het projectbesluit. Een limitatieve afbakening zou echter onvoldoende toekomstvast zijn. Ook in andere dan bovengenoemde gevallen waarbij sprake is van de wenselijkheid om een onderdeel van beleid voor de fysieke leefomgeving of waterstaatsbelangen te verwezenlijken kan de projectprocedure worden toegepast. De niet-limitatieve afbakening sluit ook aan bij het beginsel van subsidiariteit dat Rijk en provincie zich met de overheidszorg kunnen bemoeien met het oog op de behartiging van hogere belangen. De onderbouwing van dit publieke belang kan zijn herkomst vinden in een omgevingsvisie, of in een programma, maar het publiek belang kan ook op een andere wijze blijken. Voor gevallen waarvoor niet is aangewezen dat de projectprocedure gevolgd moet worden en de procedure voor het projectbesluit een te zware procedure is, kan het reguliere instrument van de omgevingsvergunning worden gevolgd. Het wetsvoorstel sluit daarbij aan bij de huidige systematiek van inpassingsplannen, waarbij eveneens niet uitputtend is geregeld in welke gevallen er sprake is van een nationaal belang of een provinciaal belang en wanneer een inpassingsplan verplicht is. Deze keuzevrijheid blijkt in de praktijk goed te werken.

Kenmerken van het projectbesluit

Het projectbesluit geldt allereerst als omgevingsvergunning voor de expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten en als toestemming voor andere in het projectbesluit benoemde activiteiten, zoals bijvoorbeeld een verkeersbesluit. In verband met het projectbesluit zal in de regel ook het omgevingsplan moeten worden gewijzigd. Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Hierbij valt onder andere te denken aan een omschrijving van het werk dat tot stand wordt gebracht, maar ook aan eventuele voorzieningen die daarmee samenhangen. Ook kunnen regels worden gesteld die zijn gericht op de bescherming en het instandhouden van het gerealiseerde project. Hierbij valt onder andere te denken aan het geval dat met het projectbesluit een natuurgebied wordt gerealiseerd. Het projectbesluit kan dan eveneens maatregelen in het samenhangende gebied en compenserende maatregelen ter bescherming en instandhouding van het met het projectbesluit gerealiseerde gebied bevatten. Bij algemene maatregel van bestuur zullen op grond van artikel 16.81 regels worden gesteld over de inhoud van het projectbesluit.
Het projectbesluit voorziet direct in de (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevings-

plannen. Deze regeling tot directe wijziging van het omgevingsplan is opgenomen ter voorkoming van extra lasten bij gemeenten die anders na vaststelling van het projectbesluit het omgevingsplan zouden moeten wijzigen in verband met het projectbesluit. Een vergelijkbare constructie bestaat in de Wro voor Rijk en provincie om projecten van nationaal belang te realiseren door middel van een inpassingsplan dat geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan. Bij gemeentegrensoverschrijdende projecten kunnen door het projectbesluit meerdere omgevingsplannen geraakt worden en kan de wijziging voor meerdere omgevingsplannen gelden.
Bij het projectbesluit wordt aangegeven op welke wijze het omgevingsplan of de omgevingsplannen op grond van dat besluit worden gewijzigd. De wijziging ziet slechts op de realisatie en instandhouding van het project. Het kan daarbij gaan om regels die voorzien in het toelaten van bouw- en gebruiksmogelijkheden voor het project, zoals het realiseren van hoogspanningsmasten, een autoweg of natuur. Ook kan het gaan om het beperken van bouwmogelijkheden, of om het beperken of uitsluiten van voorheen toegelaten functies zoals een agrarische functie in geval van de vestiging van een energiecentrale. Het kan daarnaast gaan om een mede toegelaten functie, ('dubbelbestemming'), zoals een mede toegelaten functie voor hoogspanningsleidingen of voor archeologische waarden. De wijziging kan ook wijziging van de (digitale) verbeelding betreffen zoals de aanduiding van een wiekoverslag van een windmolen. Verder kan de wijziging in verband met het project ook zien op regels die gelden voor een beperkingengebied, bijvoorbeeld een beperkingengebied langs een gasleiding. In de meeste gevallen kan in relatie tot de wijziging van het omgevingsplan volstaan worden met de bevoegdheid om met het projectbesluit het omgevingsplan direct te wijzigen. Het is echter denkbaar dat het in bepaalde situaties toch noodzakelijk of gewenst kan zijn om ter uitvoering van het project ook een instructiebesluit te nemen als bedoeld in artikel 2.25 of 2.26. Deze situatie kan zich voordoen wanneer het, voor de realisatie, het in werking hebben of in stand houden van het project, noodzakelijk is om (onderdelen van) het omgevingsplan te wijzigen maar waarbij relevante gemeentelijke beleidsvrijheid resteert over de uitwerking van die wijziging. Hierbij valt te denken aan het geval waarin als gevolg van de gevolgen van een project, bijvoorbeeld de aanleg van een weg, een aantal woningen niet meer voor bewoning gebruikt kan worden als gevolg van externe veiligheidsrisico's of geluidhinder. De desbetreffende panden hoeven niet te worden gesloopt, maar er zal wel een andere, niet-kwetsbare, functie moeten worden gevonden voor deze panden. Dit laatste kan een gemeentelijke beleidsafweging zijn. In dat geval kunnen de betrokken minister of gedeputeerde staten ter uitvoering van het project niet alleen een projectbesluit nemen maar ook een instructiebesluit waarin de desbetreffende gemeente wordt opgedragen het omgevingsplan te wijzigen zodanig dat de kwetsbare functie niet langer is toegestaan. De invulling wat er wel is toegestaan, is dan aan de gemeente. Omdat het projectbesluit een integraal besluit is, zal in de motivering van het projectbesluit ook ingegaan worden op het instructiebesluit. De inschatting is dat een dergelijk instructiebesluit niet vaak genomen hoeft te worden. Het projectbesluit volstaat immers in de meeste gevallen en daarnaast mag verwacht worden dat dergelijke situaties in de voorbereidingsfase van het projectbesluit worden onderkend en dat in afstemming tussen gemeente en bevoegd gezag voor het projectbesluit tot een passende regeling in het projectbesluit wordt gekomen.

Procedure op maat

In de projectprocedure wordt rekening gehouden met de mogelijkheid voor een verkorte procedure waarbij het vaststellen van een voorkeursbeslissing niet wordt voorgeschreven. Bij projecten die minder complex zijn betekent de 'sneller en beter'-aanpak, met het vaststellen van een voorkeursbeslissing, eerder een verzwaring dan een versnelling. Te denken valt aan projecten waarbij in mindere mate belangen betrokken zijn of waarvoor geen wezenlijke alternatieven afgewogen hoeven te worden. Voor die projecten kan worden volstaan met een beperkte verkenning waarbij trechtering van vele oplossingsrichtingen naar één voorkeursoplossing geen toegevoegde waarde heeft. Het wetsvoorstel legt enkel in een beperkt aantal gevallen vast waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht wordt voorgeschreven. Het betreft een continuering van de bepalingen zoals die zijn opgenomen in de Tracéwet ter implementatie van de adviezen van de 'sneller en beter'-aanpak[93]. In andere gevallen is het aan het bevoegd gezag om hierover te beslissen.
Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om voorbereidingsbescherming te koppelen aan die fase van besluitvorming waarin dit noodzakelijk is. Met voorbereidingsbescherming kan voorkomen worden dat de voorbereiding van besluitvorming wordt bemoeilijkt door andere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het instrument voorziet in mogelijkheden voor maatwerk: de voorbereidingsbescherming treedt pas in werking vanaf het moment dat het noodzakelijk wordt geacht en duurt voort totdat het door het projectbesluit gewijzigde omgevingsplan in werking treedt.
Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in de mogelijkheid dat bestuursorganen die samenhangende projecten willen initiëren in onderling overleg daarvoor één projectbesluit kunnen vaststellen, met één bevoegd gezag.
De procedure van het projectbesluit bestaat uit de in de volgende paragraaf toegelichte stappen.

[93] Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 18, bijlage.

De procedure van het projectbesluit

Stap 1: Openbare kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen (Voornemen)

In het voornemen worden onder andere de probleemanalyse en opgave of doelstelling en de inrichting van het participatieproces vermeld. Ook worden de initiatiefnemer en het bevoegd gezag aangegeven en wordt de vraag beantwoord of een uitgebreide verkenning (uitmondend in een voorkeursbeslissing) of een beperkte verkenning (na voornemen doorgaan naar ontwerp-projectbesluit, ook wel 'fast lane' genoemd) wordt uitgevoerd en binnen welke termijn de volgende stap wordt verwacht. Aan deze openbare kennisgeving kan de start van een breed (informeel) participatieproces worden gekoppeld, waarin het bevoegd gezag overleg pleegt met de voor de probleemanalyse en opgave relevante private belanghebbenden en overheden wiens belangen hierbij betrokken zijn. Bij het projectbesluit geeft het bestuursorgaan een verantwoording van het gevoerde participatieproces.
Het voornemen markeert de start van de procedure om uiteindelijk te komen tot een projectbesluit. Het karakter van het voornemen is niet om een rechtens bindend besluit te nemen dat het project uitgevoerd zal worden. Het gaat er om openbaar kennis te geven van de verkenning van een opgave in de fysieke leefomgeving en aan te geven of en op welke wijze het publiek wordt betrokken. Aan het voornemen is dan ook geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid gekoppeld.
In geval van een privaat initiatief geeft het bevoegd gezag naar aanleiding van een verzoek van een initiatiefnemer kennis van een voornemen, als het voornemens is medewerking te verlenen aan het initiatief en er een onderdeel van provinciaal of rijksbeleid met het project gemoeid is. In de situatie dat een private initiatiefnemer een verzoek doet aan de overheid om een projectbesluit te nemen en de overheid wijst dat verzoek af, is er wel sprake van een besluit. De afwijzing heeft dan betrekking op het niet starten van de besluitvormingsprocedure voor het projectbesluit. Op een besluit tot afwijzing is de reguliere procedure van toepassing op dezelfde wijze zoals dat onder de Wro voor het inpassingsplan geldt. Tegen het afwijzingsbesluit staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Stap 2: Bepalen van de reikwijdte van het onderzoek naar mogelijke gevolgen van het project

Vervolgens wordt aan de hand van het openbaar gemaakte voornemen bepaald welke informatie wordt vergaard om te kunnen komen tot een afgewogen besluit over het project. Als de uitgebreide procedure wordt gevolgd, zal in het kader van de voorkeursbeslissing de verkenning worden uitgevoerd. Wordt de verkorte procedure gevolgd, dan wordt de verkenning uitgevoerd in het kader van projectbesluit en worden de resultaten daarvan in de toelichting van het projectbesluit opgenomen.
In beide gevallen speelt de mer-plicht een rol voor zover er sprake is van een project dat mer-plichtig is op grond van hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel. Bij de uitgebreide procedure speelt ook de plan-mer een rol omdat de voorkeursbeslissing wordt aangemerkt als een plan dat bijvoorbeeld kaderstellend is voor het vast te stellen projectbesluit. Zie hoofdstuk 16 voor de vereisten wanneer een plan of programma plan-mer-plichtig is. Als er sprake is van een plan-mer-plicht dienen in ieder geval de mogelijke aanzienlijke milieueffecten en de redelijke alternatieven te worden onderzocht. Ook wordt advies over reikwijdte en detailniveau gevraagd aan de te raadplegen instanties. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting van de smb-richtlijn dat 'bevoegde instanties' in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over de door opdrachtgever te verstrekken informatie. De mer-procedures zijn waar mogelijk afgestemd op de procedure voor het projectbesluit. Voor de mer voor projecten en voor plannen of programma's wordt verder verwezen hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel. Voor de toetsingskaders en onderzoeksplichten geldt dat deze waar mogelijk worden geharmoniseerd. Dit wordt uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.

Fasering en flexibiliteit

Door vooraf (en in overleg met de initiatiefnemer) de omvang van het projectbesluit en daarmee de reikwijdte van de informatieplicht te bepalen, kan op dit moment in de procedure een fasering worden ingebouwd in het project. Voor zover door het bevoegd gezag gewenst kunnen vergunningen ter uitvoering van het project later worden verleend, met toepassing van de coördinatieregeling. Indien gewenst, zou hier bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat constructieve veiligheid van een te bouwen tunnel als onderdeel van een nieuw aan te leggen snelweg geen onderwerp van de afweging is bij het projectbesluit, maar dat dit betrokken zal worden bij een aparte later te verlenen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanleg van een hoogspanningsleiding waarbij het projectbesluit de locatie van het tracé, de locatie van de masten en de gebruiksbeperkingen voor de in het besluit betrokken gebieden en bouwwerken aangeeft. De bouwtechnische eisen van de masten kunnen desgewenst op een later moment, bij de aanvraag om omgevingsvergunning ter uitvoering van het project, worden betrokken. De gedachte hierachter is dat de praktijk op dit punt om flexibiliteit vraagt, wat ook blijkt uit de huidige wetgeving. De uitvoeringsbe-

sluiten kunnen tegelijk met het projectbesluit worden vastgesteld, maar ze kunnen ook later worden vastgesteld, al dan niet in gefaseerd.
Het projectbesluit voorziet minimaal in de toestemming voor die activiteiten die noodzakelijk zijn om een afweging te kunnen maken over de aanvaardbaarheid van het project. Over onderdelen van de uitvoering van het projectbesluit die niet tot in detailniveau in de afweging bij het projectbesluit zijn opgenomen, kan na het nemen van het projectbesluit door middel van een omgevingsvergunning of ander besluit ter uitvoering van het projectbesluit, worden beslist. De minister of gedeputeerde staten maken hierbij gebruik van de coördinatieregeling voor uitvoeringsvergunningen op grond van de Awb.

Toetsingskaders en programmatische aanpak

Uitgangspunt van het projectbesluit is een integrale afweging. Het gaat bij het vaststellen van een projectbesluit om een belangenafweging waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Het integrale karakter van het projectbesluit brengt met zich mee dat de beoordeling van die activiteiten die van belang zijn voor het integrale oordeel over de aanvaardbaarheid van het project ook worden meegenomen in het projectbesluit en niet voor fasering in aanmerking komen. Voor de beoordeling van de bij het projectbesluit inbegrepen activiteiten zal vrijwel altijd een beoordeling aan de hand van de toetsingskaders van deze activiteiten aan de orde zijn. In sommige gevallen is het echter ook voor het Rijk of een provincie mogelijk om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Het moet dan wel gaan om situaties waarin de verwezenlijk van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Een voorbeeld is een absolute verbodsbepaling in de omgevingsverordening of een provinciaal programma of de waterschapverordening, of in een autonome gemeentelijke verordening, waardoor het project binnen redelijke grenzen niet gerealiseerd kan worden. Van deze bevoegdheid zal alleen in het uiterste geval gebruik kunnen worden gemaakt. Voor de provincie betreft deze bevoegdheid regelingen van een gemeente of een waterschap. Het besluit hierover wordt in het projectbesluit opgenomen. Voor de minister bestaat daarnaast de mogelijkheid eveneens regelgeving van gedeputeerde staten buiten toepassing te laten. Deze mogelijkheid is nu opgenomen in artikel 3.35, achtste lid, van de Wro en is in het wetsvoorstel overgenomen. Als er sprake is van een programmatische aanpak geldt dezelfde bepaling als bij een omgevingsvergunning voor een activiteit: het toetsingskader voor die activiteit is niet van toepassing; de activiteit wordt beoordeeld aan de hand van het programma. Voor een nadere toelichting op de programmatische aanpak wordt verwezen naar paragraaf 4.3.6.

Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Ook bij een projectbesluit kan sprake zijn van activiteiten waarvoor andere bestuursorganen verantwoordelijkheid dragen. Deze worden betrokken bij het besluit. De regeling voor samenloop bij projectbesluiten is in beginsel gelijk aan die voor omgevingsvergunningen. Andere bestuursorganen hebben dus de bevoegdheid van advies of advies met instemming bij een projectbesluit op het moment dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit er voor kiest om bepaalde toestemmingen in het projectbesluit te integreren. Het bestuursorgaan dat anders bevoegd zou zijn om de vergunning te verlenen, krijgt in dat geval een recht van advies of advies met instemming. Bij het projectbesluit is bij de afstemming van belangen echter ook sprake van verticale doorwerking, dat wil zeggen dat het Rijk een doorzetmacht krijgt bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. Ook zal een gemeente of waterschap de uitvoering van het project van de provincie niet kunnen tegenhouden door het onthouden van instemming. Voor gemeente of waterschap geldt enkel de mogelijkheid om advies te geven op het voorgenomen projectbesluit van de provincie. Voor projectbesluiten van het Rijk geldt hetzelfde voor waterschap, gemeente en provincie.
In de procedure van de (eventueel benodigde) vergunning kan door appellanten niet worden opgekomen tegen keuzes die in het projectbesluit zijn gemaakt. Tegen het projectbesluit zelf staat immers beroep open. Dit laatste sluit aan bij huidige regelingen zoals die van de Tracéwet, de provinciale en rijkscoördinatieregeling van de Wro, de Ontgrondingenwet, de Spoedwet wegverbreding en de projectprocedure van de Waterwet.

Verhouding met de omgevingsvisie en programma's

Bij het projectbesluit gaat het om het behartigen van publieke belangen. Daarom wordt een een procedure gevolgd waarbij het publieke belang een rol speelt en waarin in participatie is voorzien. Om het projectbesluit te kunnen toepassen zal doorgaans het voornemen om een project uit te voeren te herleiden zijn tot de omgevingsvisie van de betreffende overheid of zijn basis vinden in een vastgesteld programma. Het gaat bij het projectbesluit immers om het verwezenlijken van een onderdeel van het provinciaal of rijksbeleid. Deze opname is echter geen vereiste. Ook op andere wijzen kan worden onderbouwd dat er sprake is van een publiek belang. Of uiteindelijk een projectbesluit wordt vastge-

steld, hangt af van de daarvoor gemaakte belangenafweging waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen.

Stap 3: Voorkeursbeslissing

Deze stap is enkel van toepassing wanneer het bevoegd gezag in het voornemen heeft aangegeven een voorkeursbeslissing te zullen nemen of in het geval dat wettelijk is bepaald dat er een voorkeursbeslissing wordt genomen. Hiermee biedt het wetsvoorstel aan het bevoegd gezag zo veel mogelijk ruimte om de procedure van totstandkoming van het specifieke projectbesluit op maat in te richten. Het nemen van een voorkeursbeslissing heeft een belangrijke meerwaarde in de trechtering van een abstracte opgave naar een concreet projectbesluit. Dit kan aan de orde zijn wanneer een brede verkenning gewenst is. Hierbij kan gedacht worden aan een complex project waarbij een brede participatie past. Het voor het projectbesluit bevoegde bestuursorgaan is het best in staat om te bepalen wanneer een voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit gewenst is.
Wanneer eenmaal een voorkeursbeslissing is genomen, wordt die keuze verder uitgewerkt in een projectbesluit. Als het projectbesluit afwijkt van de voorkeursbeslissing, dan motiveert het bestuursorgaan in het projectbesluit waarom deze afwijking noodzakelijk is, gegeven de standpuntbepaling en de eventueel gemaakte afspraken rondom de voorkeursbeslissing. Het is mogelijk dat de voorkeursbeslissing wordt uitgewerkt in meerdere projectbesluiten, voor zover er sprake is van meerdere te onderscheiden projecten.
Bij de voorkeursbeslissing gaat het om het uitspreken van een voorkeur door het bestuur. Om dit proces niet te verstoren, is het van belang dat de voorkeursbeslissing in het politiek-bestuurlijke domein blijft en niet in het juridische komt. De voorkeursbeslissing is daarom niet vatbaar voor beroep en is ook niet rechtstreeks bindend voor burgers. Deze binding ontstaat pas na vaststelling van het projectbesluit. Als er sprake is van een plan-mer-plichtige voorkeursbeslissing, voorziet het wetsvoorstel in een afstemming van de plan-mer en de projectprocedure.

Stap 4: Ontwerp-projectbesluit

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb). Hiervoor is gekozen omdat het bij het projectbesluit gaat om ingrijpende of complexe projecten. Bij grote projecten waarbij veel zienswijzen te verwachten zijn, is de procedure van afdeling 3.4 Awb veel efficiënter dan de reguliere procedure waarbij iedereen individueel eerst bezwaar moet maken voordat beroep ingesteld kan worden. Met het toepassen van afdeling 3.4 Awb vervalt de bestaande bezwaarfase. Ook gelden er internationale verplichtingen tot het bieden van een vorm van formele inspraak voorafgaand aan het besluit. Met het voorschrijven van afdeling 3.4 Awb wordt voor projectbesluiten aan deze internationale verplichtingen voldaan. Ook levert een zienswijzenprocedure op een ontwerpbesluit relevante informatie op voor het bestuursorgaan om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen.

Stap 5: Projectbesluit

Het bevoegd gezag stelt het projectbesluit vast. Hierna volgt bekendmaking van het besluit en de mogelijkheid tot beroep. Het projectbesluit bevat, vanuit een integrale afweging van de betrokken feiten en belangen, alle voor de fysieke leefomgeving relevante bepalingen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het project. Dit betreft, afhankelijk van de vraag of er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot fasering, een nauwkeurige beschrijving van het werk of de werken die met het project worden gerealiseerd en de maatregelen die noodzakelijk zijn om het project te realiseren. Ook bevat het projectbesluit de maatregelen gericht op het beperken of ongedaan maken van de gevolgen van (de uitvoering van) het project voor de fysieke leefomgeving. Zo kan het projectbesluit, naast de ligging, omvang en andere bepalingen over de aan te leggen hoogspanningsleiding of te wijzigen weg, bijvoorbeeld ook bepalingen bevatten over tijdelijke werkterreinen die nodig zijn voor de aanleg. Ook bevat het de fysieke maatregelen ter compensatie van schade aan natuurwaarden of beperking van geluidhinder, evenals bepalingen over beperking van gebruiksmogelijkheden van werken en percelen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering en instandhouding van het project. Naast de mogelijkheid om fasering aan te brengen in het project door uit te werken aspecten niet in het projectbesluit zelf op te nemen maar in een later te verlenen (gecoördineerde) omgevingsvergunning, biedt de regeling ook flexibiliteit door het van toepassing verklaren van de regeling met de mogelijkheid om een in het projectbesluit voorgeschreven maatregel te vervangen door een andere maatregel voor zover daarmee het hetzelfde doel wordt bereikt, zoals opgenomen in artikel 4.10. Hierdoor kan tijdens de uitvoering van het project worden gekozen voor een andere maatregel voor zover deze hetzelfde doel bereikt als de in het projectbesluit opgenomen maatregel.
Ook biedt de regeling voor het projectbesluit de mogelijkheid om voor bepaalde onderdelen van het project aan te geven dat het besluit, binnen de bij het projectbesluit aangegeven grenzen, technisch wordt uitgewerkt. Hiervan kan gebruik worden gemaakt bij onderdelen van het project waar globaal al wel duidelijk is hoe de oplossing er uit komt te zien, maar waarbij de exacte invulling pas op later

moment duidelijk wordt. Te denken valt aan de vormgeving van een aansluiting op de hoofdweg die in het kader van een projectbesluit wordt verbreed. Bij het nemen van het projectbesluit is dan ongeveer wel duidelijk hoe deze aansluiting zal worden vormgegeven en is ook het grondbeslag duidelijk, maar de exacte ligging van het asfalt, de hoogte en de bouw van eventuele kunstwerken is wellicht nog niet duidelijk. In dat geval kan het projectbesluit de randvoorwaarden bevatten voor de uitwerking, die op een later moment concreet wordt ingevuld.

Stap 6: Mogelijk later te verlenen vergunningen

Zoals gezegd is het uitgangspunt dat in het projectbesluit alle relevante aspecten van het project zijn afgewogen en dat het project kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat de afzonderlijke toestemmingen om het project te kunnen uitvoeren in het projectbesluit zijn opgenomen en er nadien geen vergunningen meer nodig zijn ter uitvoering van het project. De regeling in het wetsvoorstel maakt het opnemen van deze toestemmingen echter facultatief. Het is immers mogelijk dat een aantal activiteiten die onderdeel zijn van het project niet in de afweging van het projectbesluit zijn betrokken. Bij complexe, langlopende projecten, waar de overheid voor de uitvoering een marktpartij inschakelt via bijvoorbeeld een DBFM-contractvorm (*design, build, finance, maintenance*), zal dit vaak aan de orde zijn. Een voorbeeld in dit verband is het bouwen van bouwwerken en de bijbehorende toets van dit bouwwerk aan het Bouwbesluit 2012. De initiatiefnemer kan er voor kiezen om, in overleg met het bevoegd gezag bij het bepalen van de reikwijdte van het onderzoek, voor onderdelen na het vaststellen van het projectbesluit separate vergunningen aan te vragen. De exacte vorm en bouwwijze van het bouwwerk hoeven dan niet in het projectbesluit te worden vastgelegd. Hiermee wordt flexibiliteit en fasering in het project mogelijk gemaakt. De ondergrens hierbij is dat het bevoegd gezag in het projectbesluit wel een zorgvuldige beslissing moet kunnen nemen over het al dan niet toestaan van het project. Voor bepaalde aspecten zoals bijvoorbeeld natuur zal bij het projectbesluit op zijn minst al inzichtelijk moeten worden gemaakt of het aannemelijk is dat de natuurregelgeving niet in de weg zal staan aan de uitvoering van het project. Alleen aspecten die niet van invloed zijn op het oordeel over de aanvaardbaarheid van het project als geheel, kunnen voor 'doorschuiven' naar de vergunningenfase in aanmerking komen. Het minimale projectbesluit voorziet in het planologisch mogelijk maken van het project voor zover het een projectbesluit is dat door gedeputeerde staten of de minister wordt vastgesteld.
Uitgangspunt is dat een uitvoeringsvergunning wordt verleend door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 5.10. Voor de eventueel overblijvende vergunningaanvragen kunnen Rijk en provincie indien nodig echter ook gebruik maken van de mogelijkheid van een doorzettingsregeling. Als het Rijk of een provincie bevoegd gezag is voor het projectbesluit kan het, voor zover het niet zelf al bevoegd gezag is, uiteindelijk zelf de omgevingsvergunning verlenen. Daarbij zullen uiteraard de van toepassing zijnde toetsingskaders in acht moeten worden genomen.
Voor handhaving geldt dat het aan het bevoegd gezag voor het projectbesluit is om zorg te dragen voor de correcte uitvoering van wat in het projectbesluit is opgenomen. Daar waar wordt afgeweken van het projectbesluit, geldt dit als een handelen zonder vergunning of in strijd met het omgevingsplan en is het regulier bevoegd gezag voor de betreffende activiteit bevoegd om handhavend op te treden. Aangezien dit bij meerderheid van de activiteiten de gemeente betreft, wordt vermenging van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project en verantwoordelijkheid voor het toezicht vermeden.

Projectprocedure voor waterstaatswerken

Het dagelijks bestuur van een waterschap is ook bevoegd om een projectbesluit vast te stellen voor zover het gaat om het beheer van watersystemen die bij provinciale verordening aan het waterschap is toegedeeld. De projectprocedure is verplicht voorgeschreven bij aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Met het opgaan van de projectplanprocedureplichtige werken in de projectprocedure wordt een slagvaardige regeling geboden om te komen tot besluiten over aanleg, verlegging en versterking van waterkeringen en aanpassing aan waterstaatswerken door of vanwege de beheerder van het waterstaatswerk. Voor wijzigingen door derden zal op grond van de verordening van het waterschap een omgevingsvergunning zijn vereist. Ook kan de beheerder kiezen voor een omgevingsvergunning in plaats van een projectbesluit voor door of vanwege de beheerder uit te voeren werken.

4.5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De omgevingsvergunning uit de Wabo integreert met vergunningplichtige activiteiten op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) en de Monumentenwet 1988 (artikel 11).
- Daarnaast en op grond van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel van de Wet

natuurbescherming ook met natuur. Daarmee worden vergunningplichten aangewezen op grond van activiteiten.
- Het begrip inrichting als grondslag voor de aanwijzing van een vergunningplicht wordt losgelaten.
- Toename van flexibiliteit door beperking van de activiteiten die gelijktijdig moeten worden ingediend (loslaten onlosmakelijke samenhang) en door het verruimen van mogelijkheden om in overleg de bevoegdheid om het besluit te nemen over te dragen. Bij samenloop van activiteiten is de betrokkenheid van bestuursorganen geregeld via advies, advies met instemming of door de afsplitsingregeling voor aangewezen activiteiten.
- De revisievergunning op aanvraag wordt geschrapt. Dit bespaart lasten bij het bedrijfsleven. Een ambtshalve revisievergunning met het oog op een doelmatige uitvoering blijft mogelijk.
- De regeling voor advies met instemming vervangt daarbij de verklaring van geen bedenkingen. De gemeenteraad kan haar controlerende taak uitoefenen doordat ze actief in kennis wordt gesteld van de aangevraagde vergunningen voor locatieontwikkeling. Er wordt bij algemene maatregel van bestuur een lijst vastgesteld waarvoor deze wettelijke regeling van betrokkenheid van de Raad niet meer nodig is.
- Het projectbesluit vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en het inpassingsplan en de daarmee samenhangende coördinatieregelingen van de Wro, de Tracéwet, de Waterwet en de OntgrondingenwetDaarmee is er onder de Omgevingswet één procedure voor doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang.
- Nieuw is dat het projectbesluit alle voor het project benodigde toestemmingen kan bevatten. Door dat niet verplicht te maken is beoogd het projectbesluit zo flexibel mogelijk te houden. Daarnaast wijzigt het projectbesluit direct het omgevingsplan. Ook is het mogelijk om voor verschillende projecten die met elkaar samenhangen één projectbesluit te nemen ook als het gaat om een project van bijvoorbeeld het Rijk en een provincie, waardoor maar één besluit nodig is en waardoor bijvoorbeeld milieuonderzoeken beter op elkaar afgestemd kunnen worden.
- De 'sneller en beter'-aanpak zoals die in de huidige Tracéwet is opgenomen wordt geïntegreerd in de projectenprocedure en verbreed naar het hele fysieke domein. Dit houdt in dat er voorafgaand aan het ter inzage leggen van het ontwerpprojectbesluit een verkenning wordt uitgevoerd, waarbij de omgeving kan participeren.
- De in de Tracéwet opgenomen oplevertoets wordt in het wetsvoorstel niet direct gekoppeld aan het projectbesluit. Monitoring van gevolgen van de uitvoering van beleid en het bereiken van omgevingswaarden vindt meer algemeen plaats binnen de beleidscyclus. Daar waar sprake is van mer-plicht, vindt monitoring en bijsturing plaats door de mer-evaluatie.

4.5.5 Effecten

Omgevingsvergunning

- De omgevingsvergunning wordt geïntegreerd met zeven vergunningen: het effect is gebruiksgemak voor de initiatiefnemer omdat hij één vergunning aanvraagt bij één loket. De voorschriften kunnen hierdoor ook beter op elkaar worden afgestemd en de gevolgen van de aangevraagde activiteiten kunnen nu door het bestuursorgaan ook beter in samenhang worden bekeken. Onlosmakelijke samenhang van activiteiten wordt hoofdzakelijk losgelaten. Daardoor kan de initiatiefnemer zelf de regie voeren op zijn aanvraag en de door hem gewenste fasering aanbrengen. Dat vermindert de onderzoekslasten, omdat niet in een vroegtijdig stadium alle onderzoeksgegevens moeten worden overlegd, terwijl nog niet duidelijk is of de activiteit wordt toegestaan.
- Flexibiliteit om bevoegd gezag over te dragen: dit vermindert de bestuurslasten, omdat kan worden overgedragen als dit efficiënt en effectief is;
- Voor afwijking van het omgevingsplan is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. Hierdoor wordt de procedure van vergunningverlening verkort van 26 naar 8 weken.Vooruitlopend hierop wordt het, via een nog niet in werking getreden onderdeel van de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, mogelijk om via de verkorte procedure afwijking van het bestemmingsplan toe te staan.
- Voor afwijking van het omgevingsplan is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. De gemeenteraad kan haar controlerende taak uitoefenen doordat ze actief in kennis wordt gesteld van de aangevraagde vergunningen voor afwijking van het omgevingsplan. Er wordt bij algemene maatregel van bestuur een lijst vastgesteld waarvoor betrokkenheid van de Raad niet nodig is.

Projectbesluit

- Eén helder instrument voor Rijk, provincies en waterschappen voor complexe projecten met een publiek belang: bij de uitvoeringsorganisaties kan expertise (die nu nog versnipperd is omdat verschillende instrumenten moeten worden toegepast) worden gebundeld.
- Flexibiliteit van het project is ingebouwd, het kan direct alle vergunningen en toestemmingen bevatten die worden benoemd. Ook kunnen ze worden gefaseerd: verwacht effect is dat er meer

vergunningen direct worden meegenomen in het projectbesluit wat de procedures en de bestuurlijke lasten van vergunningverlening door gemeenten beperkt.
- Het projectbesluit kan direct het omgevingsplan wijzigen. Dat voorkomt bestuurslasten bij gemeenten.
- Met de verbreding van de 'sneller en beter'-aanpak bij projectbesluiten naar het brede fysieke domein wordt ook de participatie van de omgeving wettelijk verbreed. Actieve en gerichte betrokkenheid van de omgeving vergroot het draagvlak en verbetert de besluitvorming.
- Het aantal zienswijzen wordt beperkt doordat meer en beter informatie wordt gegeven. Dit vermindert weer de bestuurlijke lasten. Met de spoedaanpak wegen zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.[94] Naar verwachting verkort het de totale tijd van procedures door te investeren aan de voorkant en is er later minder bezwaar en beroep. Waar dat wel aan de orde is, is er één gelegenheid voor rechtsbescherming en geen ruimte voor meerdere zaken over hetzelfde project.
- De generieke oplevertoets uit de Tracéwet wordt niet overgenomen. Dit vermindert de onderzoekslasten. Deze toets ziet op monitoring van de effecten en dat vindt al plaats in het kader van de mer-evaluatie, de programmatische aanpak, indien van toepassing, en de monitoring op grond van hoofdstuk 20. De dubbeling is dus geschrapt.
- Rijk en provincie hebben doorzettingsmacht met het projectbesluit, wat de besluitvormingsprocessen versnelt.

4.6 tot en met 4.8: Hoofdstuk 6–8: [gereserveerd]

Deze hoofdstukken zijn gereserveerd voor integratie van niet-locatiegebonden regelgeving die op dit moment vooral te vinden is in de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Het gaat dan om de hoofdstukken 9 en 10 van de Wet milieubeheer en bijvoorbeeld de regels over jacht uit de Wet natuurbescherming.

4.9 Hoofdstuk 9: [gereserveerd]

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels over grondverwerving, zoals de inhoud van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

4.10 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten

4.10.1 Inleiding

Met het oog op het algemeen belang kan het nodig zijn dat grondeigenaren of andere rechthebbenden op een onroerende zaak, veelal grond, verplicht worden om bepaalde activiteiten op hun gebied te gedogen. Deze 'werken van algemeen belang' kunnen niet worden uitgevoerd als de rechthebbende, zoals de eigenaar of een pachter, weigert medewerking te verlenen. Er is dan geen juridische grond om een inbreuk te maken op het eigendoms- of zakelijk recht, anders dan onteigening. Onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel. Daarom voorziet de Omgevingswet, net als veel van de wetten die er in opgaan, in op dit soort situaties toegesneden instrumenten: de wettelijke gedoogplicht en de bij beschikking op te leggen gedoogplicht. Gezien de samenhang van de gedoogplichten met de Omgevingswet maakt de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht onderdeel uit van het wetsvoorstel. De Belemmeringenwet Privaatrecht kan daardoor worden ingetrokken. Over een voorontwerp hiervan is medio 2010 een (internet)consultatieronde gehouden. Op de resultaten daarvan wordt in paragraaf van deze toelichting ingegaan.
Het doel van dit hoofdstuk is te komen tot een gemoderniseerde en vereenvoudigde procedure voor het opleggen van gedoogplichtbeschikkingen voor werken van algemeen belang, die minder omslachtige procedurestappen kent, een eenduidige rechtsbescherming heeft, beter uitvoerbaar is en beter aansluit bij de Awb.
Aan dit hoofdstuk zullen op termijn mogelijk nog enkele gedoogplichten worden toegevoegd die nu in de Wet bodembescherming, de Spoorwegwet 1875 en de Wet aanleg lokaalspoor- en tramwegen voorkomen.

4.10.2 Wettelijke gedoogplichten

Het wetsvoorstel bevat gedoogplichten die van rechtswege gelden, waar met andere woorden geen beschikking voor hoeft te worden afgegeven. Het gaat hier om gedoogplichten die nu in de Waterwet, de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet luchtvaart staan, aangevuld met de gemoderniseerde variant van de gedoogplicht uit het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Deze zijn overgenomen in dit hoofdstuk; waar mogelijk is de

[94] Kamerstukken II 2010/11, 29 385, nr. 63.

redactie van de artikelen geharmoniseerd. Een beperkt aantal inhoudelijke wijzigingen is doorgevoerd, met name bij de gedoogplichten die uit de Waterwet en de Waterstaatswet 1900 zijn overgenomen: deze zijn waar mogelijk samengevoegd tot wettelijke gedoogplichten die zowel op natte als op droge waterstaatswerken betrekking hebben.

4.10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten

Daarnaast bevat dit hoofdstuk gedoogplichten die bij beschikking moeten worden opgelegd en waarvoor dus ook procedurele vereisten en waarborgen gelden. Het omvat de modernisering en vereenvoudiging van de uit 1927 stammende en sterk verouderde Belemmeringenwet Privaatrecht. In de huidige praktijk wordt op basis van die wet ongeveer 10 keer per jaar een gedoogplichtbeschikking opgelegd. Daarnaast worden er jaarlijks ongeveer 15 tot 20 aanvragen tot erkenning van openbaar belang in behandeling genomen. De Belemmeringenwet Privaatrecht wordt dus niet vaak in stelling gebracht. In het overgrote deel van de gevallen wordt minnelijke overeenstemming bereikt. De wet is echter belangrijk als stok achter de deur voor de realisatie van werken van algemeen belang, zoals gasleidingen, elektriciteitskabels en rioleringen. In aanvulling op wat de Belemmeringenwet al regelde zijn in het wetsvoorstel gedoogplichten toegevoegd uit andere wetten die in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Het gaat om gedoogplichten uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Ontgrondingenwet, de Waterwet en de Monumentenwet 1988. Het wetsvoorstel harmoniseert de procedures rond de totstandkoming van de diverse bestaande gedoogplichten. Hiermee wordt eenduidigheid bereikt in de wijze waarop een gedoogplichtbeschikking tot stand komt, de procedurele eisen die daarvoor gelden en de andere rechten en verplichtingen die ermee samenhangen.

4.10.4 Werken van algemeen belang

Centrale begrippen in de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn de termen ‘openbare werken’, ‘werk van openbaar belang’ en ‘openbare werken waarvan het algemeen nut uitdrukkelijk bij de wet is erkend’. Die begrippen worden vervangen door de eenduidige term ‘werken van algemeen belang’. Die term sluit beter aan bij artikel 14 van de Grondwet waarin de grondslag is opgenomen om de uitoefening van het eigendomsrecht te mogen beperken.
In het wetsvoorstel is omschreven wat onder werken van algemeen belang worden verstaan. Daarmee is bij wet geregeld welke werken en handelingen van algemeen belang zijn. De precieze omvang daarvan wordt in voorkomende gevallen bepaald door de beschrijving die de wetten waarnaar in de artikelen wordt verwezen daaraan geven. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10.14 van deze wet verwezen naar een ‘net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998’. Voor de precieze omvang van dat werk zal dan nageslagen moeten worden wat de Elektriciteitswet 1998 precies onder een ‘net’ verstaat. Het wetsvoorstel kent net als de Belemmeringenwet Privaatrecht wel een vangnet voor werken die wel van algemeen belang worden geacht, maar die niet onder één van de met name genoemde werken valt, of die nu nog niet als zodanig zijn te benoemen. Die bevoegdheid is van belang om de wet ook toekomstvast te maken met het oog op technologische ontwikkelingen en innovaties.
De Belemmeringenwet Privaatrecht schrijft een aparte procedure voor tot erkenning van algemeen belang. In het wetsvoorstel wordt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu samen met de minister die het (mede)aangaat de bevoegdheid gegeven om vast te stellen of een werk als een werk van algemeen belang wordt aangemerkt en in hetzelfde besluit ook de gedoogplichtbeschikking te nemen. Daarmee worden proceduretijd en administratieve lasten verminderd. Met het toepassen van deze bevoegdheid wordt terughoudend omgegaan. Bovendien motiveert de minister, op grond van artikel 3:46 van de Awb, steeds waarom het desbetreffende werk als werk van algemeen belang wordt beschouwd. Zie verder de toelichting bij artikel 10.21.

4.10.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht

Totstandkomingprocedure en rechtsbescherming tegen een gedoogplichtbeschikking.

De voornaamste knelpunten in de Belemmeringenwet Privaatrecht betreffen het stelsel van rechtsbescherming en de totstandkomingprocedure van een gedoogplicht dat de wet biedt. In het kader van het MDW-rapport buisleidingconcessies[95] werd al geconstateerd dat de rechtsbescherming op grond van de Belemmeringenwet een verbrokkeld beeld kent en dat het huidige, moeilijk te doorgronden juridisch systeem belemmeringen in het leven roept voor nieuwkomers op de markt. Het toenmalige kabinet heeft in beginsel ingestemd met de conclusies en aanbevelingen van de die MDW-werkgroep en een voorbereiding van de herziening van de Belemmeringenwet aangekondigd.
In verscheidene wetten, zoals de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet en de Wro, wordt voor het

[95] Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 241.

opleggen van gedoogplichten in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht een daarvan afwijkende procedure geregeld. Daarin staat dat:

- niet het Gerechtshof, maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde rechter is, en
- dat de hoorzitting die de Belemmeringenwet Privaatrecht voorschrijft en die door een lid van Gedeputeerde Staten wordt voorgezeten in aanwezigheid van een lid van het dagelijks bestuur van de gemeente, kan worden vervangen door een hoorzitting geleid door een door de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te wijzen persoon.

Dit impliceert dat er verschillende mogelijkheden tot rechtsbescherming zijn tegen een gedoogplichtbeschikking, afhankelijk van de procedure die wordt gevolgd. Op basis van artikel 4 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is het Gerechtshof bevoegd over een verzoekschrift tot vernietiging van de gedoogplichtbeschikking te oordelen, maar dan wel alleen op grond van twee rechtsvragen:

- is ten onrechte geoordeeld dat de belangen van de rechthebbenden onteigening niet vorderen?
- wordt in het gebruik van de onroerende zaak niet meer belemmering gebracht dan nodig is?

Voor de overige rechtsvragen over een gedoogplichtbeschikking is de bestuursrechter bevoegd[96]. Zoals hierboven aangehaald is in andere gevallen juist weer alleen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. In haar advies uit 2002 bij het wetsvoorstel voor de Spoedwet wegverbreding heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt dat het steeds bij afzonderlijke wet afwijken van het stelsel van de Belemmeringenwet onwenselijk is. De Raad adviseert ten principale te bezien of wijziging nodig is van de regeling van rechtsbescherming tegen de oplegging van gedoogplichten. In het nader rapport heeft de regering hierop instemmend geantwoord[97]. Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt mede tot uitvoering van dit voornemen.

Erkenning van een werk van algemeen belang

Een ander knelpunt betreft de erkenning van een werk als een werk van algemeen belang. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent daartoe twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan het algemeen belang[98] bij koninklijk besluit worden erkend. In de tweede plaats kan het algemeen belang[99] bij wet worden erkend. De huidige situatie is dat er een trits aan erkenningen van algemeen belang zijn die sinds 1927 zijn vastgesteld en op basis waarvan een gedoogplichtbeschikking kan worden aangevraagd. Ook zijn er verscheidene wetten die de in die wetten geregelde werken categoraal erkennen als werken van algemeen belang. Dat leidt er toe dat het een zoektocht kan zijn om te bezien of een voorgenomen werk van algemeen belang al als zodanig is erkend. Een knelpunt dat hier direct mee samenhangt is dat wanneer de erkenning van algemeen belang niet uit een wet blijkt, of uit een koninklijk besluit, er eerst een erkenning moet worden geregeld, voordat tot de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking kan worden overgegaan. Dit kan kostbare tijd vergen voor een procedure voor de aanleg van een werk van algemeen belang. Dit knelt vooral als vergelijkbare werken al erkend zijn en het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie dus ook erkend zal worden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij rioleringen. Iedere gemeente die rioleringswerkzaamheden verricht dient daarvoor, als dat nodig is, een aanvraag in tot het erkennen van het algemeen belang van het werk zodat er een aanvraag kan worden gedaan tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking. Het algemeen belang van die werken is niet uitdrukkelijk bij wet erkend, dus moet voor elk werk afzonderlijk de geschetste procedure worden doorlopen. Het wetsvoorstel lost dit in zoverre op dat er voor dat soort gevallen niet langer de bovenstaande procedure hoeft te worden gevolgd, maar dat in het kader van de aanvraag van een gedoogplicht daarvoor beoordeeld wordt of er sprake is van een werk van algemeen belang (zie verder de toelichting bij artikel 10.21). Overigens voor het specifieke geval van de rioleringswerkzaamheden regelt het wetsvoorstel in artikel 10.13 dat dit werken van algemeen belang zijn. Daarvoor hoeft voortaan dus niet meer het algemeen belang te worden aangetoond.

Afwijking van de Awb

Een derde knelpunt is dat de Belemmeringenwet Privaatrecht niet aansluit bij de Awb. Dit uit zich onder meer in het feit dat niet de minister de gehele aanvraag van een gedoogplichtbeschikking behandelt, maar dat er daarbij zowel een rol is voor de burgemeester van de gemeente als voor

[96] Zie onder meer ABRvS 18 januari 2000, AB 2000, 81 en Gerechtshof Leeuwarden 21 juli 2004, AU6859.

[97] 'Wij zijn het eens met de Raad en achten het gewenst dat de Belemmeringenwet Privaatrecht op het stuk van de regeling van de rechtsbescherming wordt herzien. Wij voegen daaraan toe dat hetzelfde geldt ten aanzien van de regeling van de bestuurlijke besluitvormingsprocedures in die wet. Een en ander zal worden bezien in relatie tot andere belemmeringenwetgeving. Het vorenstaande komt erop neer dat het voornemen bestaat de belemmeringenwetgeving, voor zover die van belang is voor Verkeer en Waterstaat, algeheel te herzien', Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. A.

[98] In de BP wordt gesproken over 'erkenning van openbaar belang'. In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term 'algemeen belang', zie nader paragraaf van deze toelichting.

[99] In de BP wordt gesproken over het bij wet uitdrukkelijk erkennen van 'het algemeen nut'. In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term 'algemeen belang', zie nader paragraaf van deze toelichting.

gedeputeerde staten van de provincie waarin de betreffende onroerende zaak is gelegen. Een ander voorbeeld is dat, anders dan de Awb die uitgaat van de hoofdregel dat bezwaar of beroep de werking van een besluit van een bestuursorgaan niet schorst (tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald), de Belemmeringenwet juist de omgekeerde situatie geeft. Er mag aan een gedoogplicht-beschikking geen uitvoering worden gegeven totdat deze onherroepelijk is, tenzij de minister anders beslist, omdat met de uitvoering niet kan worden gewacht. Die bepaling kan tot vertraging leiden.
De gevolgen van de beschreven knelpunten zijn dat de procedure tot oplegging van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht onoverzichtelijk is en op onderdelen kan worden vereenvoudigd. Modernisering en vereenvoudiging van die wet komt daarom zowel de totstandkoming van werken van algemeen belang, als de rechtsbescherming tegen de oplegging van een gedoogplicht ten goede.

Wijzigingen in de procedure tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking

Degene die bevoegd is tot het opleggen van een gedoogplicht zal moeten nagaan of aan de de toepassingscriteria van artikel 10.11 wordt voldaan.
De besluitvorming geschiedt conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Dit omdat die procedure de beste waarborgen biedt om eventuele onbekende rechthebbenden op de zaak waarop de gedoogplicht komt te rusten, kennis te kunnen laten nemen van het ontwerpbesluit. Zij kunnen daarop hun zienswijze kenbaar maken. Doorgaans zijn de rechthebbenden op de zaak wel bekend, maar dit is niet altijd het geval. Daarnaast is het voordeel van toepassing van afdeling 3.4 van de Awb ten opzichte van de huidige procedure dat rechthebbenden gericht kunnen reageren op een ontwerp-gedoogplichtbeschikking. Zij kunnen zich daardoor een beter beeld vormen van de gegevens die tot dan toe bekend zijn en als relevant worden beschouwd voor het opleggen van de gedoogplicht.
Toepassing van afdeling 3.4 betekent onder meer dat de rechthebbenden op de onroerende zaak waarvoor de gedoogplicht moet gaan gelden zes weken de gelegenheid krijgen om hun zienswijzen op de ontwerpbeschikking bij de Minister in te dienen. Ook geldt een openbare kennisgeving zodat ook eventueel onbekende rechthebbenden de kans krijgen hun zienswijze in te dienen en zich daardoor kenbaar te maken.
De beslistermijn op de aanvraag tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking is op basis van artikel 3:18, eerste lid, van de Awb (evenals de termijn in de huidige Belemmeringenwet) ten hoogste zes maanden. Van de mogelijkheid om de termijn te verlengen zal naar verwachting niet veel gebruik worden gemaakt.
De uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorziet niet in een verplichte hoorzitting zoals de procedure op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Op basis van artikel 3:15 van de Awb, kan, als degene die bevoegd is de gedoogplicht op te leggen dit wenselijk acht, een hoorzitting worden gehouden. Een rechthebbende kan daarnaast altijd aangeven dat hij zijn zienswijze mondeling naar voren wenst te brengen. Het niet verplicht voorschrijven van een hoorzitting ligt in de rede. Een van de criteria die de minister bij de beoordeling van een aanvraag om oplegging van een gedoog-plichtbeschikking moet toetsen, is immers of de ondernemer van het werk van algemeen belang wel een redelijke poging heeft gedaan om tot minnelijke overeenstemming te geraken met de rechthebbende(n). Daarnaast bestaat er voor de rechthebbende nog de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling een zienswijze in te dienen op de ontwerp-gedoogplichtbeschikking. Dit moet in beginsel een voldoende beeld geven om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking. Mocht degene die bevoegd is de gedoogplicht op te leggen toch onvoldoende informatie hebben om een beslissing over de aanvraag tot een gedoogplichtbeschikking te nemen, dan kan diegene een hoorzitting organiseren. Het lijkt aannemelijk dat dit in een aantal gevallen gebeurt.
Op grond van artikel van de 3:41 Awb krijgen zowel de ondernemer van het werk als de rechthebbenden op de onroerende zaak die met een gedoogplichtbeschikking wordt belast, de gedoogplichtbeschikking toegezonden. Op grond van artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van de Awb staat tegen de gedoogplichtbeschikking geen bezwaar open.

Beroep tegen een gedoogplichtbeschikking

Bij de gedoogplichtbeschikking wordt conform artikel 3:45 van de Awb en in afwijking van artikel 8:1 van die wet vermeld dat tegen een gedoogplichtbeschikking direct beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zo wordt bewerkstelligd dat de procedure met waarborgen is omkleed, maar toch relatief vlot kan worden doorlopen. Dat sluit ook aan bij andere besluiten op grond van het wetsvoorstel die gericht zijn op totstandkoming van projecten, zoals de wijziging van een omgevingsplan en het projectbesluit. Bovendien is hier ook van belang dat in de bestaande praktijk er relatief weinig beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen wordt ingesteld (gemiddeld circa 1–2 keer per jaar tegen gedoogplichtbeschikkingen die op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden opgelegd). Door de behandeling van die beroepszaken bij één rechtscollege te concentreren wordt de kennisopbouw versterkt.

Uitvoerbaarheid bij voorraad

Artikel 4, zesde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht schort de werking van de gedoogplichtbeschikking op zolang de beroepstermijn niet is verstreken, ofwel nog niet over het verzoekschrift is beslist. In de praktijk wordt echter in het overgrote deel van de gevallen verzocht om uitvoerbaarheid bij voorraad en dit wordt veelal gehonoreerd. Gelet op de praktijk dat gedoogplichtbeschikkingen doorgaans direct uitvoerbaar zijn en de op grond van artikel 6:16 van de Awb geldende hoofdregel dat aan een beschikking direct uitvoering kan worden gegeven, wordt in het wetsvoorstel de opschorting van de uitvoering van de gedoogplichtbeschikking niet overgenomen. Voor rechthebbenden betekent dit dat als zij bezwaren hebben tegen de directe uitvoering van de werkzaamheden zij daar op grond van artikel 8:81 van de Awb via een voorlopige voorziening tegen op kunnen komen, naast het instellen van bezwaar of beroep. Op grond van artikel 46 van de Wet op de Raad van State geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak bevoegd is tot het treffen van een voorlopige voorziening.

Schadevergoeding

De gedoogplichtige heeft recht op vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van de gedoogplicht. De wettelijke regeling daarvan zal plaatsvinden in hoofdstuk 15 en zal aldaar worden toegelicht.

Verdeling van bevoegdheden

In het kader van de modernisering en vereenvoudiging van de Belemmeringenwet Privaatrecht is ook bezien of, en zo ja, in welke mate, de bevoegdheid tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking kan worden gedecentraliseerd. De decentrale overheden zullen zodanig weinig met zaken te maken krijgen, dat het moeilijk zal zijn daarover de benodigde kennis op te bouwen. Omdat evenwel de lokale kennis van provincies en gemeenten waarbinnen de onroerend zaak ligt van belang kan zijn bij de overwegingen om een gedoogplichtbeschikking op te leggen, worden zij, voor zover voor hen van belang, steeds in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op de ontwerp-gedoogplichtbeschikking in te dienen.
Een andere overweging is het verdelen van de bevoegdheden over verschillende ministers. Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag. Op grond van de praktijk wordt voorgesteld de bevoegdheid tot de behandeling van aanvragen tot toepassing van de in het wetsvoorstel geregelde procedure weliswaar bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te laten (voor zover niet anders bepaald), maar voor de zaken die andere ministers aangaan vast te leggen dat er voorafgaand aan het nemen van de gedoogplichtbeschikking overleg plaats heeft. Dat is een formalisering van de huidige praktijk.

Vervallen van concessieplicht

In artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden de categorieën van werken aangeduid waarvoor de procedure van die wet kan worden toegepast. In het MDW-rapport buisleidingconcessies zijn voorstellen gedaan tot verbetering van de procedures rond de aanleg van buisleidingen waarbij de conclusie is dat het concessie-instrument kan komen te vervallen. De regering heeft deze conclusie onderschreven[100] en het standpunt ingenomen dat er voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen een wettelijke vergunningplicht moet komen. Inmiddels is dat laatste standpunt gewijzigd en komt er geen vergunningplicht, maar is een algemene maatregel van bestuur vastgesteld met algemene regels voor milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen: het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Daarom bevat het wetsvoorstel geen verwijzing meer naar een concessieplicht. Het zal wel mogelijk blijven om voor de aanleg van werken waarvoor nu een concessieplicht geldt, een beroep te doen op toepassing van de nieuwe wet. Dit blijkt dan uit opneming van die werken in deze wet als werken van algemeen belang of uit de toepassing van artikel 10.21.
Het erkennen van het algemeen belang van een particulier werk zonder dat er sprake is van een wettelijke basis of van een werk waarvoor een concessie kan worden afgegeven is onder de Belemmeringenwet Privaatrecht niet aan de orde. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de erkenning van het algemeen belang voor de laatste gevallen als extra waarborg werd gezien omdat het verrichten van een werk waarvoor een concessie is verleend niet ook per definitie betekent dat het werk van algemeen belang is.
Het niet meer vereisen van een concessie voor de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking maakt het mogelijk een gedoogplichtbeschikking aan te vragen voor particuliere initiatieven zonder concessie. Of dat ertoe leidt dat er meer aanvragen voor gedoogplichtbeschikkingen zullen komen, is niet inzichtelijk. Wel is duidelijk dat voor die gevallen de procedure van artikel 10.21 gevolgd moet worden om tot een gedoogplicht te kunnen komen. In dat kader zal beoordeeld moeten worden of het

[100] Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 241.

werk waarvan sprake is ook daadwerkelijk een werk van algemeen belang is. Naar verwachting zal dit daarom niet leiden tot een opvallende stijging van het aantal af te geven gedoogplichtbeschikkingen.

Erkenning van algemeen belang

In het wetsvoorstel wordt de erkenning van algemeen belang geïntegreerd met de beslissing op de aanvraag tot het opleggen van een gedoogplicht. Dat betekent dat voor werken waarvoor niet bij wet is vastgelegd dat het een werk van algemeen belang is, in de procedure tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking de voorvraag moet worden beantwoord en in de te nemen gedoogplichtbeschikking moeten worden gemotiveerd, of het werk is aan te merken als een werk van algemeen belang. Voor een beschrijving van de procedure en welke criteria daarvoor gelden wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 10.21.

Eigendom van het werk van algemeen belang

In de Belemmeringenwet Privaatrecht is geen regeling opgenomen over de eigendom van het werk van algemeen belang dat op basis van een gedoogplichtbeschikking wordt aangelegd op of in de onroerende zaak van een ander. Het wetsvoorstel voorziet in een regeling van de eigendom van een werk van algemeen belang door aan te sluiten bij artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek. Zie de toelichting bij artikel 10.28 voor de achtergronden en de werking ervan.

Circulaires

De verschillende circulaires van de Minister van Infrastructuur en Milieu gebaseerd op de Belemmeringenwet Privaatrecht vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inhoud van de circulaires is niet overgenomen omdat hetgeen daarin geregeld werd ofwel al is achterhaald ofwel niet meer van toepassing is voor het wetsvoorstel. De circulaires die komen te vervallen zijn:

- Rondschrijven zitting en het proces-verbaal daarvan, 17 november 1965;
- Rondschrijven procedure bij aanvraag erkenning openbaar belang, 13 januari 1967;
- Rondschrijven vertegenwoordiging van rechthebbenden in procedures, 4 november 1968;
- Rondschrijven positie hypotheekhouders bij procedures, 6 augustus 1969;
- Rondschrijven toepassing artikel 4, lid 6, Belemmeringenwet Privaatrecht, 12 november 1979;
- Circulaire van de minister van Verkeer en Waterstaat van 12 maart 1997, nr. HW/RI 1997/4051, inzake toevoeging bezwaarschrift-/voorlopige voorzieningsclausule aan ministeriele beschikkingen houdende oplegging van de gedoogplicht ex Belemmeringenwet Privaatrecht;
- Circulaire van de minister van Verkeer en Waterstaat van 26 november 1999, nr. HKW/R 11980, inzake het vervallen/facultatief stellen van de adviesaanvraag in het kader van de procedure ingevolge de Belemmeringenwet Privaatrecht.

4.10.6 Effecten

- Het wetsvoorstel draagt bij aan harmonisatie en integratie. Het leidt tot het intrekken van de Belemmeringenwet Privaatrecht als afzonderlijke wet. De diverse bepalingen en procedures uit diverse wetten rond het thema gedoogplicht worden gestroomlijnd.
- Het wetsvoorstel brengt ook uniformiteit in het begrip ‘werk van algemeen belang’. Dit leidt tot vereenvoudiging en tot minder lastendruk. Het ondervangt de situatie uit de Belemmeringenwet Privaatrecht die twee mogelijkheden kent als de erkenning van algemeen belang niet uit een wet of een koninklijk besluit blijkt. Het feit dat er dan eerst een erkenning moet worden geregeld voordat tot de aanvraag van een gedoogplichtbeschikking kan worden overgegaan, kan kostbare tijd vergen voor een procedure voor de aanleg van een werk van algemeen belang. Dit knelt vooral als vergelijkbare werken al erkend zijn en het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie dus ook erkend zal worden.
- Het wetsvoorstel zorgt voor de aansluiting bij de Awb, die de Belemmeringenwet Privaatrecht miste. Dit draagt bij aan vereenvoudiging, omdat de verantwoordelijkheidsverdeling eenduidiger is vastgelegd.
- Modernisering en vereenvoudiging van de oplegging van gedoogplichten bij beschikking komt zowel de totstandkoming van werken van algemeen belang als de rechtsbescherming tegen de oplegging van een gedoogplicht ten goede.

4.11 Hoofdstuk 11: [gereserveerd]

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regelingen over onteigening en herverkaveling.

4.12 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie

4.12.1 Inleiding

Bij de ontwikkeling van bouwlocaties speelt de grondexploitatie, het proces van bouwrijp maken, aanleggen van openbare voorzieningen,en inrichten van de openbare ruimte, een belangrijke rol. Dit hoofdstuk regelt de overheidsrol bij de grondexploitatie en het verhalen van daarbij gemaakte kosten op de ontwikkelaars en particuliere eigenaren die gaan bouwen. Gemeenten kunnen verschillende rollen kiezen voor de grondexploitatie. Vele kiezen het liefst voor een actief grondbeleid. Daarbij nemen ze risicodragend deel in een samenwerkingsconstructie. Andere kiezen voor een faciliterend grondbeleid. Daarbij neemt de gemeente niet winstdelend en risicodragend deel. In beginsel verhaalt de gemeente de kosten van de grondexploitatie op de daarvan profiterende eigenaren. Dit kostenverhaal is primair gebaseerd op het profijtbeginsel. Meestal gebeurt dit in de vorm van het sluiten van contracten op basis van vrijwilligheid. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat men er in circa 96% van de gevallen privaatrechtelijk uitkomt.[101] Voor het geval partijen er niet uitkomen biedt de Wro een publiekrechtelijke stok achter de deur in de vorm van een exploitatieplan, dat de eisen voor de grondexploitatie bevat en de grondslag voor het kostenverhaal. Het daadwerkelijk kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor het bouwen.
Dit hoofdstuk beoogt een gereedschapskist te bieden met adequate instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. De instrumenten moeten bruikbaar zijn voor groei- en krimpsituaties, voor uitleg of herstructurering, voor grootschalige en kleinschalige projecten, en voor actief grondbeleid, uitnodigingsplanologie, organische ontwikkeling en faciliterend grondbeleid. Voor het kostenverhaal moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat krimp- en herstructureringsprojecten veelal verliesgevend zijn, waardoor kostenverhaal van beperktere betekenis zal zijn. De regering streeft er naar dat gemeenten een betere afweging tussen actief en faciliterend grondbeleid maken, gelet op de risico's van actief grondbeleid en de vermenging van de rol als overheid met een rol als ondernemer bij actief grondbeleid. Actief grondbeleid kan voorts een negatief effect hebben de omvang van het EMU-tekort. Ook een verwachte verschuiving in de aard van het toekomstig bouwprogramma (minder niet-commerciële functies als sociale woningbouw) zal het belang van faciliterend grondbeleid doen toenemen.
Dit hoofdstuk bevat een verbeterde regeling van de nu in de Wro opgenomen bepalingen over grondexploitatie. Dit sluit aan op een onderzoek van de Radboud Universiteit, dat concludeert dat de huidige instrumenten voor het grondbeleid weliswaar adequaat functioneren, maar op onderdelen verbeterd kunnen worden.[102] Voorts zijn de instrumenten voor grondexploitatie veel sterker geïntegreerd in andere gemeentelijke instrumenten.

4.12.2 Overeenkomsten, afdwingbare exploitatieregels en exploitatievoorschriften

Overeenkomsten

Het wetsvoorstel biedt allereerst een stevige basis om overeenkomsten over grondexploitatie vorm te geven. Daarin worden zowel afspraken gemaakt over kostenverhaal als over het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en vaak ook over woningbouwcategorieën. Zonder die expliciete wettelijke basis zouden adequate afspraken over kostenverhaal in veel gevallen niet toegestaan zijn.

Publiekrechtelijke regeling: exploitatieregels en exploitatievoorschriften

Het is niet wenselijk dat eigenaren het verhaal van door de gemeente gemaakte kosten voor de locatieontwikkeling kunnen ontwijken. Ook moet de gemeente locatie-eisen en eisen voor enkele woningbouwcategorieën kunnen stellen. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een publiekrechtelijke stok achter de deur, voor het geval er geen overeenkomst tot stand komt. Toepassing van afdwingbare regels voor grondexploitatie is alleen aan de orde indien er bij een bouwlocatie sprake is van grondexploitatiekosten voor de aanleg voor fysieke voorzieningen. Dat is een aanscherping ten opzichte van de Wro. Voorts moet een in de wet genoemd besluit een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit op de bouwlocatie mogelijk maken. Het gaat om bouwactiviteiten als nieuwbouw, een omvangrijke functiewijziging of uitbreiding van bestaande gebouwen.
In de Wro vormt het exploitatieplan de publiekrechtelijke stok achter de deur. Dat plan is gekoppeld aan een beperkt aantal besluiten, die als eerste voorzien in het nieuwe bouwplan. In het wetsvoorstel is er voor gekozen het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur te schrappen en te integreren in het

[101] Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste en tweede rapportage, 2010 en 2012.
[102] Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridisch instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de onteigeningswet, 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.

besluit waar het bij hoort. Bij integratie in het omgevingsplan wordt het exploitatieplan omgezet in exploitatieregels, bij een omgevingsvergunning of projectbesluit wordt het exploitatieplan omgezet in exploitatievoorschriften.
De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders kan exploitatieregels vaststellen bij een wijziging van een omgevingsplan.
Het college van burgemeester en wethouders kan exploitatievoorschriften vaststellen bij:

- een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit;
- een omgevingsvergunning voor bouwen, indien bij de wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de locatieontwikkelingsactiviteit besloten is de exploitatieregels door te schuiven.

Gedeputeerde staten of de minister die het aangaat kunnen exploitatievoorschriften vaststellen bij een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.
Waar onder de Wro het exploitatieplan gekoppeld was aan het bestemmingsplan, is dat in het wetsvoorstel flexibeler gemaakt. De raad mag de verplichting om exploitatieregels vast te stellen doorschuiven naar de omgevingsvergunning voor het bouwen, het college mag dat bij een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Daarmee kan ingespeeld worden op de wens naar uitnodigingsplanologie. Het bouwplan wordt immers wel in een ruimtelijk besluit mogelijk gemaakt, zodat een initiatiefnemer weet wat hij kan bouwen. Het doorschuiven spaart lasten uit en beperkt de risico's voor de gemeente. Want na vaststelling van een grondexploitatieregeling wordt de gemeente medeverantwoordelijk voor die grondexploitatie. Vallen de kosten hoger uit of de exploitatiebijdragen lager, dan kan dat een financiële tegenvaller opleveren. Er zit voor de gemeente wel een keerzijde aan het doorschuiven. Door het doorschuiven gaat het kostenverhaal van een gebiedgerichte aanpak naar een meer perceelsgerichte aanpak van het kostenverhaal. De vergunningaanvraag zal immers maatgevend zijn voor de omvang het exploitatiegebied. Dat betekent dat veel kosten en opbrengsten buiten het perceel niet meer worden verdisconteerd. Daardoor is er geen binnenplanse verevening op gebiedsniveau meer. Ook kan de bijdrage van alle bouwplannen samen aan bovenwijkse voorzieningen lager uitpakken. Het is zaak een zorgvuldige analyse te maken van de gevolgen voor het kostenverhaal van doorschuiven van de kostenverhaalsgrondslag naar de vergunning.

Publiekrechtelijk kostenverhaal

Het afdwingbare kostenverhaal kent enkele belangrijke begrenzingen. Het kostenverhaal mag niet hoger zijn dan de opbrengsten. Bij een verliesgevend plan kan de gemeente het verlies dus niet afwentelen op de eigenaren. Voorts moeten alle kosten voldoen aan drie criteria: de locatie moet er profijt van hebben, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben. Deze begrenzingen zijn overgenomen uit de Wro. De exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen locatie-eisen voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte betreffen en eisen over enkele woningbouwcategorieën: sociale huur, sociale koop en vrije kavels. Dat wordt bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. De bij de regels en voorschriften behorende exploitatieopzet bevat naast een overzicht van alle kosten en opbrengsten van de grondexploitatie, een tijdvak en de fasering en de grondslag voor de door de vergunninghouder te betalen exploitatiebijdrage.
Het daadwerkelijk kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of bouwactiviteit. Daaraan wordt een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage verbonden. De bijdrage wordt berekend op basis van exploitatieopzet
Naar verwachting zullen ook in de toekomst exploitatieregels of exploitatievoorschriften slechts nodig zijn bij een beperkt percentage van de bouwlocaties. Bij een verschuiving naar faciliterend grondbeleid kan dat wat toenemen, maar bij de meeste projecten zullen gemeente en initiatiefnemer overeenstemming bereiken over de grondexploitatie. Wel zal in de meeste gevallen de publiekrechtelijke regeling fungeren als referentiepunt bij de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst.

Procedure

De procedureregels zijn grotendeels te vinden hoofdstuk 16. De exploitatieregels maken deel uit van het omgevingsplan en volgen de procedure van wijziging van het omgevingsplan. De exploitatievoorschriften maken deel uit van een omgevingsvergunning of projectbesluit en volgen die procedure. Dit geldt uiteraard ook voor de rechtsbescherming. Gelet op de grote met name financiële gevolgen, worden enkele extra waarborgen in de procedure overgenomen uit de regeling voor het exploitatieplan in de Wro. Dat zijn:

- een kennisgeving aan eigenaren van gronden van de ontwerp en vastgestelde exploitatieregels en exploitatievoorschriften
- een aantekening van de exploitatieregels of exploitatievoorschriften in het register op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Daardoor is voor derden kenbaar dat er een verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage op het perceel rust. Dit wordt geregeld in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.
- een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, totdat exploitatie-

regels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn. anders zou de vergunning verleend moeten worden zonder dat kostenverhaal mogelijk is. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht doorbreken.

Relatie met onteigening en baatbelasting

In de Gemeentewet is aangegeven dat indien kostenverhaal mogelijk is via afdeling 6.4 van de Wro, er geen plaats is voor een baatbelasting. Deze uitsluiting zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet gehandhaafd worden.

Ook de verhouding tot onteigening verandert niet. Als een eigenaar niet bereid of in staat is om conform de exploitatieregels het voorziene bouwplan te realiseren, kan de gemeenteraad een onteigeningsprocedure in gang zetten. Bij een onteigening speelt de vorm van uitvoering van de toegedeelde functie een belangrijke rol. Exploitatieregels kunnen worden beschouwd als een vorm van uitvoering van de bouwmogelijkheden in het omgevingsplan. Daarmee versterken ze de grondslag voor onteigening.

4.12.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

Het wetsvoorstel bevat enkele inhoudelijke verbeteringen van de regeling van de grondexploitatie zoals nu opgenomen in de Wro.

1. Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit door:
   - het kunnen doorschuiven van de verplichting exploitatieregels vast te stellen naar het moment dat het college van burgemeester en wethouders een wijziging inhoudende een uitwerking van een omgevingsplan vaststelt of naar het moment van aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Nu moet een exploitatieplan worden vastgesteld bij de herziening van een bestemmingsplan, dat in een aangewezen bouwplan voorziet. Deze bepaling geeft uitvoering aan het advies van de Adviescommissie Wonen en Cultuur over het wetsvoorstel en past goed bij uitnodigingsplanologie;
   - een bepaling dat kan worden afgezien van een ruimtelijk besluit bij een exploitatietekort, zodat een gemeente niet gedwongen kan worden een tekortplan vast te stellen. Dat is in de Wro niet geregeld. (zie bij punt 4).
2. De Omgevingswet versterkt de integratie van het omgevingsrecht:
   - Het exploitatieplan verdwijnt als planvorm. De regeling van de grondexploitatie wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Dat betekent minder procedures en geen afstemmings- en coördinatieproblemen.
3. Het hoofdstuk biedt meer voorspelbaarheid en daarmee een kans op versnelling door:
   - het schrappen van de kostensoort bovenplanse kosten in het exploitatieplan. Deze kostensoort leidde tot veel discussie, maar niet tot meeropbrengst;
   - het schrappen van de kostensoort ‘financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen’ in een exploitatieovereenkomst. Hierdoor worden de grondkosten van bouwlocaties lager. Gebleken is dat dit onderwerp tot veel extra onderhandelingen leidde, terwijl er in de praktijk vaak overlap is met de verhaalbare grondexploitatiekostensoort bovenwijkse voorzieningen. Hiernaar vindt nader onderzoek plaats.
4. De lasten nemen af, omdat er minder vaak exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zullen zijn en er enkele procedurele verbeteringen worden aangebracht:
   - in plaats van bij alle kostensoorten, wordt het hoofdstuk grondexploitatie alleen toepasbaar als er sprake is van grondexploitatiekosten voor fysieke voorzieningen;
   - het aantal gevallen waarin van exploitatieregels of exploitatievoorschriften kan worden afgezien, wordt uitgebreid. Dat kan door de kruimellijst uit te breiden. Onderzocht wordt of de gemeenteraad in het omgevingsplan categorieën van kruimelgevallen kan aanwijzen waarin wordt afgezien van exploitatieregels of exploitatievoorschriften. Deze optie wordt onderzocht vanuit uit een oogpunt van staatssteun en rechtsgelijkheid;
   - de mogelijkheid tot intrekking van exploitatieregels. Dat is nu niet geregeld.

4.12.4 Effecten

- Door de toevoeging van de exploitatieregels aan het omgevingsplan en van de exploitatievoorschriften aan de omgevingsvergunning, is er een betere integratie tussen ruimtelijke ordening en grondexploitatie.
- Versnelling van de procedures wordt mogelijk door meer zekerheid te bieden over de kosten. Het schrappen van veel discussie gevende kostensoorten en een nadere regeling van de kostensoort plankosten dragen daar aan bij.
- Meer flexibiliteit en ruimte voor de initiatiefnemer door het kunnen doorschuiven van de exploita-

tieregels of exploitatievoorschriften naar een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning.
- Minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven en bestuurslasten omdat er in minder gevallen exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zijn en omdat er vanwege de grotere zekerheid over kosten, minder onderhandelingspunten zijn en er minder reden is voor beroep.
- Een halvering van het aantal wettelijke bepalingen ten opzichte van die in de Wro. Bij het uitwerken van de regeling voor de grondexploitatie is er naar gestreefd de hoofdzaken op het niveau van de wet te regelen en de andere elementen op het niveau van een besluit. Ook zijn er veel minder procedurebepalingen nodig. Deze zijn overgezet naar hoofdstuk 16.

4.13 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen

4.13.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een aantal bevoegdheden met een overwegend financieel karakter die bij de uitvoering van het beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving worden ingezet. In het wetsvoorstel zijn financiële bepalingen over vergunningen, leges en interbestuurlijke financiële regelingen uit bestaande wetten overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd. Indien nodig worden bij integratie van andere wetten in een latere fase eveneens bepalingen voor heffingen, tegemoetkomingen, fondsen, statiegeld en retourpremies in dit hoofdstuk opgenomen. Financiële bepalingen met een strafrechtelijk karakter, zoals dwangsom en boete, zijn opgenomen in hoofdstuk 18. De bepalingen over grondexploitatie zijn opgenomen in hoofdstuk 12 en de bepalingen over schade komen in hoofdstuk 15.

4.13.2 Instrumenten

Leges

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent, die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten die ermee gemoeid zijn in rekening brengen via legesheffing. Het kunnen heffen van leges (rechten) is voor gemeenten, provincies en waterschappen geregeld in de betreffende organieke wet. Voor het Rijk ontbreekt een dergelijke algemene wettelijke regeling. In verschillende wetten is wel een grondslag voor het kunnen heffen van specifieke rechten geregeld.[103] De meest algemene regeling is te vinden in artikel 2.9 van de Wabo. In het wetsvoorstel is deze regeling overgenomen en verbreed naar alle te integreren wetten en onderdelen daarvan. Daarmee wordt het Rijk de gewenste wettelijke basis geboden.
In de Wabo is een bevoegdheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de hoogte en berekeningswijze van op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet te heffen leges voor omgevingsvergunningen. Deze mogelijkheid wordt niet overgenomen in het wetsvoorstel, omdat deze bevoegdheid een bredere strekking kan hebben dan omgevingsvergunningen. Bepalingen gericht op een transparantere wijze van legesberekening zullen worden opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies, dat zijn grondslag vindt in de Gemeentewet en de Provinciewet.
In beginsel worden leges geheven voor alle beschikkingen op aanvraag. Daarop bestonden in het verleden enkele uitzonderingen. De Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming bevatten sinds 1998 een legesverbod voor milieubeschikkingen en milieuvergunningen, vanwege het verlagen van de lasten voor het bedrijfsleven en de aanname dat leges milieu-investeringen zouden doen afremmen. Sinds 2010 is het legesverbod voor omgevingsvergunningen voor inrichtingen ondergebracht in de Wabo. Voor alle andere onderdelen van wetten die in de Omgevingswet opgaan, is het heffen van leges onder het huidige recht toegestaan. Continuering van het verbod zou betekenen dat binnen één omgevingsvergunning zowel legesplichtige als niet-legesplichtige onderdelen bestaan. Milieu blijkt daarbij geen onderscheidend criterium, want op basis van de Wro en de Waterwet kunnen wel leges worden geheven voor milieuaspecten (waterkwaliteit). Ook omgevingsvergunningen voor bouwen bevatten eisen die een milieukundige oorsprong hebben (zoals gezondheid, energie en geluidwering) waarvoor leges moeten worden betaald.
Het streven naar integratie en uniformering is aanleiding om de bestaande uitzondering op de hoofdregel te schrappen. Opheffen van het legesverbod betekent dat bedrijven die nu nog van deze vrijstelling gebruik maken, leges moeten gaan betalen. In 1998 ging het om circa 250.000 vergunningplichtige bedrijven. In 2013 zijn er nog 22.000 middelgrote en grote bedrijven milieuvergunningplichtig (9% van de inrichtingen). Het opheffen van de vrijstelling betekent effectief een verschuiving van lasten die nu worden gedragen door burgers en niet-vergunningplichtige bedrijven (algemene middelen) terug naar de bedrijven die vergunningplichtig zijn.

[103] Bijvoorbeeld artikel 7.9 van de Waterwet.

Interbestuurlijke bepalingen

Bij interbestuurlijke bepalingen gaat het om financiële regelingen tussen bestuursorganen onderling. Het betreft onder meer de regeling van de vergoeding van incidentele kosten (zoals planschade) van belangenbehartiging door bestuursorganen, gemaakt op verzoek van een ander bestuursorgaan of mede ter behartiging van een belang van dat andere bestuursorgaan. Dergelijke regelingen bestaan op dit moment in de ruimtelijke ordening en in het waterbeheer.
Het wetsvoorstel bevat een aan de Wro ontleende bepaling voor de gevallen dat de gemeente met het verzoekende bestuursorgaan of het bestuursorgaan wiens belangen worden behartigd geen overeenstemming kan bereiken over de vergoeding van deze kosten. Bijvoorbeeld een verzoek van een buurgemeente om bij het omgevingsplan nadere regels te stellen aan een specifieke functietoekenning in het grensgebied tussen beide gemeenten.
Omdat het om incidentele en projectgerelateerde vergoedingen van schade en kosten gaat, is het onderbrengen ervan in het Gemeente- of Provinciefonds of het omzetten in een specifieke uitkering niet mogelijk. Het betreft evenmin een subsidie in de zin van de Awb, omdat het om een vorm van taakbehartiging gaat op verzoek of mede ter behartiging van een ander bestuursorgaan. Vanwege het kostenveroorzakersbeginsel is een voorziening wenselijk. Daarom zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die aansluiten bij eerder genoemde regelingen.

Financiële bepalingen over vergunningen

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om voor enkele specifieke gevallen in een vergunning financiële voorschriften op te nemen. Het gaat hier om het bieden van financiële zekerheid voor het nakomen van in de vergunning opgenomen verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid uit schade, wat nu kan worden aangetroffen in artikel 4.1 van de Wabo, artikel 6.20 van de Waterwet en artikel 3, derde lid, van de Ontgrondingenwet. De gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Daarbij zal worden aangehaakt bij de huidige situatie.
Verder zijn twee financiële bepalingen uit de Ontgrondingenwet overgenomen:
- de bevoegdheid om te bepalen dat een vergunninghouder het ontgronde gebied niet zelf hoeft her in te richten, maar in plaats daarvan een bedrag moet betalen.
- de bevoegdheid om de vergunninghouder te verplichten de kosten te betalen van het beheer van het ontgronde gebied en de aanpassingsinrichting van de omgeving en het beheer daarvan.

Al geruime tijd is het beleid dat de ontgronder ook verantwoordelijk is voor de herinrichting van een gebied en de financiering van het beheer. Als de ontgronder, zoals tegenwoordig gebruikelijk, de herinrichting zelf uitvoert of laat uitvoerenis betaling van een bedrag vanzelfsprekend niet vereist. Als andere partijen een rol spelen, heeft het de voorkeur om langs minnelijke weg overeenstemming te bereiken over alle relevante aspecten en dat neer te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst. De financiële bepaling is echter nodig om achter de hand te hebben voor het geval dat de omstandigheden bij een specifiek project daar om vragen. Het achterwege laten zou betekenen dat een veroorzaker onder zijn verplichtingen uitkomt, wat tot extra lasten voor het bevoegd gezag leidt. Het wetsvoorstel biedt een basis voor het stellen van dergelijke voorschriften. De nadere uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.
Voor de volledigheid wordt vermeld dat hoofdstuk 12 (grondexploitatie) ook een grondslag voor een financieel voorschrift bij een vergunning bevat. Dat betreft de verplichting om in bepaalde gevallen aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een financieel voorschrift op te nemen tot betaling van een exploitatiebijdrage.

Overeenkomsten over vrijwaring voor schade

In enkele nu of op termijn in de Omgevingswet te integreren wetten staan bepalingen over overeenkomsten van schadevrijwaring. Daarin is opgenomen dat eventueel door het bevoegd gezag uit te keren schade als gevolg van het besluit of project wordt vergoed door de aanvrager. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal in ieder geval de betreffende regels uit de Wro integreren. Bezien zal worden of die regels in dit hoofdstuk of in het hoofdstuk schade worden opgenomen. De Omgevingswet zal gemeenten net als de huidige Wro de mogelijkheid bieden om met een aanvrager van een omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit een overeenkomst voor vrijwaring van planschade te sluiten. Deze schade wordt verhaald op de aanvrager van het project dat de schade met zich meebrengt.[104] De bevoegdheid tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst blijft wenselijk vanuit het veroorzakers- en profijtbeginsel. De schadevrijwaring kan meegenomen worden in een overeenkomst over grondexploitatie.

[104] Artikel 6.4a Wro. Deze schade wordt daarin aangeduid als planschade. Deze kan op grond van de Wro overigens ook worden verhaald met de afdeling grondexploitatie en wel via een exploitatieovereenkomst (artikel 6.24) of een financieel voorschrift in een omgevingsvergunning voor het bouwen, met in achtneming van het bepaalde in een exploitatieplan (artikel 6.12).

Subsidies

Het wetsvoorstel voorziet niet in bepalingen over subsidies, hoewel deze in een aantal erin te integreren wetten, zoals de Wet milieubeheer, wel zijn opgenomen. De meeste bepalingen over subsidies zijn geïntegreerd in een tweetal andere wetten: de Kaderwet subsidies I en M (Stb. 2013, 20) en in een aanvulling van de Kaderwet overige BZK-subsidies[105]. De Kaderwet subsidies I en M vervangt de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat en de subsidiebepalingen in enkele VROM-wetten. Met de Kaderwet wordt een basis geboden voor subsidies van het ministerie aan derden en aan overheden. Het gaat om alle vormen van financiële regelingen die vallen binnen het begrip 'subsidie' zoals omschreven in artikel 4:21 van de Awb.
Bij volledige inwerkingtreding van de Kaderwet subsidies I en M zullen paragraaf 3.2 van hoofdstuk VII van de Wet bodembescherming, titel 15.3 van de Wet milieubeheer en afdeling 6.3 van de Wro vervallen. De Kaderwet bestrijkt niet de intrekking van bepalingen over geluidsubsidies in de Wet geluidhinder. Dat wordt geregeld bij de intrekking van die wet. Vooralsnog lijken bepalingen over subsidies niet nodig te zijn in de Omgevingswet.

4.13.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De verschillende bestaande bevoegdheden zijn kritisch beschouwd vanuit de uitgangspunten van de Omgevingswet. Daarbij is bezien of een instrument een overwegend omgevingsrechtelijk karakter heeft en thuishoort in de Omgevingswet. De regels over gemeentelijke en provinciale leges komen daarom niet in de Omgevingswet.
- Voor de overblijvende financiële instrumenten is onderzocht of ze kunnen vervallen. Een instrument dat geschrapt wordt, is de heffing bij ontgrondingen. Gebleken is dat daaraan onvoldoende behoefte bestaat.
- Het verbod op leges voor een aantal milieugerelateerde beschikkingen komt te vervallen.

4.13.4 Effecten

Dit hoofdstuk bevat grotendeels een voortzetting van bestaande regelingen. Het afschaffen van het legesverbod voor een aantal milieugerelateerde beschikkingen heeft wel substantieel effect op:
- Lasten voor het bedrijfsleven. Het heffen van leges zal naar verwachting leiden tot een kostenstijging voor het bedrijfsleven van 18,1 tot 24,9 miljoen euro. Daarnaast nemen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven toe met circa € 0,1 mln.
- Bestuurslasten. Op macroniveau verandert er voor de gemeente en provincie niets. In plaats van een toevoeging aan het gemeente- of provinciefonds ontvangen ze leges. Voor het Rijk levert de opheffing van het verbod een besparing op.

4.14 [gereserveerd]

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor regels over verhandelbare rechten. Het gaat daarbij primair om de inhoud van het huidige hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer.

4.15 Hoofdstuk 15: Schade

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor de schaderegelingen. Na volledige inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 50) zal de Algemene wet bestuursrecht voorzien in een groot deel van de vereiste schaderegelingen voor het omgevingsrecht. Deze regeling leidt tot een aanzienlijke inperking ten opzichte van de bestaande bepalingen over schade in de wetten die in de Omgevingswet samenkomen. Enkele bijzondere bepalingen blijven echter nodig, zoals bepalingen over schade als gevolg van gedoogplichten en schade door grondwateronttrekkingen en ontgrondingen. De nieuwe regeling voor nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten was ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel aanhangig bij het parlement. Daarom zal eerst via de Invoeringswet Omgevingswet worden voorzien in een regeling voor deze bijzondere bepalingen.

4.16 Hoofdstuk 16: Procedures

4.16.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de procedurele bepalingen voor het in het wetsvoorstel geïntroduceerde instrumentarium van de Omgevingswet, zoals bepalingen over de totstandkoming van besluiten, digitalisering, betrokkenheid van bestuursorganen en andere procedurele aspecten. Vergeleken met

[105] Kamerstukken II 2010–2011, 32 537, nr. 6.

de huidige wetgeving zijn de procedures geharmoniseerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. De regering beoogt daarmee de procedurele belasting te verminderen en de transparantie te vergroten.
Een uitgangspunt is dat het wetsvoorstel zo min mogelijk regelt in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals de Awb. Dit draagt bij aan meer eenduidigheid in de besluitvorming. Een voorbeeld is de regeling over coördinatie van besluiten.
Naast aansluiting bij de Awb wordt de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces zoveel mogelijk overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevalspecifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat in het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee met het wetsvoorstel meer gelegd bij de bestuurders, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de inrichting van de informele participatie in een vroegtijdig stadium.
Voor burgers en bedrijven wordt voorzien in één digitaal overheidsloket. Het gebruik van elektronisch dataverkeer, de beschikbaarheid van een online loket en een brede beschikbaarheid van onderzoeksgegevens en andere relevante data dragen bij aan een verdere vergroting van het gebruiksgemak. Om de lasten te verminderen zijn slechts onderzoeksverplichtingen opgenomen voor zover dat bijdraagt aan een goede besluitvorming, of wordt (her)gebruik van actuele gegevens mogelijk gemaakt. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in de bepalingen over onderzoeksverplichtingen en daarnaast in de bepalingen over de milieueffectrapportage.

4.16.2 Algemene bepalingen

Elektronisch verkeer

Een aanvraag om een besluit en een melding of mededeling op grond van de Omgevingwet moeten elektronisch kunnen worden ingediend. Ook worden omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten elektronisch vastgesteld. Wel zal er ook een papieren document gemaakt moeten worden. In het wetsvoorstel wordt de grondslag gelegd voor het bij ministeriele regeling kunnen vastleggen van regels over de elektronische vaststelling.
Het wetsvoorstel voorziet in continuering van het Omgevingsloket. Het wordt verder doorontwikkeld en klantvriendelijker gemaakt. Bezien wordt of het nodig is om ook nog (gedurende een bepaalde overgangsperiode) papieren aanvragen te kunnen indienen. Krachtens de Omgevingswet worden zoveel mogelijk geüniformeerde en gelimiteerde indieningvereisten gesteld. Het bevoegd gezag heeft de zorg voor het beheer van de opgenomen gegevens en documenten en de verstrekking daarvan aan andere bestuursorganen.

Gebruik van gegevens en methoden

Bij de voorbereiding van onder meer een programma, een projectbesluit of een omgevingsvergunning moet informatie worden verzameld over de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt van de onderzoeksbepalingen in het wetsvoorstel is dat slechts die informatie wordt verzameld die nodig is voor een zorgvuldige besluitvorming. De vereiste reikwijdte en het vereiste detailniveau worden daar ook op afgestemd. Het bevoegd gezag krijgt op dit punt meer beslisruimte en mogelijkheden voor maatwerk. De op dit moment in verschillende wetten over de fysieke leefomgeving opgenomen vereisten die aan onderzoek worden gesteld, worden in het wetsvoorstel gebundeld tot één eenduidige regeling. Deze bundeling en uniformering bewerkstelligt dat onderzoek ter voorbereiding van besluitvorming gestroomlijnd plaatsvindt en dat dubbelingen in onderzoeksplichten worden voorkomen.
Slechts voor zover nodig wordt de algemene onderzoeksverplichting over de beoordeling van de gevolgen van een besluit uit de Awb aangevuld met bij ministeriële regeling te stellen regels over een specifiekere wijze van meten en rekenen. Deze regeling kan ook inhouden dat in een bepaalde situatie kan worden volstaan met een meer globale wijze van meten en rekenen.

Houdbaarheid van gegevens

Op 25 april 2013 is de Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent worden van de Chw en het aanbrengen van verbeteringen in het omgevingsrecht in werking getreden. Hierin is de minimale houdbaarheid van onderzoeksgegevens voor een aantal beleidsterreinen geregeld. Het voorliggende wetsvoorstel borduurt hierop voort, en verbreedt de houdbaarheidsbepaling in generieke zin.
Met de voorgestelde bepaling wordt de hoofdregel van artikel 3:2 Awb – 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.' – genuanceerd voor een groot aantal omgevingsrechtelijke besluiten die met de procedure van afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. De verplichting om bij de voorbereiding van een dergelijk besluit kennis te vergaren omtrent de relevante feiten wordt begrensd: gegevens en onderzoeken van

twee jaar oud zijn in principe bruikbaar. Daarmee wordt voorkomen dat tussen de aanvraag en het ontwerpbesluit of tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit onderzoek moet worden overgedaan, louter omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen. De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of gegenereerd kunnen worden, maakt het gebruikmaken van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig. De houdbaarheidsbepaling legitimeert dus niet dat van *verouderde* gegevens wordt uitgegaan, enkel dat van *(twee jaar) oude* gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren.
De voorgestelde houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een 'kan-bepaling'. Dit maakt het mogelijk voor een bestuursorgaan om in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks)gegevens of bescheiden te vragen. Het maakt het bovendien mogelijk om rekening te houden met de aard van het besluit. Zo kan het voorkomen dat de aard van het besluit of Europese verplichtingen met zich meebrengen dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als zij jonger zijn dan twee jaar.

Toepassing coördinatieregeling afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Voor de gecoördineerde voorbereiding van beslissingen op aanvraag van een omgevingsvergunning en ter uitvoering van een projectbesluit wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij de verbeterde coördinatieregeling die via een afzonderlijk, parallel met dit wetsvoorstel in te dienen, wetsvoorstel in afdeling 3.5 van de Awb wordt opgenomen. De coördinatieregeling heeft betrekking op het gehele proces vanaf het indienen van de aanvraag tot de rechtsbescherming. Het wetsvoorstel verplicht toepassing van deze in de Awb op te nemen coördinatieregeling ook voor gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een wateractiviteit wanneer deze gelijktijdig door de initiatiefnemer worden aangevraagd. Voor milieuactiviteiten en waterkwaliteitsactiviteiten met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies (bekend als IPPC-installatie) is het noodzakelijk te voorzien in een aantal bepalingen om te kunnen voldoen aan de richtlijn industriële emissies. Deze richtlijn vraagt om de borging van een integrale benadering. Dit is allereerst geregeld door de verplichting van gelijktijdige indiening van de aanvragen op grond van artikel 5.9, derde lid. Deze aanvragen worden met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 van de Awb gecoördineerd afgehandeld. Aanvullend hierop is in paragraaf 16.1.4 van het wetsvoorstel geregeld dat het algemeen bestuur doorzetmacht krijgt, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing af te kunnen dwingen. Tot slot is in verband met de integrale benadering in artikel 5.23 voorzien in de bevoegdheid om één van beide vergunningen in te trekken als de andere vergunning wordt ingetrokken of, wanneer voorschriften van een van beide vergunningen worden gewijzigd, ook vergunningvoorschriften van de andere vergunning te wijzigen in het belang van een integrale benadering.

Betrokkenheid van andere bestuursorganen via advies en instemming

Bij een besluit op aanvraag door een bestuursorgaan is het soms wenselijk dat ook de betrokkenheid van andere bestuursorganen wordt geregeld vanwege betrokken belangen in verband met de aan hen toebedeelde taak voor de fysieke leefomgeving of vanwege hun specifieke deskundigheid. Hoofdregel is dat deze betrokkenheid vorm krijgt door middel van een adviesbevoegdheid. Daarnaast kan instemming van het betrokken orgaan zijn vereist voordat het besluit door het bevoegd gezag kan worden genomen. Dit kan onder meer aan de orde zijn bij een besluit op aanvraag om een omgevingsvergunning.

Advies

Voor het grootste deel van de situaties waarin een ander orgaan bij de besluitvorming moet worden betrokken is de regeling van advies toereikend. Hierop is de in hoofdstuk 16 opgenomen regeling van het advies in samenhang met afdeling 3.3 van de Awb van toepassing. Het bevoegd gezag van een omgevingsvergunning dient een adviesorgaan de gelegenheid te bieden om over de te nemen beslissing advies uit te brengen op basis van de ingediende aanvraag en de daarbij behorende gegevens en bescheiden. Indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, kan het advies mede worden gebaseerd op het ontwerp-besluit. Het advies kan zowel zien op de inhoud van de te nemen beslissing op de aanvraag als op daaraan te verbinden voorschriften. Het advies van een ander bestuursorgaan zal vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de desbetreffende activiteit zwaarwegend zijn voor het bevoegd gezag en deze zal dit advies doorgaans volgen. Het voor de vergunningverlening bevoegde gezag is verantwoordelijk voor de inhoud van één integrale vergunning en de consistentie van de daaraan verbonden voorschriften. Het kan om die reden voorkomen dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen afwijkt van een advies. Een dergelijke afwijking dient wel zorgvuldig gemotiveerd te worden en is slechts mogelijk voor zover het betrokken toetsingskader voor de activiteit daartoe ruimte biedt.

Advies met instemming

Voor bepaalde situaties is het gezien de verantwoordelijkheden van het betrokken bestuursorgaan en de belangen waarop deze verantwoordelijkheden zich richten, van belang dat een zwaardere betrokkenheid geldt dan enkel een adviesbevoegdheid. In deze situaties treedt het adviserend bestuursorgaan, als vervolg op het gegeven advies, ook op als instemmingsorgaan. Deze regeling zal in de plaats komen van de verklaring van geen bedenkingen van de Wabo, vergelijkbare verklaringen in de Wet luchtvaart en de overeenstemmingconstructie in de Ontgrondingenwet. Deze instemmingsregeling zal bij algemene maatregel van bestuur alleen worden ingesteld in die gevallen waarin sprake is van zwaarwegende belangen, waarin dat is vereist gelet op de specifieke deskundigheid van het aangewezen bestuursorgaan en in geval van door het provinciebestuur te behartigen gemeenteoverstijgende of regio-overstijgende belangen. Een voorbeeld is aanvraag om een natuuractiviteit of een rijksmonumentenactiviteit voor archeologische rijkmonumenten. De regeling van instemming heeft als voordeel dat deze geheel aansluit op de eerder beschreven adviesregeling. In aansluiting op de adviesbevoegdheid komt er echter nog een extra procedurele stap bij, waarin het bevoegd gezag in de eindfase van de totstandkomingsprocedure, direct voorafgaand aan het nemen van het primaire besluit, het concept-besluit ter instemming voorlegt aan het betrokken orgaan. Na het verkrijgen van de instemming kan het besluit definitief worden genomen. Op de instemming is de regeling in afdeling 10.2.1 uit de Awb van toepassing. In afwijking van die regeling is gekozen voor de term ‘instemming’ in plaats van ‘goedkeuring’. Dit houdt verband met het feit dat de instemmingsconstructie geen bestuurlijk toezicht is, maar bestuurlijke samenwerking. Er is evenals bij het reguliere advies bij de aanvraag om omgevingsvergunning sprake van een geïntegreerde vergunning met één bevoegd gezag. Het verschil met het reguliere advies is dat als het betrokken bestuursorgaan de instemming weigert, er niet van af kan worden geweken. Dat betekent dat een geweigerde instemming er toe leidt dat de desbetreffende omgevingsvergunning (gedeeltelijk) moet worden geweigerd.

Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. De raad kan deze bevoegdheid evenwel delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. In beginsel is het college bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen voor locatieontwikkelingsactiviteiten. Bij deze omgevingsvergunning, voor activiteiten in afwijking van het omgevingsplan, is voorzien in een vorm van betrokkenheid van de gemeenteraad. In de Wabo heeft deze betrokkenheid, voor de meer ingrijpende projecten, nog de vorm van een bevoegdheid voor de gemeenteraad tot het geven van een verklaring van geen bedenkingen. Deze regeling voor de betrokkenheid van de gemeenteraad heeft als nadeel het grote tijdsbeslag dat daar mee is gemoeid. Veelal vergaderen gemeenteraden slechts acht maal per jaar. In de zomer is er twee maanden reces en in november gaat de vergadering vrijwel uitsluitend over de begroting (dat reduceert het aantal effectieve raadsvergaderingen soms tot slechts negen per jaar). Daarbij moeten stukken vaak al twee maanden tevoren in procedure worden gebracht. Dit alles maakt deze vorm van betrokkenheid van de raad tijdrovend (beslistermijnen van zes maanden zijn vaak al nauwelijks haalbaar). Daarnaast heeft binnen het duale stelsel de gemeenteraad de rol van het bestuursorgaan dat op hoofdlijnen stuurt en het uitvoerende orgaan controleert. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering. Binnen dit stelsel past een systeem waarin het college beslist over de realisatie van concrete initiatieven en de gemeenteraad beoordeelt of het college die uitvoering binnen de grenzen van de door de gemeenteraad vastgelegde omgevingsvisie verricht. Om die reden is gekeken naar meer flexibeler en procedureel snellere mogelijkheden om te voorzien in een betrokkenheid voor de gemeenteraad. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeenteraad in samenspraak met het college van burgemeester en wethouders, zelf aangeven of en in welke gevallen nog sprake moet zijn van een betrokkenheid van de raad. De constructie uit artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet, heeft gediend als voorbeeld om te komen tot een minder vergaande vorm van betrokkenheid. In het wetsvoorstel wordt hiervoor de adviesbevoegdheid gebruikt. Dit zal verder vorm krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Het uitgangspunt is in ieder geval dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen, waarbij de raad voorafgaand inlichtingen krijgt over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders voornemens zijn om de bevoegdheid uit te oefenen (in dit geval het nemen van een beslissing over de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit). De gemeenteraad krijgt hierbij een bepaalde termijn om een advies (met eventuele wensen en bedenkingen) uit te brengen aan het college. Mede op basis daarvan neemt het college een definitief besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning. Binnen gemeenten kunnen flexibele werkwijzen afgesproken worden waarbij de ingekomen aanvragen via het interne gemeentelijke netwerk (intranet) worden verspreid. Ook kunnen raadcommissies, die met grotere frequentie vergaderen, in die werkwijze een rol vervullen. Het is belangrijk dat die werkwijze wordt afgestemd op de te bereiken tijdswinst in de procedure. Ook binnen de reguliere voorbereidingsprocedure is deze vorm van betrokkenheid inpasbaar.

Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties

In de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 zijn de zelfstandige en regisserende taken van de provincies beschreven. Zij kunnen in dat kader met het oog op gemeente-overstijgende of regio-overstijgende belangen of vanwege overwegingen van doelmatigheid of doeltreffendheid de behartiging van bepaalde belangen aan zich trekken. Ter behartiging van die belangen beschikken de provincies over bevoegdheden voor pro-actieve (verticale) invloeduitoefening en kaderstelling richting de bestuursorganen van gemeenten en waterschappen. Het betreft de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels en die tot het geven van een instructie via een instructiebesluit. Op het niet naleven van die algemene instructieregels of instructiebesluiten dient het provinciebestuur in beginsel het recent gerevitaliseerde generieke interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet toe te passen. Het provinciebestuur kan daartoe een indeplaatsstellingsbesluit nemen bij het niet of onvolledig uitvoeren van een wettelijke taak of, bij een beslissing van het gemeentebestuur in strijd met het recht of algemeen belang, de Kroon verzoeken die beslissing te (schorsen en te) vernietigen. De vernietiging door de Kroon wordt echter door de regering indien de provinciale belangen in het geding zijn, niet goed passend geoordeeld voor het terrein van de fysieke leefomgeving. Bij een provinciaal verzoek tot vernietiging dient de Kroon immers een eigenstandige belangenafweging te maken. De Kroon treedt daarmee in de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de belangen in de fysieke leefomgeving te bepalen en te wegen ten opzichte van de andere belangen. Om de provincies bij de uitoefening van deze zelfstandige taak voldoende doorzettingsmacht en slagkracht te bieden, voorziet het wetsvoorstel daarom niet alleen in de eerdergenoemde pro-actief inzetbare bevoegdheden maar ook in een door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve interventiemogelijkheid. Deze interventiemogelijkheid richt zich op in omgevingsplannen opgenomen locatieontwikkelingsregels of omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten. In paragraaf 16.1.6 van het wetsvoorstel wordt daartoe de betrokkenheid van de provincies bij het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten geborgd.
Voor de provinciale betrokkenheid bij het omgevingsplan voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid die sterk lijkt op de reactieve aanwijzing zoals de Wro en Wabo die nu kennen. Het college van gedeputeerde staten kan na de vaststelling en voor de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het bekend te maken omgevingsplan.
Evenals in de regeling in de Wro en Wabo wordt daarvoor als voorwaarde gesteld dat van deze bevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt indien er strijd is met een gemeente-overstijgend of regio-overstijgend belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet (voorheen aangeduid als provinciaal belang) en als gedeputeerde staten op het plan een zienswijze hebben ingediend. Het bereik van de bevoegdheid wordt daarbij begrensd tot die onderdelen van het omgevingsplan die locatieontwikkelingsregels bevatten. Ten behoeve van een terughoudend gebruik dient bij het besluit te worden gemotiveerd waarom het betreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd. Met deze motiveringsplicht wordt beoogd de onder de Wro tot ontwikkeling gekomen jurisprudentie onder de Omgevingswet te continueren. Zo is ook onder de Omgevingswet geen herhaalde inzet van deze bevoegdheid voor vergelijkbare gevallen gewenst. Het te beschermen belang dient dan door middel van algemene instructieregels te worden beschermd. Treedt er toch strijd op met reeds gestelde algemene instructieregels dan kan deze reactieve bevoegdheid wel worden ingezet om inwerkingtreding van met de algemene regel strijdige besluiten te voorkomen. Een mogelijkheid die deze bevoegdheid kent en die de Wro en Wabo niet kennen is dat gedeputeerde staten, indien daarover overeenstemming bestaat met de gemeenteraad, ook kunnen bepalen dat het onderdeel van het omgevingsplan waartegen de zienswijze was gericht of waarin wijziging is gebracht, anders dan op grond van de zienswijze,wordt gewijzigd. Deze mogelijkheid is bedoeld voor die gevallen waarbij het omgevingsplan door middel van een aanpassing van geringe omvang toch nog in overeenstemming met het door de provincie behartigde belang kan worden gebracht. Gedacht kan hierbij worden aan beperkte wijzigingen in maatvoering of de toevoeging van compenserende maatregelen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat het gehele plan(deel) wordt ‘geschrapt’ en moet worden teruggevallen op het reeds geldende omgevingsplan en een nieuwe procedure tot wijziging van het omgevingsplan moet worden gestart waardoor gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving worden vertraagd.
Voor de vormgeving van de provinciale betrokkenheid bij omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten acht de regering de hierboven beschreven bevoegdheid minder passend, omdat een groot deel van deze omgevingsvergunningen niet wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure maar via de reguliere voorbereidingsprocedure die geen zienswijzenfase kent. De provinciale betrokkenheid bij omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten wordt daarom vormgegeven via de generieke figuur van ‘advies met instemming bij omgevingsvergunningen’. Gedeputeerde staten worden op grond van hoofdstuk 16 aangewezen als bestuursorgaan dat in gelegenheid moet worden gesteld om advies uit te brengen en waarvan instemming is vereist. Ook hierbij geldt dat er grenzen worden gesteld aan de reikwijdte van deze advies- en instemmingsbevoegdheid. Provinciale staten zullen hun instemming slechts aan een omgevingsvergunning voor een

locatieontwikkelingsactiviteit kunnen onthouden indien er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a (gemeente-overstijgend of bovenregionaal belang), en voor zover de bescherming van het betreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd. Daarnaast zal ter beperking van de bestuurslasten en de stukkenstroom in het voorgenomen Omgevingsbesluit worden bepaald dat gedeputeerde staten vooraf dienen aan te geven in welke gevallen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit aan hen dient te worden gezonden en in welke gevallen zij een kennisgeving dienen te ontvangen van een omgevingvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit die met toepassing van afdeling 3.4 uit de Awb wordt voorbereid. De door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen zullen in het Omgevingsbesluit worden beperkt tot die gevallen waarbij een belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, in het geding is. Ook zal worden voorzien in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten bij hun advies kunnen aangeven dat geen instemming is vereist.
Voor het Rijk dat een met de provincies vergelijkbare maar op een ander niveau coördinerende rol en met de behartiging van specifieke 'bovenregionale' belangen is belast, wordt niet in een specifieke betrokkenheid bij besluiten die functies toekennen aan locaties voorzien omdat het Rijk anders dan de provincies zelfstandig gebruik kan maken van de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging. Het risico op doorkruising van het beleidsoordeel van een ander bestuursorgaan/andere bestuurslaag is daarbij niet aan de orde. Daarnaast kan met de toepassing van de bevoegdheid tot vernietiging van besluiten door de Kroon hetzelfde resultaat worden bereikt als met de hierboven beschreven specifieke provinciale bevoegdheden.

Verhouding met interbestuurlijk toezicht

Naast de beschreven provinciale regierol zijn de provincies op het terrein van de fysieke leefomgeving belast met het toezichtstaak op de waterschappen en zijn zij conform de Gemeentewet, zoals deze is gewijzigd door de Wet revitalisering generiek toezicht, belast met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindstaken op grond van de Omgevingswet en diverse andere wetten door gemeenten. Deze interbestuurlijke toezichtstaak betekent dat de provincies mede toe dienen te zien op het feit of gemeentelijke of waterschapsbesluiten in overeenstemming zijn met rijksregels of uit rijksbeleid kenbare door het Rijk behartigde regio-overstijgende belangen.
In de Waterschapswet is, ten behoeve van het interbestuurlijk toezicht, aan de provincies de bevoegdheid toegekend om besluiten van waterschappen te vernietigen. Daarnaast is in dit wetsvoorstel op enkele plaatsen voorzien in een provinciale indeplaatstredingsbevoegdheid jegens de waterschappen.
Voor het toezicht door de provincies op de taakuitoefening in medebewind door de gemeenten voorziet de Gemeentewet in de bevoegdheden:
- indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en
- schorsing en vernietiging.

De vraag die beantwoording vergt, is wanneer de provincie jegens een gemeente gebruik dient te maken van deze generieke IBT-instrumenten en wanneer deze de hierboven beschreven specifieke arrangementen moet toepassen. Voor een vastgesteld omgevingsplan geldt indien er sprake is van strijd met regels die niet door het provinciebestuur zijn gesteld, bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur, gedeputeerde staten vanuit hun toezichtstaak de betrokken minister moeten mededelen dat het omgevingsplan naar hun oordeel voor (gedeeltelijke) vernietiging in aanmerking komt. In geval van strijd met een door het provinciebestuur te behartigen belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, staat deze weg slechts open indien de provincie redelijkerwijze niet van haar specifieke interventiebevoegdheid jegens het omgevingsplan gebruik heeft kunnen maken. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het gemeentebestuur gedeputeerde staten niet in de gelegenheid heeft gesteld in de besluitvorming te participeren en gedeputeerde staten, na inwerkingtreding van het gemeentelijk besluit, voor een voldongen feit staan.
Voor omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten geldt dat indien gedeputeerde staten hun instemming aan een voorgenomen besluit over een omgevingsvergunning hebben onthouden, deze niet verleend kan worden en vernietiging niet aan de orde is. Indien door gedeputeerde staten instemming is gegeven, kunnen zij niet van oordeel zijn dat een omgevingsvergunning in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel. Deze vergunningen zijn kennelijk in overeenstemming met de belangen bedoeld in dat artikelonderdeel. Denkbaar is de situatie dat er geen strijd is met een belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, waardoor de instemming niet kon worden geweigerd maar dat er wel op een andere manier sprake is van strijd met het recht of een door het Rijk behartigd regio-overstijgend belang. In dat geval kunnen gedeputeerde staten vanuit hun interbestuurlijke toezichtstaak de minister mededelen dat het besluit in aanmerking komt voor vernietiging. Als gedeputeerde staten niet bij voorbaat hebben aangegeven van hun recht op advies en instemming gebruik te willen maken en het provinciebestuur ook niet heeft voorzien in een regeling over het in het geding zijnde belang door middel van algemene instructieregels in de omgevingsverordening, een instructiebesluit of een voorbereidingsbesluit, zal eveneens snel kunnen worden aangenomen dat er geen sprake kan zijn van strijd met het recht of het algemeen

belang. Indien voor het betreffende geval geen advies en instemming is vereist maar wel is voorzien in regeling daarvan door middel van algemene instructieregels in de provinciale verordening, een instructiebesluit of een voorbereidingsbesluit zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een verzoek om voordracht voor vernietiging worden ingewilligd.

Verhouding met bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Naast de specifieke provinciale interventiebevoegdheid met betrekking tot het omgevingsplan bestaat voor provincies de mogelijkheid om indien zij een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp vervolgens beroep in te stellen tegen het omgevingsplan. De aanwezigheid van een specifieke interventiebevoegdheid met betrekking tot het omgevingsplan staat aan het gebruik van dit beroepsrecht niet in de weg. Indien de provincie heeft aangegeven gebruik te willen maken van de advies- en instemmingsbevoegdheid bij een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, ligt het in de rede dat zij na het verlenen van de vergunning daartegen geen rechtsmiddelen zal instellen. In die gevallen waarin de provincie niet bij voorbaat heeft aangegeven van haar recht op advies en instemming gebruik te willen maken blijft de mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen bestaan. Tegen het besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het vastgestelde omgevingsplan geen deel van mag uitmaken van het bekend te maken omgevingsplan (artikel 16.20) kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Inwerkingtreding van besluiten

Binnen het omgevingsrecht is sprake van een divers stelsel voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en andere besluiten. Sommige omgevingsvergunningen treden in werking de dag na de dag van bekendmaking, andere na zes weken (op de dag na de laatste dag voor het indienen van een bezwaar of beroepsschrift) en andere weer pas op de dag nadat een besluit op bezwaar is genomen. Bestemmingsplannen en inpassingsplannen treden in werking de dag na de dag voor het indienen van een beroepsschrift. De grote verschillen leiden tot een gevaar van verkeerde toepassing en tot onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk. Soms mag direct met de activiteit begonnen worden, soms is er een wachttijd van zes of meer weken. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tot uniformiteit te komen. In het wetsvoorstel is hiervoor een grondslag opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur besluiten worden aangewezen met een uitgestelde inwerkingtreding. Deze besluiten treden veertien dagen na de kennisgeving van het besluit, of als van de bekendmaking van een besluit mededeling moet worden gedaan, veertien dagen na die mededeling, in werking. Deze termijn van inwerkingtreding zal gelden voor alle omgevingsvergunningen, projectbesluiten, omgevingsplannen (en enkele andere appellabele besluiten die worden genomen krachtens de Omgevingswet). Deze termijn schort de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig op en geeft anderzijds belanghebbenden tegelijkertijd een afdoende mogelijkheid om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen. Dat laatste zal zich vooral voordoen bij zgn. 'onomkeerbare' activiteiten zoals slopen of kappen. Voor besluiten waar dat nodig is (bijvoorbeeld handhavingsbesluiten op grond van de Omgevingswet), blijft het mogelijk om te bepalen dat die direct in werking treden.

4.16.3 Totstandkomingsprocedures

Inleiding

Belangrijk streven is om over de inrichting van het besluitvormingsproces minder wettelijk te regelen en daarmee meer ruimte te geven aan het bestuursorgaan om te kiezen voor het meest passende proces van besluitvorming gelet op de aard van het besluit. Hiermee wordt aangesloten bij het advies over de 'sneller en beter'-aanpak waarbij wordt aangegeven dat juridificering zou moeten worden tegengegaan omdat dit vaak leidt tot vertraging en niet altijd tot een betere kwaliteit van de besluitvorming. Wettelijke verankering van procedures wordt daarom in het wetsvoorstel alleen voorzien als dit een daadwerkelijke verbetering betreft voor het functioneren van instrumenten en instituties.

Participatie in de voorbereiding van besluitvorming

Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding van besluitvorming is het betrekken van de omgeving. Die bestaat uit belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties. Met participatie in de beginfase van een proces, kan de omgeving gericht en op maat worden betrokken, op een zodanig moment dat er nog wat mee kan worden gedaan. Het te volgen participatieproces is niet in generieke zin in het wetsvoorstel verankerd. Van het bestuursorgaan wordt verwacht dat het zelf, vanuit oogpunt van democratische legitimatie, de juiste wijze en het moment bepaalt waarop burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden worden betrokken. De Code Maatschappelijke Participatie kan het bestuursorgaan hierbij helpen. Daarnaast beschikken bestuursorganen veelal over een participatieverordening, waarin is aangegeven hoe de omgeving wordt betrokken bij de voorgenomen

besluitvorming, hoe zij daarvan op de hoogte wordt gesteld en op welke wijze dit proces wordt verantwoord. De inrichting van het besluitvormingsproces is maatwerk en mensenwerk. Voor sommige projecten is de wettelijk verplichte zienswijzeprocedure voldoende. Voor andere projecten is het van belang om aanvullende activiteiten en momenten te organiseren waarbij partijen uit de samenleving inbreng kunnen leveren. Vooral die bewuste afweging door het bestuursorgaan draagt bij aan een passende aanpak van participatie.
Naast participatie zijn zienswijzenprocedures voor bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel bij de voor besluitvorming noodzakelijke belangenafweging. Daarnaast prikkelen zienswijzenprocedures het bevoegd gezag en de initiatiefnemer ook om een bewuste afweging te maken over de inrichting van de participatie om daarmee zienswijzen en beroepsprocedures zo laag mogelijk te houden. In het wetsvoorstel is bepaald dat 'een ieder' zienswijzen kan indienen in plaats van alleen belanghebbenden. Hiermee wordt verder aan internationale verplichtingen onder meer op grond van het verdrag van Aarhus voldaan. Het wetsvoorstel stroomlijnt de zienswijzeprocedures voor de voorbereiding van de diverse instrumenten. Er is gekozen voor afdeling 3.4 van de Awb. In die gevallen waarin afdeling 3.4 niet wettelijk is voorgeschreven, kunnen bestuursorganen (op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Awb) afdeling 3.4 van de Awb van overeenkomstig toepassing verklaren voor andere handelingen dan besluiten. Dit kan bijvoorbeeld bij de voorbereiding van onverplichte programma's. Uitgangspunt bij het ontwerp van het wetsvoorstel is zo zoveel mogelijk aan te sluiten bij generieke wetgeving, zoals de Awb. De Awb verplicht het bestuursorgaan aan te geven op welke wijze de inbreng van verschillende partijen in de belangenafweging is meegenomen. Bij het besluit moet het bevoegd gezag op grond van het motiveringsvereiste en het zorgvuldigheidsvereiste alle relevante feiten, omstandigheden en belangen en de overweging daarover aan de orde laten komen, met inbegrip van de belangen en gegevens die uit de eventuele participatie naar voren zijn gekomen.
Voor het projectbesluit is een uitzondering gemaakt op de hoofdregel van geen wettelijke verplichtingen over participatie. In het wetsvoorstel is een aantal verplichtingen over participatie in de projectprocedure opgenomen, omdat het veelal gaat om complexe projecten met een publiek belang (zie hiervoor hoofdstuk 5). Zo geeft het bestuursorgaan kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren en geeft het in het projectbesluit aan hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Het gemeente- en soms ook regio-overstijgende belang en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van deze projecten heeft meegewogen bij deze keuze.

Omgevingsvisie en programma's

Bij de totstandkoming van omgevingsvisies en de verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programmatische aanpak op grond van hoofdstuk 3, is voorafgaand (bestuurlijk) overleg en betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties van belang. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan deze fase voorafgaand aan de vaststelling van een programma inricht, wordt zoals aangegeven niet wettelijk geregeld. Dat is aan het betreffende bestuursorgaan. Van het bestuursorgaan mag immers worden verwacht dat zij zelf vanuit het oogpunt van democratische legitimatie de juiste wijze en het juiste moment bepalen waarop inwoners, belanghebbenden, belangenorganisaties en medeoverheden worden betrokken.
In de voorgestelde regeling geldt als hoofdregel dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In afwijking van afdeling 3.4 van de Awb is in het wetsvoorstel bepaald dat 'een ieder' zienswijzen kan indienen (in plaats van alleen belanghebbenden). Zo is het voor het burgers, bedrijven, organisaties en andere bestuursorganen kenbaar hoe zij betrokken worden bij de totstandkoming van visies, verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsplan of de programmatische aanpak en hoe zij hun mening hierover kenbaar kunnen maken. Voor onverplichte programma's, zoals een programma ter uitwerking van een bepaald aspect of gebied, kan het bestuursorgaan de participatie zelf vormgeven.

Omgevingsplan, verordeningen, exploitatieplan en gedoogbeschikkingen

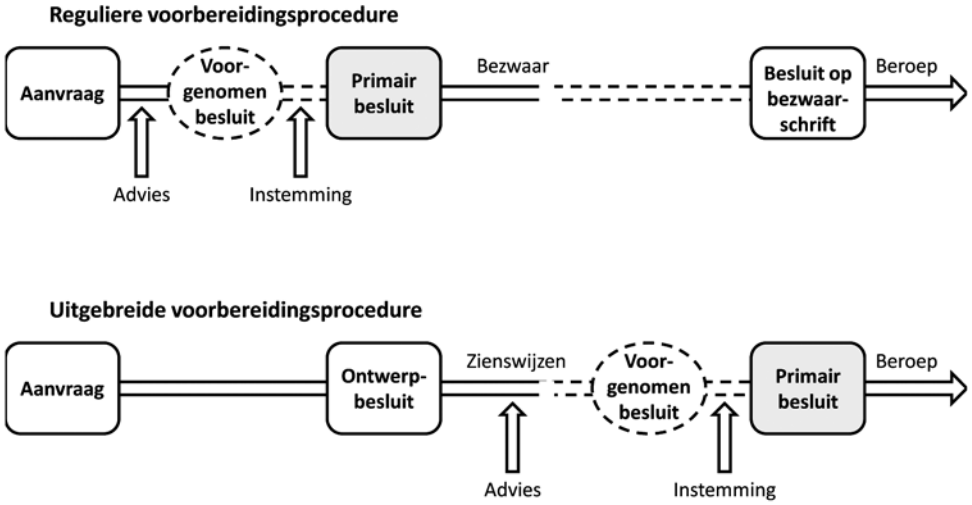
De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) is op de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het exploitatieplan en de gedoogbeschikkingen van toepassing. In het hoofdstuk is een beperkt aantal specifieke aanvullingen opgenomen, passend binnen de strekking van afdeling 3.4 van de Awb. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan deze fase voorafgaand aan de vaststelling van een programma inricht, wordt niet wettelijk geregeld, maar in het wetsvoorstel overgelaten aan het bestuursorgaan. Veel bestuursorganen hebben hiervoor een participatieverordening opgesteld. Een wettelijke verplichting zoals de kennisgeving van het voornemen om een bestemmingsplan op te stellen of te herzien op grond van artikel 1.3.1 Bro komt hiermee dus niet terug in de Omgevingswet.

Voorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning

Het wetsvoorstel bevat een tweetal voorbereidingsprocedures voor het nemen van een besluit op een

aanvraag om een omgevingsvergunning. Als uitgangspunt geldt dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Deze procedure, die nagenoeg gelijk is aan de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Wabo, is gebaseerd op de standaardregeling voor het afhandelen van aanvragen tot het geven van een beschikking uit de Awb. De beslistermijn is in het wetsvoorstel gesteld op acht weken. Die termijn sluit aan bij de in artikel 4:13 van de Awb genoemde 'redelijke beslistermijn'. Er is voorzien in een mogelijkheid deze beslistermijn eenmalig met zes weken te verlengen. Met de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen aanvragen om omgevingsvergunning relatief snel worden afgewikkeld. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van deze voorbereidingsprocedure wordt een belangrijk verbeterdoel van het wetsvoorstel, om te komen tot snellere besluitvorming, ingelost.
De uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarvoor afdeling 3.4 van de Awb wordt aangewezen, wordt slechts voor een beperkt aantal activiteiten voorgeschreven. In hoofdzaak betreft het activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door een ieder. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor het milieu. De mogelijkheid bestaat om de uitgebreide voorbereidingsprocedure ook aan te wijzen voor andere activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De aanwijzing van gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur. Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt op grond van artikel 3:18 van de Awb een beslistermijn van 6 maanden. Deze termijn kan volgens dat artikel met 8 weken worden verlengd.
Het feit dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent overigens niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Indien een bevoegd gezag en een aanvrager dit wenselijk achten kan zowel in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerpbesluit. In overleg met een aanvrager kan ook tijdens het vooroverleg een ontwerp-aanvraag ter inzage worden gelegd, op basis waarvan een inspraakmogelijkheid wordt gegeven. Dit is een optimale vorm van inspraak, gebaseerd op het gedachtegoed van de 'sneller en beter'-aanpak, waarbij in een vroeg stadium tijdens de projectontwikkeling en de vormgeving van de aanvraag inspraak kan worden geboden aan belanghebbenden. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt in de reguliere procedure en de daarop volgende rechtsbeschermingsprocedure. Ook tijdens de reguliere procedure zelf kan, ter invulling van de 'informele' zienswijzeregeling uit artikel 4:8 van de Awb, de mogelijkheid van een zienswijze worden gegeven. De wetgever laat vrij hoe deze vorm van inspraak wordt geboden. Denkbaar is dat inspraak wordt geboden naar aanleiding van de ter inzage gelegde aanvraag, mede op basis waarvan dan het besluit over de vergunning wordt genomen. Daartoe zou desnoods, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn op grond van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb, kunnen worden opgeschort zodat meer tijd kan worden geboden om zienswijzen in te dienen en af te wegen en de aanvraag hier zo nodig op aan te passen. Een andere optie kan zijn om direct belanghebbenden persoonlijk te betrekken tijdens de voorbereidingsprocedure of voorafgaand aan het vormgeven van het project en de aanvraag hiertoe. Dergelijke voorbereidingstrajecten kunnen in het bijzonder nuttig zijn om draagvlak te verwerven voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan. De reguliere voorbereidingsprocedure biedt hierbij, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden. Inspraakmogelijkheden kunnen daarbij goed worden afgestemd op de aard en omvang van een project. Indien een aanvrager weigert om mee te werken aan een inspraakmoment voorafgaand of tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure, kan dat grotere druk leggen op de bezwaarschriftfase. Overigens zou een weigering van een aanvrager om mee te werken aan een ingepast inspraakmoment voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen geven om te oordelen dat niet in voldoende mate tot een afgewogen besluit kan worden gekomen over de aanvaardbaarheid van de activiteit. Dit kan leiden tot een weigering van de aanvraag.
De wettelijke voorbereidingsprocedure start met het indienen van een aanvraag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop een aanvraag wordt gedaan en welke gegevens en bescheiden daarbij moeten worden verstrekt. Op het niet behandelen van een aanvraag, omdat deze niet voldoet aan daarvoor geldende voorschriften, is de generieke regeling uit artikel 4:5 van de Awb van toepassing. Een aanvraag om omgevingsvergunning kan altijd worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit (of activiteiten) in hoofdzaak zullen worden verricht. Als het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd is, kan de aanvraag ook direct bij het bevoegd gezag worden ingediend. Indien een aanvraag niet is ingediend bij het bevoegd gezag geldt de generieke doorzendplicht op grond van artikel 2:3 van de Awb. Het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend, dient de ontvangst van de aanvraag onverwijld te bevestigen en na eventuele doorzending dient het bevoegd gezag de aanvrager een bericht te sturen met mededelingen over de te volgen procedure. Bij die mededelingen vermeldt het bevoegd gezag dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen, welke voorbereidingsprocedure met daarbij behorende beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen zullen openstaan tegen het besluit op de aanvraag. Indien er een verplichting geldt om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt hiervan aan de aanvrager mededeling gedaan. Indien gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt dit besluit aan de aanvrager bekendgemaakt. Het aanhouden van de beslissing op de aanvraag heeft gevolgen voor de beslister-

mijn. Deze beslistermijn begint in een dergelijk geval pas op het moment waarop de aanhouding eindigt. Tijdens de voorbereidingsprocedure worden de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen adviseurs in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen. Indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is wordt hiertoe naast de aanvraag ook het ontwerp-besluit aan de adviseurs toegezonden. Het ontwerp-besluit dient in de uitgebreide voorbereidingsprocedure voorts gedurende zes weken ter inzage te worden gelegd, waarin een ieder eventuele zienswijze op het ontwerp naar voren kan brengen. In geval dat een adviseur bovendien is aangewezen als bestuursorgaan waarvan instemming is vereist, moet voorafgaand aan het nemen van het besluit eerst het voorgenomen besluit ter instemming aan dat bestuursorgaan worden toegezonden. Het bestuursorgaan heeft vier weken de tijd om zijn besluit over instemming bekend te maken. Bij overschrijding van deze termijn ontstaat overigens geen instemming van rechtswege.
Op de reguliere voorbereidingsprocedure is de regeling van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen, uit paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing (behoudens artikelen 4:20b, derde lid, en 4:20f). Het betekent dat bij niet tijdig beslissen een vergunning van rechtswege ontstaat. Een vergunning van rechtswege dient door het bestuursorgaan binnen twee weken nadat zij is gegeven bekend te worden gemaakt. Tegen niet tijdige bekendmaking van een beschikking van rechtswege staat rechtstreeks beroep open op grond van artikel 8:55f van de Awb. Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt de in paragraaf 4.1.3.2 van de Awb opgenomen regeling van dwangsom bij niet tijdig beslissen. Bij overschrijding van de beslistermijn verbeurt het bestuursorgaan, nadat na een ingebrekestelling door de aanvrager alsnog veertien dagen zijn verstreken, een dwangsom.
In onderstaand figuur zijn de voornaamste procedurele stappen in de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure schematisch weergegeven.



Figuur: procedurestappen voorbereidingsprocedures omgevingsvergunning.

Voorbereidingsprocedure voor projectbesluiten

De 'sneller en beter'-aanpak bij projectbesluiten

Bij bepaalde complexe projecten, waarbij veel verschillende belangen zijn betrokken, kan de 'sneller en beter'-aanpak evident voordelen opleveren. Daarom wordt voorgesteld de uitgangspunten van deze aanpak te verankeren in de wet (conform de motie-Samsom[106]). Deze verankering houdt in dat de wet bij de voorbereiding van een projectbesluit allereerst plaats biedt voor een voorkeursbesluit voorafgegaan door een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor serieuze publieksparticipatie. Met het wetsvoorstel wordt daarmee de 'sneller en beter'-aanpak, die nu al wordt toegepast in de Tracéwet verbreed naar het domein van de gehele fysieke leefomgeving. In de Crisis- en herstelwet is die vertaalslag gemaakt voor de zogenoemde lokale of (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet over 2012–2013[107] blijkt dat deze aanpak ook bij gebiedsontwikkeling werkt. Door vooraf in het proces met elkaar om tafel te gaan, bij het opstellen van de structuurvisie wordt in de uitvoering tijd gewonnen. Gelet op het uitgangspunt om geen onnodige regels te stellen, en omdat de 'sneller en beter'-aanpak met name gaat om gedrag, kent het wetsvoorstel wel de 'sneller en beter'-aanpak bij de projectprocedure inclusief een aantal kenbare stappen daarin zoals het voorkeursbesluit, maar wordt het gebruik van deze aanpak niet standaard verplicht gesteld bij iedere voorbereidingsprocedure. Ook over de

[106] Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.
[107] Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet: Voortgangsrapportage 2012–2013, juli 2013 (publicatie in voorbereiding).

vormgeving van deze aanpak worden geen eisen opgenomen. Het bevoegd gezag voor het besluit krijgt hiermee meer ruimte om een participatieproces op maat in te richten. Het wetsvoorstel biedt echter de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de 'sneller en beter'-aanpak in bepaalde situaties voor te schrijven. Het gaat in ieder geval om die situaties waarin voor het Rijk de voorkeursbeslissing is voorgeschreven bij een projectprocedure.

Voorbereiding projectbesluit

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb). Bij grote projecten waarbij vele belangen spelen en veel inspraakreacties te verwachten zijn, is dit een betere aanpak dan een bestuurlijke voorfase in de vorm van de bezwaarschriftprocedure, waarbij individueel bezwaar gemaakt moet worden voordat beroep kan worden ingesteld. Deze regeling zorgt immers voor een regeling voor formele inspraak, die volgt op de informele participatie bij de verkenning. Met het voorschrijven van afdeling 3.4 Awb wordt voor projectbesluiten aan internationale verplichtingen onder meer op grond van het verdrag van Aarhus voldaan. Ook levert een zienswijzenprocedure op een ontwerpbesluit relevante informatie op voor het bestuursorgaan om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen. Afdeling 3.4 is niet van toepassing op de afwijzing van een verzoek van een initiatiefnemer om een projectprocedure te starten. Als er, hangende het beroep tegen het projectbesluit, sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard kan het bevoegd gezag besluiten om afdeling 3.4 Awb buiten toepassing laten.

Goedkeuring projectbesluit waterschap door gedeputeerde staten

Het projectbesluit voor waterstaatswerken dient te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Dit is een continuering van de situatie zoals die in de huidige Waterwet bestaat. Bij gebruik van deze goedkeuringsbevoegdheid door gedeputeerde staten ligt de focus, conform het Bestuursakkoord Water, nadrukkelijk op de ruimtelijke consequenties en de landschappelijke, natuurlijke en culturele waarden. Toetsing op de doelen van het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, omgevingswaarden en beleid is een rol die volgens het genoemde Bestuursakkoord niet bij gedeputeerde staten ligt, en dient daarom in de goedkeuring niet te worden betrokken. Het goedgekeurde projectbesluit wijzigt het omgevingsplan. Omdat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van uitvoeringsbesluiten bij een projectbesluit van een waterschap, hebben gedeputeerde staten in het uiterste geval de mogelijkheid om de overige noodzakelijke vergunningen zelf te verlenen als het oorspronkelijk bevoegde gezag hiertoe niet of niet tijdig besluit.

Delegatiegrondslag procedurele- en vormvereisten

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van alle in het wetsvoorstel geïntroduceerde instrumenten. In die maatregel kunnen in ieder geval regels worden gesteld over onder meer de voorbereiding, de op te nemen onderwerpen, de vormgeving en het doorvoeren van wijzigingen. Deze bepalingen zijn voor alle instrumenten gebundeld in dit hoofdstuk.

Milieueffectrapportage

Inleiding

Hoofdstuk 16 bevat de regelgeving over de milieueffectrapportage (mer), zoals deze is voorgeschreven door EU-richtlijnen. Deze is nu opgenomen in de Wet milieubeheer.
De EU-richtlijn voor de milieueffectrapportage (mer-richtlijn) en de EU-richtlijn voor strategische milieubeoordeling (smb-richtlijn) schrijven voor bepaalde plannen en projecten een zogenoemde 'milieubeoordeling' voor, voorafgaand aan het nemen van een besluit over het vaststellen van het plan of het toestaan van het project. In de Wet milieubeheer is de 'milieubeoordeling' milieueffectrapportage genoemd, afgekort mer. Een milieueffectrapport (afgekort als MER) brengt op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een plan of project in beeld voordat het besluit wordt genomen of het plan wordt vastgesteld. Zo kan de bevoegde instantie de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu. Hierbij wordt opgemerkt dat het begrip 'milieu' in de genoemde EU-richtlijnen is geconcretiseerd, en dit niet alleen natuurlijke elementen als water, lucht en bodem omvat, maar bijvoorbeeld ook cultureel erfgoed.
Bij mer-plichtige plannen of programma's gaat het om een 'plan-MER'. Bij mer-plichtige projecten gaat het om een 'project-MER'. De regels voor de milieueffectrapportage zijn opgenomen in het wetsvoorstel en stellen eisen aan de besluitvorming voor een aantal in de Omgevingswet geïntroduceerde instrumenten.

Uitgangspunten

De regering beoogt met het wetsvoorstel de toepassing van het bestaande mer-instrumentarium te vereenvoudigen, zodat deze nog beter wordt gebruikt als hulpmiddel voor besluitvorming, terwijl tegelijkertijd de onderzoekslasten worden beperkt. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:

- het aansluiten bij de verplichtingen in de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Consequentie daarvan is bijvoorbeeld dat in het wetsvoorstel het verplichte advies van de Commissie mer bij een project-mer omgezet is in een facultatief advies. Ook is de mogelijkheid om bij provinciale verordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen, vervallen;
- het verminderen van de onderzoekslasten, onder meer door het voorkomen van stapeling van milieueffectrapporten door het beter benutten van al bestaande onderzoeksinformatie en eerdere milieueffectrapporten. Ook het introduceren van een plan-mer-beoordeling voor bepaalde plannen of programma's (met name bij kleine gebieden op lokaal niveau en bij kleine wijzigingen) zorgt voor vermindering van de onderzoekslasten;
- het vergroten van de afwegingsruimte voor het bestuursorgaan om zelf te bepalen wat nodig is voor een goede besluitvorming. Niet alleen versterkt dit het karakter van de milieueffectrapportage als hulpmiddel bij besluitvorming, maar het betekent ook dat informatie die niet bijdraagt aan een goede besluitvorming, niet langer hoeft te worden verzameld. De bevoegde instantie dient in samenspraak met de initiatiefnemer een goede afweging te maken van de vereiste reikwijdte, het detailniveau en de alternatieven die nodig zijn om een goed besluit te kunnen nemen;
- het zo goed mogelijk afstemmen van de procedurele stappen van de milieueffectrapportage op de procedure van het te nemen besluit. Hierdoor worden doublures in de procedure geschrapt en wordt ervoor gezorgd dat de voor de mer noodzakelijke informatie optimaal kan aansluiten bij de andere informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen over het plan of project;
- het vereenvoudigen van de procedure voor de mer-beoordeling van een project-mer door deze beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit over de activiteit. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-mer nodig is, hoeft hierover geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit over het project gemotiveerd.

Bovenstaande uitgangspunten hebben geleid tot een aantal substantiële wijzigingen in de regelgeving.

De mer-procedure

Bepaling mer-plicht van plannen

Kaderstellende plannen of programma's[108] kunnen op basis van de EU-richtlijnen plan-mer-plichtig zijn. Het kan hierbij gaan om verschillende plannen en programma's die op verschillende plekken in het wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Voor de vraag of er sprake is van een plan-mer-plicht is het niet langer bepalend of het betreffende plan is opgenomen op een lijst met mogelijk mer-plichtige plannen maar is bepalend of het plan voldoet aan de criteria voor de bepaling van de mer-plicht. Deze criteria zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Het betreft hier de integratie van de in artikel 3 van de smb-richtlijn opgenomen criteria:

- is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma;
- vormt het plan het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor mer-(beoordeling)plichtige projecten;
- of moet er voor het plan of programma een passende beoordeling in het kader van natuur worden gemaakt.

Omdat het aantal wettelijke figuren voor kaderstellende plannen of programma's door de integratie van meerdere wetten in de Omgevingswet afneemt, is het niet meer nodig om de plannen of programma's waarvoor een mer-plicht geldt expliciet aan te wijzen, maar kan worden volstaan met het opnemen van criteria in de wet. De plannen of programma's die in het wetsvoorstel zijn opgenomen en die plan-mer-plichtig kunnen zijn, zijn de in hoofdstuk 3 beschreven omgevingsvisie van de verschillende bestuursorganen en daar opgenomen programma's, het in hoofdstuk 4 geïntroduceerde omgevingsplan en de in hoofdstuk 5 beschreven voorkeursbeslissing in de projectprocedure. Maar ook plannen op basis van andere, sectorale wetten kunnen plan-MER-plichtig zijn, voor zover ze voldoen aan het criterium dat is opgenomen in het wetsvoorstel. Dit geldt bijvoorbeeld voor het inrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied.
Voor plannen of programma's die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's is in het wetsvoorstel opgenomen dat daarvoor slechts een plan-mer inclusief het opstellen van een plan-MER hoeft te worden doorlopen als er mogelijk sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Ook voor plannen of programma's die het kader

[108] Hier is sprake van 'plannen en programma's' waarmee wordt aangesloten bij de Europese terminologie. Het gaat hier over meer plannen en programma's dan in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen. In dat hoofdstuk wordt naast de omgevingsvisie overigens uitsluitend gesproken van programma's (zie verder de toelichting op hoofdstuk 3).

vormen voor andere projecten dan de aangewezen mer-plichtige projecten wordt slechts een plan-mer gemaakt als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Hiervoor is in het wetsvoorstel een nieuwe procedure opgenomen, de zogenoemde 'plan-mer-beoordeling'. Deze kan ook bijdragen aan een vermindering van stapeling van plan-MER'en.

Bepaling mer-plicht van projecten

Voor de mer-plicht van besluiten over activiteiten blijft net als in de huidige situatie een lijst met activiteiten bepalend voor de vraag of er sprake is van een mer-(beoordeling)plicht, zoals in onderdeel C en D van de huidige bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage opgenomen. Het kan daarbij gaan om het projectbesluit en de omgevingsvergunning uit hoofdstuk 5 en ook om het omgevingsplan (hoofdstuk 4) voor zover dit plan nieuwe ontwikkelingen zonder nadere uitwerking rechtstreeks toestaat. Daarnaast zal de mer-plicht nog kunnen gelden voor enkele bijzondere besluiten uit andere wetten, zoals de vergunning op basis van de Kernenergiewet. De mogelijkheid om bij provinciale verordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen, komt niet terug in het wetsvoorstel. Hiermee sluit de aanwijzing van mer-plichtige activiteiten beter aan bij de mer- richtlijn.
De Europese Unie heeft in de mer-richtlijn aangegeven bij welke activiteiten er sprake kan zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen. Voor deze activiteiten geldt altijd een mer-plicht.
Daarnaast zijn ook activiteiten aangewezen waarvoor het niet zeker is of er belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen optreden. Om te bepalen of daarvan sprake kan zijn, moet per geval een mer-beoordeling uitgevoerd worden.
Als gevolg van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie[109] over de drempels in het Besluit milieueffectrapportage (toen: Besluit milieu-effectrapportage 1994), kent de Nederlandse mer-wetgeving sinds 1 april 2011 naast elkaar twee verschillende procedures voor een mer-beoordeling. Dit wordt in het wetsvoorstel ondervangen door de introductie van één, vereenvoudigd, systeem van de mer-beoordeling met een betere aansluiting bij de EU-richtlijn. De essentie van deze regeling, die bij algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt, is dat de initiatiefnemer voorafgaand aan of gelijktijdig met de vergunningaanvraag aan de bevoegde instantie mededeelt dat hij een mer-beoordelingsplichtig project wil uitvoeren. Als de bevoegde instantie besluit dat er geen sprake is van mer-plicht, wordt dit besluit opgenomen in het ontwerp-besluit. Voordeel hiervan is allereerst dat de initiatiefnemer niet hoeft te wachten op het mer-beoordelingsbesluit van het bevoegd gezag en dat dit mer-beoordelingsbesluit wordt geïntegreerd met de moederprocedure als er geen mer-plicht is. Aangezien in de praktijk blijkt dat in de meeste gevallen in het vooroverleg tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag al aan de orde komt of volgens het bevoegd gezag al dan niet sprake is van een mer-plicht, kan vertraging tijdens de procedure door het ontbreken van een MER-rapport bij de vergunningaanvraag voorkomen worden. Daarnaast blijkt dat voor het merendeel van de mer-beoordelingsplichtige activiteiten – waarin het bevoegd bezag oordeelt dat er geen sprake is van een mer-plicht – tijdswinst en vereenvoudiging van de procedure kan worden bereikt. Door integratie van het mer-beoordelingsbesluit in de procedure wordt verder voldaan aan het vereiste uit de mer-richtlijn, dat de uitkomsten van de mer-beoordeling ter beschikking moeten worden gesteld aan het publiek.
Als de bevoegde instantie besluit dat een MER wel vereist is, deelt deze dat besluit aan de initiatiefnemer mee en is op grond van artikel 16.75 de initiatiefnemer verplicht een MER in te dienen. Op grond van artikel 4:5 van de Awb kan het bevoegd gezag daarvoor een termijn stellen. Mocht het rapport niet (tijdig) worden ingediend dan wordt op grond van artikel 16.75 de vergunningaanvraag buiten behandeling gelaten. In de meeste gevallen blijkt echter dat tijdens het vooroverleg de initiatiefnemer de mogelijkheid heeft om deze gevolgen te voorkomen. Hij kan er immers voor kiezen om in vooroverleg te treden met de bevoegde instantie of om de mededeling van het voornemen voorafgaand aan de aanvraag in te dienen.

Alternatievenonderzoek

Het onderzoeken van de effecten van alternatieven is een wezenlijk onderdeel van de mer. In de smb-richtlijn is het onderzoeken daarvan dan ook voorgeschreven. Bij algemene maatregel van bestuur zal dan ook worden voorgeschreven dat onderzoek wordt gedaan naar alternatieven. Voor een project-mer geldt op grond van de mer-richtlijn geen verplichting tot een dergelijk onderzoek. Toch kan ook voor projecten een alternatievenonderzoek in bepaalde gevallen in belangrijke mate bijdragen aan een goede besluitvorming. Het wetsvoorstel maakt maatwerk bij het alternatievenonderzoek voor de bevoegde instantie mogelijk, doordat alleen de voornaamste alternatieven worden onderzocht. Daarmee wordt benadrukt dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar slechts die alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Als die meerwaarde naar het oordeel van de bevoegde instantie afwezig is, kan het achterwege blijven of kan worden volstaan met een beperking van het aantal alternatieven. Het is aan initiatiefnemer en de bevoegde instantie

[109] HvJ-EU 15 oktober 2009, C-255/08.

om hierover in een zodanig vroeg stadium contact te hebben, zodat de benodigde milieu-informatie beschikbaar is op het juiste moment in het proces. Verder kan door in een vroeg stadium de omvang van het alternatievenonderzoek te bepalen worden voorkomen dat er in deze fase zaken worden onderzocht die geen meerwaarde hebben voor het te nemen besluit. Hierdoor levert de mer een belangrijke bijdrage aan het beschikbaar komen van die informatie die nodig is om een deugdelijk besluit te nemen.
De Crisis- en herstelwet bevat de mogelijkheid om af te zien van alternatievenonderzoek als een project is opgenomen in de Bijlage II van die wet, of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lokale of (boven-)regionale projecten met nationale betekenis. Zoals in de voortgangsrapportage 2012–2013 is geconstateerd, blijkt dat gemeenten deze mogelijkheid met verstand toepassen. Als een specifieke projectsituatie om alternatievenonderzoek vraagt, dan vindt dit onderzoek volgens de normale procedure plaats, ook al bestaat daartoe volgens de Crisis- en herstelwet geen verplichting. Voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is overwogen om een zogenoemde 'als-dan-regeling' op te nemen, waarbij van alternatievenonderzoek kan worden afgezien als in een vooraf-gaand plan een locatie of tracé is aangewezen en daarmee op planniveau al relevante alternatieven redelijk concreet zijn onderzocht. In reactie op het advies hierover van de Afdeling advisering van de Raad van State[110] is besloten om de aanpassing van de mer-regelgeving in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet mee te nemen, om de praktijk niet onnodig met wijzigingen te belasten. In het wetsvoorstel is dit verwerkt. Dat betekent dat in het project-MER van onderzoek naar alternatieve locaties of tracés kan worden afgezien als een locatie of tracé in het plan is aangewezen en het project dit verder uitwerkt. Van onderzoek naar alternatieve locaties of tracés kan dus niet worden afgezien indien in een plan-mer geen locatie of tracé is aangewezen, maar slechts locaties zijn overwogen in het plan. Verder is nog steeds vereist om eventuele alternatieven voor inrichting of uitvoering van het project te beschrijven. Bij de formulering is aangesloten bij artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Deze bepaling draagt ook bij aan vermindering van onderzoekslasten.

Mer en participatie

De procedures voor de mer en voor de besluitvorming zijn gestroomlijnd om de bestuurlijke lasten zoveel mogelijk terug te dringen en om de voor de mer noodzakelijke informatie optimaal te laten aansluiten bij de andere informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen. De voorbereidingsprocedure van de project-mer is sober ingevuld om deze niet te laten conflicteren met de voorbereidingsprocedure voor het vast te stellen plan of programma of het te nemen besluit. De aparte kennisgeving van het voornemen een MER op te stellen en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot een MER, zoals opgenomen in de Wet milieubeheer, zijn geschrapt. Hiermee wordt de mer duidelijker onderdeel van het proces van besluitvorming en minder een op zichzelf staande procedure. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (31 755) is er zowel in de Tweede als de Eerste Kamer uitgebreid gesproken over nut en noodzaak van extra wettelijke verplichtingen over participatie in de voorfase in aanvulling op de zienswijzenprocedures. Destijds is gekozen voor een wettelijke verplichting. Uit het evaluatieonderzoek 'Participatie in de uitgebreide mer-procedure'[111] blijkt echter dat niet de juridische borging maar een professionele houding doorslaggevend is voor een goed participatieproces. Juridische borging speelt wel een zinvolle aanvullende rol. Zowel de zienswijzen op het voornemen tot een MER als de formele zienswijzenprocedures van afdeling 3.4 Awb prikkelen het bevoegd gezag en de initiatiefnemers tot aanvullende participatie-activiteiten. Dit om het aantal zienswijzen – als mogelijke opmaat naar bezwaar- en beroepsprocedures – zo laag mogelijk te houden. Het wetsvoorstel sluit aan bij de Awb en voorziet niet in extra wettelijke verplichtingen in aanvulling op de zienswijzenprocedure van afdeling 3.4.

Evaluatie

Evaluatie, het beoordelen van de werkelijk opgetreden milieugevolgen, vormt het sluitstuk van de mer-procedure en levert input op voor het bijsturen van activiteiten of van beleid. De smb-richtlijn vraagt de lidstaten de aanzienlijke milieugevolgen van de tenuitvoerlegging van plannen of programma's na te gaan. Het wetsvoorstel bevat dan ook een grondslag voor regeling van mer-evaluatie bij algemene maatregel van bestuur.
Deze regeling zal aansluiten bij de beleidscyclus die structurerend is voor de Omgevingswet. In deze cyclus is monitoring van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bijsturen bij dreigende overschrijdingen een belangrijk onderdeel. Dit heeft grote raakvlakken met de mer-evaluatie. Om overbodige bestuurslasten te voorkomen zal de evaluatieverplichting niet van toepassing zijn voor een omgevingswaarde waarvoor een systeem van monitoring wordt bijgehouden als bedoeld in artikel 20.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt de mer-evaluatie, net als in de

[110] Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4.
[111] Participatie in de uitgebreide mer-procedure, Partners + Pröpper, december 2012.

EU-richtlijnen, gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Mer-evaluatie op projectniveau zal komen te vervallen. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige mer-richtlijn, die ook geen evaluatieverplichting kent. De regeling voor de evaluatie wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
Naast de EU-richtlijnen kennen ook de Espoo-conventie[112] en het Protocol inzake Strategische Milieubeoordeling[113] (SEA-protocol) regels voor mer in geval van grensoverschrijdende gevolgen. In het wetsvoorstel worden deze regels voor de plan-mer en de project-mer bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt.

Coördinatie

De Wet milieubeheer kent een aantal bepalingen over coördinatie bij het opstellen van een MER. Dit wetsvoorstel bevat geen verplichtingen over dit onderwerp. Hiervoor is gekozen omdat deze coördinatie een verantwoordelijkheid is van de bevoegde instantie zelf. Het wetsvoorstel staat coördinatie uiteraard niet in de weg. Wanneer twee mer-procedures worden gecoördineerd, gelden de inhoudelijke en procedurele eisen die voor beide rapporten afzonderlijk zouden gelden.

Commissie voor de milieueffectrapportage

Specifieke aandacht dient te worden besteed aan de positie van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer). Uit de praktijk blijkt het belang en de meerwaarde van de Commissie vanwege de deskundigheid en de onafhankelijke borging van de kwaliteit van de toetsing door de Commissie en als 'kwaliteitsstempel' op het MER bij een beroepsprocedure bij de bestuursrechter. De smb-richtlijn schrijft een systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging bij plan-mer voor. Vanwege de gebleken meerwaarde is de Commissie verankerd in het wetsvoorstel en wordt het door de smb-richtlijn vereiste systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging ingevuld door een verplicht toetsingsadvies bij een plan-mer. Belangrijkste reden voor het behouden van een adviesplicht bij plan-mer is daarnaast dat de keuzes die gemaakt worden op planniveau veelal grotere gevolgen hebben dan keuzes op projectniveau. Verplichte kwaliteitsborging ligt daar in de rede.
Er zullen echter ook situaties zijn waar de meerwaarde van advisering door de Commissie mer geringer is, bijvoorbeeld bij het project-mer voor projecten waarmee de bevoegde instantie ruime ervaring heeft. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat het toetsingsadvies bij een project-mer facultatief is. Verwacht wordt dat de bevoegde instantie in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie mer over een project-mer, maar het kan er voor kiezen om dit niet te doen, bijvoorbeeld omdat de Commissie mer in de fase van het plan-mer al heeft geadviseerd. De bevoegde instantie wordt in staat geacht om keuzes op goede gronden te maken en daarin een actieve rol te vervullen. Dit geldt ook voor het facultatief inschakelen van de Commissie mer aan het begin van een mer-traject. Juist door in een vroeg stadium na te gaan welke informatie nodig is voor het op te stellen MER kan onnodig onderzoek worden voorkomen. De Commissie mer kan in een dergelijk geval op verzoek van de bevoegde instantie gericht advies geven over bijvoorbeeld de uitgangspunten van het op te stellen MER.
Eerder is aangegeven dat in dit wetsvoorstel de 'als-dan-regeling' voor het alternatievenonderzoek uit het oorspronkelijke voorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is overgenomen. Voor de mogelijkheid af te zien van de toetsing door de Commissie mer als een project is opgenomen in de Bijlage II van die wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten met nationale betekenis, geldt dat in het wetsvoorstel generiek is bepaald dat toetsing door de Commissie mer facultatief is. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de bevoegde instantie om af te wegen in welke gevallen het een toetsingsadvies van de Commissie mer voor een project-mer nodig acht. Uit de voortgangsrapportage van de Crisis- en herstelwet blijkt dat met deze mogelijk verstandig wordt omgegaan.

4.16.4 Wijziging ten opzichte van de huidige situatie

- De coördinatieregeling voor besluiten in de Awb wordt verbeterd en toepasbaar voor het omgevingsrecht. De huidige coördinatieregeling in de Awb wordt nauwelijks gebruikt en in de afzonderlijke wetten in het fysieke domein zijn specifieke regelingen opgenomen die niet eensluidend zijn, maar onderling verschillen.
- De coördinatieregeling voor de milieueffectrapportage (hoofdstuk 14 Wet milieubeheer) wordt geschrapt. De mer wordt geïntegreerd in de besluitvormingsprocedure en daarmee is de regeling overbodig.
- De regeling uit de Crisis- en herstelwet en de Tracéwet over de houdbaarheid van onderzoeksgege-

[112] Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Espoo, Trb. 1991, 104.
[113] Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, Kiev, Trb. 2005, 13.

vens wordt verbreed naar het gehele fysieke domein.
- De zienswijzeprocedure voor omgevingsvisie en programma's worden geüniformeerd en opengesteld voor een ieder. Het huidig recht kent verschillende procedures.
- De termijn voor inwerkingtreding van besluiten wordt geüniformeerd en zal aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht. Voor een beperkt aantal besluiten komt er een uniforme regeling over vertraagde inwerkingtreding met een beperkte vertragingstermijn.
- De Omgevingswet laat de inrichting van de voorbereidingsprocedure voorafgaand aan afdeling 3.4 bij programma's, het omgevingsplan en de verordeningen over aan bestuursorganen. Dat betekent onder meer dat een wettelijke verplichting zoals de kennisgeving van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, niet terugkomt in het wetsvoorstel. Dit vermindert bestuurslasten en geeft meer ruimte voor bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen.
- De hoofdregel is dat voor een omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling de reguliere procedure geldt. Voor een beperkter aantal activiteiten dan nu het geval is zal de uitgebreide procedure (afdeling 3.4) uit de Awb gelden.
- De verklaring van geen bedenkingen voor de betrokkenheid van bestuursorganen wordt vervangen door advies opgevolgd door instemming. De betrokkenheid van de gemeenteraad wordt gewijzigd in lijn met de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Dit leidt tot versnelling.
- De twee aparte procedures voor project-mer uit de Wet milieubeheer worden geïntegreerd tot één procedure, wat de transparantie en inzichtelijkheid voor de gebruikers, bestuursorganen en initiatiefnemers vergroot.
- Het wetsvoorstel vereenvoudigt en versnelt verder de procedure voor de project-mer-beoordeling aanzienlijk. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen mer nodig is, is er geen apart besluit hierover meer nodig, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit van het project gemotiveerd. In dat geval hoeft de initiatiefnemer niet meer te wachten op het mer-beoordelingsbesluit van het bevoegd gezag.
- De mogelijkheid om bij provinciale verordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen, is geschrapt.
- Het verplichte advies van de Commissie mer bij de uitgebreide project-mer-procedure wordt omgezet in een facultatief advies. De bevoegde instantie bepaalt dan zelf of het advies nodig is.
- De initiatiefnemer mag gebruik maken van een ander milieueffectrapport waarin zijn project is beschreven, als dat rapport is voorbereid met afdeling 16.5. Dit MER moet onder andere voldoende actueel zijn.
- Bij plannen mag de bevoegde instantie gebruik maken van andere milieueffectrapporten om stapeling van plan-MER'en te voorkomen. De plan-mer plicht bij kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen is vervangen door een plan-mer-beoordeling. Ook hiermee kan stapeling van plan-mer worden voorkomen.
- Het advies over de reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER is niet meer verplicht in geval van een project-mer, tenzij de initiatiefnemer de bevoegde instantie hierom vraagt. Bovendien is de verlengingmogelijkheid voor de bevoegde instantie bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau voor het MER geschrapt. Dat levert 6 weken tijdwinst op.

4.16.5 Effecten

- De uniformering van diverse onderdelen van het omgevingsrecht – de coördinatieregeling in de Awb, zienswijze procedure voor omgevingsvisie en programma's de termijn voor inwerkingtreding van besluiten, de procedures voor de project-mer – maakt het beter toepasbaar, en inzichtelijker voor burgers, initiatiefnemers en bestuursorganen. Dit vermindert de bestuurlijke lasten die gemoeid zijn met de toepassing van de huidige verschillende redenen en vermindert het maken van procedurefouten.
- De brede toepasbaarheid van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens vermindert de onderzoekslasten en levert tijdwinst in de procedure op.
- De beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor projectbesluiten wordt verkort tot zes maanden, wat in de praktijk een tijdwinst van zes maanden oplevert.
- Voor de omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. Hierdoor wordt voor meer vergunningaanvragen de procedure van vergunningverlening verkort van 26 naar 8 weken.
- De uniformering van de inwerkingtredingsbepaling van besluiten, naar twee weken, leidt ertoe dat voor een groot aantal besluiten (waaronder de meeste omgevingsvergunningen) de procedure met vier weken verkort wordt. Voor besluiten die nu onmiddellijk in werking treden, zoals het tracébesluit en enkele vergunningen in de reguliere procedure, is de doorlooptijd twee weken langer.
- De modernisering van de mer-bepalingen beogen om de mer een belangrijker rol te geven door deze beter te positioneren in de besluitvormingsprocedure, meer maatwerk per project te bieden, procedures te verminderen en kostenbesparingen te realiseren. Op basis van de evaluatie van de Crisis- en herstelwet wordt verwacht dat de kwaliteit van het MER daar niet onder lijdt. Het schrappen van de verlengingmogelijkheid voor de bevoegde instantie bij het advies over de

reikwijdte en het detailniveau voor het MER levert een concrete tijdwinst op van zes weken.

4.17 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs

4.17.1 Inleiding

Hoofdstuk 17 bevat de regeling van organen, die een adviserende taak hebben op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het hoofdstuk bevat drie afdelingen. De eerste afdeling betreft de adviesorganen op rijksniveau en de tweede de adviesorganen op gemeentelijk niveau. De derde afdeling regelt de niet als adviesorganen aan te merken adviseurs.

4.17.2 Adviesorganen op rijksniveau

Adviesorganen op rijksniveau worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarbij kan bepaald worden dat zij naast advisering van de regering ook anderen kunnen adviseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Commissie voor de milieueffectrapportage. De regeling maakt het mogelijk dat daarnaast andere adviesorganen op rijksniveau kunnen worden ingesteld. Bij de regulering van de adviescommissies op rijksniveau heeft de regering ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Kaderwet adviescolleges.

4.17.3 Adviesorganen op gemeentelijk niveau

In het wetsvoorstel wordt op gemeentelijk niveau de commissie voor de monumentenzorg geregeld. De taak van deze commissie omvat die van de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg, nu geregeld in artikel 15 van de Monumentenwet 1988. De regering vindt het wenselijk een regeling over deze taak in de Omgevingswet te continueren. De met deze taak belaste commissie is in de gevallen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (voor deze de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) niet adviseert de enige adviseur over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een beschermd monument. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente met betrekking tot de zorgvuldige onderbouwing van het besluit op de aanvraag. Deze adviestaak is daarmee van groot belang in het stelsel van de monumentenzorg. Daarom is ervoor gekozen in het wetsvoorstel een verplichting op te nemen voor het instellen en raadplegen van de met deze taak belaste commissie.

4.17.4 Adviseurs

De regeling van adviseurs, die niet zijn aan te merken als adviesorganen, is opgenomen in een aparte afdeling om geen onduidelijkheden te laten bestaan over het eigenstandige karakter van deze adviseurs. De regeling betreft nu de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB). De StAB is een bijzondere privaatrechtelijke rechtspersoon, die de bestuursrechter sinds 1996 op verzoek adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefomgeving. De regeling van de StAB is momenteel opgenomen in afdeling 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening en de artikelen 20.14 tot en met 20.17 van de Wet milieubeheer. Ook artikel 6.5b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelt een deel van de taak van de Stichting en de financiering. In verband met het intrekken van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een beperkte regeling opgenomen in het wetsvoorstel. Dit houdt in dat er alleen een mogelijkheid is opgenomen om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden naar de fysieke leefomgeving (zoals dat nu geregeld is in Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en dat de grondslag voor en de regeling van de financiering van de StAB in de Wet milieubeheer blijft bestaan.

4.17.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, geregeld in artikel 10.3 van de Waterwet, wordt niet meegenomen in het wetsvoorstel, omdat deze wordt opgeheven in het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet (artikel I, onderdeel IJ, vervallen artikel 10.3 Waterwet).[114]
- De regeling van de provinciale planologische commissie, zoals momenteel opgenomen in artikel 9.1 van de Wro, en de provinciale milieucommissie, nu geregeld in artikel 2.41 van de Wet milieubeheer, keert ook niet terug het wetsvoorstel. De regering is van mening dat het in de lijn met de beginselen van decentralisatie wenselijk is om aan de provinciebesturen (en gemeentebesturen) over te laten of zij het wenselijk achten zich te doen adviseren over de beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving door middel van een daartoe

[114] Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), 33 503.

ingestelde commissie. De Provinciewet en de Gemeentewet bieden daarvoor een adequate basis.
- Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet bevat op dit moment de bepaling dat de bouwverordening, vast te stellen door de gemeenteraad, regels bevat over de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie, of – als niet wordt gekozen voor een dergelijke commissie – regels over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. De regering heeft in lijn met eerdere mededelingen aan de Tweede Kamer[115] ervoor gekozen die verplichting niet te continueren en de keuze voor een adviserende commissie voor welstand of een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf over te laten. Om die reden is in dit hoofdstuk geen regeling hierover opgenomen.
- De Commissie genetische modificatie kan desgewenst bij de in een later stadium voorziene integratie van hoofdstuk 9 Wet milieubeheer (Stoffen en produkten) in de Omgevingswet worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op basis van het voorgestelde artikel 17.6.
- De Planwet verkeer en vervoer regelt momenteel in artikel 13 het verkeer- en vervoersberaad op nationaal en provinciaal niveau. Dat beraad is primair belast met het bewerkstelligen van onderlinge afstemming van het verkeer- en vervoerbeleid. De regering acht een wettelijke regeling voor deze specifieke vorm van beleidsafstemming niet nodig omdat op veel verschillende onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving uiteenlopende vormen van en voorzieningen voor beleidsafstemming bestaan. Uit oogpunt van deregulering keert deze regeling niet terug in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.
- De Technische Commissie Bodem, op dit moment geregeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet bodembescherming, kan desgewenst worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 17.6. Op dit moment is daarover nog niet besloten in afwachting van besluitvorming over de gehele of gedeeltelijke integratie van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet.
- Het Planbureau voor de Leefomgeving is geregeld in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Milieu 2012 en wordt niet wettelijk geregeld. Wel is een taak van het planbureau opgenomen in hoofdstuk 20.

4.17.6 Effecten

De regeling brengt naast harmonisatie door zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij algemene regelingen als de Kaderwet adviescolleges en de Wet openbaarheid van bestuur een sterke reductie met zich mee van het aantal bepalingen dat de adviescommissies reguleert. Ook wordt naast een reductie in het aantal adviescommissies een meer eenduidige grondslag voor instelling van adviescommissies op rijks- en gemeentelijk niveau gerealiseerd.

4.18 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering

4.18.1 Inleiding

Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel bevat regels over het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde bepalingen. Opzet en inhoud ervan zijn ontleend aan hoofdstuk 5 van de Wabo. Het hoofdstuk deelt toezicht- en handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Awb een aantal handhaving- en toezichtbevoegdheden, waaronder het opleggen van bestuurlijke sancties. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van ambtenaren met toezichthoudende of opsporingsbevoegdheden. Verder biedt het de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de uitvoering van de handhavingstaak door bestuursorganen en de onderlinge afstemming van hun werkzaamheden. Deze regeling wordt op enig moment vervangen door de meer brede regeling uit het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Toedeling van de taak tot bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving omvat ook het houden van toezicht op de naleving van regels. Ook valt onder deze taak het behandelen van klachten over de naleving van regels en het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van overtreding van regels. Het wetsvoorstel deelt de taak tot bestuursrechtelijke handhaving als volgt toe. De handhaving van de omgevingsvergunning of het projectbesluit berust bij het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend respectievelijk het projectbesluit heeft vastgesteld. Voor de omgevingsvergunning zal dat in het merendeel van de gevallen het college van burgemeester en wethouders zijn. Voor het projectbesluit zijn dat in de meeste gevallen de betrokken minister of gedeputeerde staten. Voor zover een projectbesluit een omgevingsplan wijzigt, handhaaft het college van burgemeester en wethouders dit gewijzigde omgevingsplan.
Voor de handhaving van op grond van hoofdstuk 4 gestelde algemene rijksregels zal, net als in de huidige situatie, in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd zijn. Bij

[115] Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.

algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen andere bestuursorganen – gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of een betrokken minister – deze taak dienen uit te voeren.Zo zal bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Milieu als waterbeheerder de algemene regels handhaven die gelden voor de rijkswateren of de door het Rijk beheerde waterkeringen. Te denken valt verder aan situaties van samenloop van algemene rijksregels en een omgevingsvergunning die door een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders wordt verleend.
De aldus vormgegeven regeling sluit aan bij de huidige situatie waarin het college van burgemeester en wethouders in het merendeel van de gevallen bevoegd is tot het verlenen en handhaven van omgevingsvergunningen en de handhaving van door het Rijk gestelde algemene regels.
Bestuursorganen die krachtens hoofdstuk 16 bevoegd zijn advies uit te brengen in het kader van het verlenen van een omgevingsvergunning kunnen, als belanghebbende in de zin van de Awb, het bestuursorgaan dat de vergunning verleent verzoeken handhavend op te treden. In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen kan aan het bestuursorgaan dat krachtens hoofdstuk 16 instemming moet verlenen met een voorgenomen besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning een zelfstandige bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden toegekend. Deze aanvullende sanctie- bevoegdheid betreft alleen de activiteit die aanleiding vormde voor het instemmingvereiste. Het vergunningverlenend bestuursorgaan en het bestuursorgaan met een aanvullende, zelfstandige sanctiebevoegdheid stemmen hun interventies op elkaar af.
Op grond van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet zijn met de handhaving van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening belast respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het waterschapsbestuur en gedeputeerde staten.

EU-richtlijnen

EU-richtlijnen over omgevingsrechtelijke onderwerpen verplichten standaard de lidstaten te voorzien in de aanwijzing van 'bevoegde autoriteiten', die verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de verplichtingen die uit die richtlijnen voortvloeien. Doorgaans wordt daaraan verbonden de verplichting dat die 'bevoegde autoriteit' toezicht uitoefent op de naleving van de ter implementatie van die richtlijnen vastgestelde nationale regelgeving. Steeds meer richtlijnen bevatten uitgewerkte verplichtingen tot het uitvoeren van inspecties. Dit is het geval bij de richtlijn industriële emissies en de (herziene) Seveso-richtlijn. De EU-aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties[116] legt bovendien een aantal meer algemene organisatorische eisen vast voor de planning en uitvoering van en verantwoording over het toezicht op de naleving van voorschriften uit een groot aantal EU-milieurichtlijnen.
In geval van een (geconstateerde) schending van die regels, dient de 'bevoegde autoriteit' de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat de gestelde regels weer worden nageleefd. Daartoe dient elke lidstaat die 'bevoegde autoriteiten' te voorzien van een doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiearsenaal. Daarbij wordt de keuze voor een bepaalde handhavingmethode – bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk, strafrechtelijk of tuchtrechtelijk sanctioneren – of een combinatie daarvan, overgelaten aan de lidstaten. Wel verplicht de Richtlijn milieustrafrecht[117] om het milieu in elk geval waar dat is aangewezen ook langs strafrechtelijke weg te beschermen.
Hoofdstuk 18 dient onder andere ter implementatie van de bedoelde verplichtingen, met uitzondering van de laatstgenoemde tot strafrechtelijke sanctionering. De strafrechtelijke sanctionering van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving, is geregeld in het Wetboek van strafrecht en in de Wet op de economische delicten. Als lijn wordt gehanteerd dat de strafrechtelijk te sanctioneren verboden en gedragsregels uit de Omgevingswet (met name in de hoofdstukken 4 en 5) strafbaar worden gesteld in (artikel 1a van) de Wet op de economische delicten.

4.18.2 Afstemming en coördinatie

De regering beoogt om de Omgevingswet en de daarmee beoogde vergaande integratie en bundeling van het omgevingsrecht te benutten om de dienstverlening door de overheden te verbeteren en 'achter het loket' de uitvoering bij de verschillende overheden verder te stroomlijnen, te versnellen en te versimpelen en waar mogelijk vergaand te integreren. Daarvoor is onmisbaar dat bij alle betrokken bestuursorganen een goede, uniforme uitvoeringskwaliteit is geborgd. Dit stelt hoge eisen aan de afstemming en samenwerking tussen overheden.
In dit verband wordt al gedurende enige tijd met veel inzet gewerkt aan de professionalisering van toezicht en handhaving en recent ook aan die van de vergunningverlening. De Wabo bevat een

[116] Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (2001/331/EG) (PbEU L118).
[117] 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 (PbEU L 328).

regeling voor afstemming en coördinatie in het belang van doelmatige handhaving (paragraaf 5.2 van die wet). Bij en krachtens algemene maatregel van bestuur zijn in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld voor een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van toezicht en handhaving. Deze regels zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht en in hoofdstuk 10 van de Regeling omgevingsrecht. Deze kwaliteitsborging van toezicht en handhaving is deels terug te voeren op de eerder aangehaalde EU-aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties en dient deels ook voor de implementatie van artikel 23 van de richtlijn industriële emissies. In het wetsvoorstel wordt de huidige regeling van paragraaf 5.2 van de Wabo vooralsnog gecontinueerd.
In het kader van het eind 2012 beëindigde bestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA), waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen participeerden, is gewerkt aan een verdere verbreding van de kwaliteitsborging naar de vergunningverlening vanuit het besef dat de hele uitvoeringsketen nog vaak gebrekkig functioneert. Dit met als doel te komen tot een hoogwaardige uitvoering van alle VTH-taken* (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) op het terrein van het omgevingsrecht door consequente toepassing van kwaliteitscriteria bij de uitoefening van deze taken. Verder is in een aantal andere projecten aandacht besteed aan het verbeteren van de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties, de uitwisseling van informatie tussen handhavende overheden en het gebruik van deze informatie en een landsdekkende kennisinfrastructuur voor de uitvoering.
Om de resultaten van deze verschillende projecten binnen PUmA wettelijk te verankeren is op 1 februari 2013 het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is voorzien voor de tweede helft van 2013. Het wetsvoorstel voorziet in de invoeging in de Wet op de economische delicten van een nieuwe titel XIa en in een nieuw hoofdstuk 5A van de Wabo ter vervanging van de bestaande paragraaf 5.2. Het nieuwe hoofdstuk 5A biedt een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastleggen van de complete set VTH-kwaliteitscriteria. De provincies wordt opgedragen de toepassing van deze criteria actief te bevorderen. Het wetsvoorstel bepaalt verder dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten en de prioriteitsstelling daarbinnen, de informatie-uitwisseling tussen handhavende overheden en het gebruik van informatie.
Het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving biedt verder de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inrichting en de taken van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Tussen de betrokken overheden is eerder afgesproken dat bij de RUD's de uitvoering van een aantal VTH-taken van provincies en gemeenten op milieuterrein (het zogenoemde basistakenpakket) wordt ondergebracht. Die RUD's gaan werken conform de VTH-kwaliteitscriteria. Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk is besloten dat de provincies de VTH-taken voor BRZO-bedrijven per 1 januari 2013 laten uitvoeren door zes landsdekkende, gespecialiseerde RUD's.
Gemeenten die niet zelf kunnen of willen voldoen aan de VTH-kwaliteitseisen bij de uitvoering van de zogenoemde achtergebleven taken (taken op het terrein van cultureel erfgoed, natuur, bouwen en ruimtelijke ordening en milieutaken die niet in het basistakenpakket zitten) zullen voorzieningen moeten treffen om langs andere weg de uitvoeringskwaliteit te borgen, bijvoorbeeld door de uitvoering van taken over te dragen aan een RUD.
Het merendeel van de bepalingen uit het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving zal te zijner tijd (via de Invoeringswet Omgevingswet) in de plaats komen van de bepalingen die zijn opgenomen in afdeling 18.4. Dan zal ook de uitwerking van deze bepalingen bij en krachtens algemene maatregel van bestuur adequaat moeten zijn in het licht van de nieuwe uitdagingen die de Omgevingswet aan de uitvoering van VTH-taken stelt. Daarover zullen Rijk en de andere overheden in overleg treden. Zij zullen gezamenlijk nagaan hoe geborgd kan worden wordt dat de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet met de gewenste kwaliteit, legitimiteit, effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid plaatsvindt en optimaal bijdraagt aan het realiseren van de met de Omgevingswet beoogde beleidsdoelen. Het kader hiervoor zal de interbestuurlijke verkenning implementatie Omgevingswet zijn, waarop in de paragrafen 9.2 en 9.3 van deze toelichting nader wordt ingegaan.

4.18.3 Toezicht op naleving

Behalve het bevoegd gezag kunnen ook bestuursorganen die medebetrokkenheid hebben bij het opstellen van de voor een activiteit geldende voorschriften op de naleving daarvan toezicht houden. Zij zijn immers in die gevallen te kwalificeren als bestuursorganen die met de uitvoering van de wet zijn belast. Deze organen kunnen ambtenaren aanwijzen als toezichthouder. De regeling van aanwijzing van toezichthouders en opsporingsambtenaren komt goeddeels overeen met de huidige Wabo. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn beschreven in titel 5.2 Awb. Aanvullend hierop wordt – in aansluiting op artikel 5.13 van de Wabo – de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner toegekend voor het toezicht op de regels, gesteld bij of krachtens de Omgevingswet.

Toezichthouders in dienst van het bevoegd gezag (ene pet), die bovendien over een opsporingsbevoegdheid beschikken krachtens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (tweede pet) worden 'milieuboa's' genoemd. De reikwijdte van die opsporingsbevoegdheid wordt niet bepaald door de Omgevingswet, maar door het in de opsporingsakte toegekende domein.[118]

Borging van naleving door private partijen

In het omgevingsrecht is het tot op heden zo dat het toezien op de naleving van wettelijke regels vooral als een taak van de overheid wordt beschouwd. Het inzicht groeit echter dat voor het borgen van een structureel goede naleving naast overheidstoezicht ook andere instrumenten kunnen worden ingezet.Private borging van regelnaleving houdt in dat de onder toezicht staande zelf – al dan niet met inschakeling van andere private partijen – stelselmatig de naleving van regels controleert, overtredingen corrigeert en maatregelen neemt om herhaling van overtredingen te voorkomen. Het nalevingstoezicht door de overheid kan hierop worden aangepast door dit toezicht te richten op de beoordeling van de private borging, waarbij reality checks op de naleving worden uitgevoerd om te verifiëren of de private borging ook daadwerkelijk tot een goede naleving leidt. Private borging van regelnaleving in combinatie met een daarop afgestemd overheidstoezicht kan bijdragen aan drie belangrijke doelstellingen: het neerleggen van verantwoordelijkheden daar waar deze thuishoren, het realiseren van een betere naleving en het verminderen van administratieve en bestuurlijke lasten.
In de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 maart 2012 over de stelselherziening omgevingsrecht werd aangekondigd dat zou worden onderzocht 'in hoeverre, als alternatief voor het nalevingstoezicht door de overheid, de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen gelegd kan worden, zoals momenteel ook voor de bouwregelgeving wordt uitgewerkt naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Dekker'. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht gegeven voor dit onderzoek. Het rapport van dit onderzoek is op 21 juni 2013 uitgebracht.[119]
Het rapport beschrijft de voorwaarden en waarborgen voor een succesvolle inzet van private borging. De regering is van mening dat er een goede basis ligt om met betrokken partijen te verkennen waar in de verschillende domeinen van het omgevingsrecht private borging (verder) kan worden ingezet, welke kennis en kunde hiervoor nodig is en welke rol certificering hierbij kan spelen. Deze inventarisatie kan plaatsvinden in het kader van de verkenning implementatie Omgevingswet, zie daarover verder paragrafen 9.2 en 9.3.
Een belangrijk notie uit het rapport is dat betrokkenheid van de doelgroep bij het opstellen van regels bevorderlijk is voor de latere naleving en structurele borging van die naleving. Bij de vormgeving van de uitvoeringsregels zullen de mogelijkheden van de private borging worden betrokken.
In de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 12 juni 2013 aan de Tweede Kamer over meebetalen aan toezicht door majeure risico-bedrijven wordt vooralsnog vastgehouden aan de lijn om toezichtskosten niet door te berekenen aan deze bedrijven. Tegelijk wordt geconstateerd dat er ontwikkelingen spelen die andere inzichten kunnen bieden en reden kunnen zijn tot heroverweging van het uitgangspunt dat toezichtskosten in principe niet worden doorberekend aan bedrijven. In het verlengde hiervan wordt in die brief een (nieuw) kabinetsstandpunt aangekondigd over het vraagstuk rond het betalen voor toezicht. De regering zal bij de verdere beleidsvorming over dit onderwerp in elk geval ook het aspect van het stimuleren van private borging meenemen.

4.18.4 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving; sanctiemiddelen

Het huidige omgevingsrecht kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dat verandert niet met de komst van de Omgevingswet. Ook het sanctie-instrumentarium blijft in grote lijnen hetzelfde, zij het dat nu de bestuurlijke boete daaraan wordt toegevoegd. Wel is er aanleiding om te bezien of de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving nog tot veranderingen in het gebruik van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhavings-instrumentarium moeten leiden. De in paragraaf beschreven verkenning implementatie Omgevingswet zal daarvoor het kader bieden. Binnen die verkenning wordt specifiek aandacht besteed aan de uitvoering van VTH, zie ook paragraaf 9.2. Bij een eventuele herijking van de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving bij invoering van de Omgevingswet zal rekening worden gehouden met andere, al in gang gezette ontwikkelingen, zoals de totstandkoming van de RUD's, de voorgenomen wijziging van de Wabo (wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), de toepassing in bepaalde domeinen vanaf mei 2012 van de bestuurlijke strafbeschikking en de rol van private borging van de naleving.
Onder de Omgevingswet zijn in navolging van onder andere de Wabo de last onder bestuursdwang en de daaraan gekoppelde[120] last onder dwangsom als bestuurlijke herstelsancties in te zetten. Deze

[118] Zie de Circulaire buitengewoon Opsporingsambtenaar van 10 januari 2011, nr. 5679441/10.
[119] Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013, ISBN 978-1-291-45644-8.
[120] Zie artikel 5:32 Awb.

sancties zijn gereguleerd in hoofdstuk 5, titel 5.3, van de Awb. De bevoegdheid om deze sancties toe te passen is geregeld in de artikelen 125 Gemeentewet, 122 Provinciewet, 61 Waterschapswet en artikel 18.4 van het wetsvoorstel, dat in de plaats komt van onder andere artikel 5.15 van de Wabo. Aanvullend op het sanctiearsenaal dat de Awb biedt, wordt – opnieuw in navolging van hoofdstuk 5 Wabo – de bestuurlijke sanctie van intrekking van de omgevingsvergunning in het wetsvoorstel vastgelegd.
Voor wat betreft de bestraffende sancties wordt vooralsnog de lijn gevolgd dat per deelterrein in het omgevingsrecht wordt bezien of de in het Wetboek van Strafvordering geregelde bestuurlijke strafbeschikking of de in de Awb geregelde bestuurlijke boete wordt ingezet. Daarbij zal met inachtneming van de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel[121] steeds een afweging worden gemaakt van de voor- en nadelen van beide instrumenten in verhouding tot de specifieke kenmerken van het betrokken deelterrein. In de nota wordt een aantal overwegingen geboden die als leidraad kunnen dienen om de afweging te maken tussen de keuze voor een boete-instrument volgens het strafrecht (strafbeschikking) of het bestuursrecht (bestuurlijke boete). De nota stelt aan de gelijktijdige toepasbaarheid van verschillende sanctiestelsels de voorwaarde dat daarvoor goede en dwingende redenen bestaan en dat dit ook praktisch uitvoerbaar is. Op dit punt wordt echter in navolging van het voorstel voor de Wet natuurbescherming[122] in het onderhavige wetsvoorstel de lijn gehanteerd dat niet beide instrumenten ter bestraffing van dezelfde overtreding kunnen worden ingezet.
Beide instrumenten vertonen veel overeenkomsten, maar kennen ook enkele verschillen. Een belangrijk verschil betreft de rechtsbescherming: die loopt in het geval van de bestuurlijke boete via de bestuursrechtelijke kolom, net als bij de andere bestuursrechtelijke sancties uit de Awb. In het geval van de bestuurlijke strafbeschikking loopt het via de strafrechtelijke kolom. Bij de keuze voor het ene of andere boete-instrument zal de (verdere) belasting van de desbetreffende rechtsbeschermingkolom in de overwegingen moeten worden betrokken. Bij die keuze zal ook een rol kunnen spelen dat bij de bestuurlijke boete de geïnde boetes ten gunste komen van het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. De bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen wordt aan bestuursorganen verleend bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 257ba Wetboek van Strafvordering. Onlangs is dit gebeurd voor verschillende milieuregels[123]. De in het leven geroepen bestuurlijke strafbeschikking voor milieudelicten is te beschouwen als de opvolger van het Transactiebesluit Milieudelicten. De invoering van een bestuurlijke strafbeschikking voor bepaalde milieuovertredingen past in de nagestreefde verbetering van de milieuhandhaving door het bestuur, de politie en het Openbaar Ministerie, zoals eerder vastgelegd in de programma's Versterking Strafrechtelijke Milieuhandhaving en Uitvoering met Ambitie.
De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete moet op grond van artikel 5:4, eerste lid, van de Awb bij of krachtens de wet worden geregeld. In artikel 18.10 van het wetsvoorstel wordt de grondslag geboden om bij algemene maatregel van bestuur een dergelijke regeling vast te stellen. Hiervan zal naar verwachting in ieder geval bij de bouwregelgeving gebruik worden gemaakt. Onder de bouwregelgeving zijn er overtredingen waarbij het bestuur een mogelijkheid moet krijgen om een lik-op-stuk-beleid te voeren. Het gaat daarbij met name om overtredingen die in een korte tijdsperiode ongedaan kunnen worden gemaakt en weer begaan kunnen worden, zoals het blokkeren van een vluchtroute in een gebouw of het afplakken van een rookmelder. De keuze voor de bestuurlijke boete in dit domein wordt onder andere ingegeven omdat het wenselijk is om het gehele traject van opleggen tot invorderen van de boete bij het bevoegd gezag te leggen en de ingevorderde boetes aan het bevoegd gezag te laten toekomen. De organisatie bij de toezichthouder, veelal bouw- en woningtoezicht, is hier op ingericht; dezelfde toezichthouder is meestal ook belast met handhaving van de Huisvestingswet, waarvoor al eerder de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is geïntroduceerd.
In het kader van meergenoemde verkenning implementatie Omgevingswet zal overigens nader in kaart kunnen worden gebracht waar behoefte bestaat aan de bestuurlijke strafbeschikking en waar aan de bestuurlijke boete. Daarbij zal ook gekeken kunnen worden naar de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met beide instrumenten (voor de bestuurlijke boete op aanpalende terreinen als openbare orde).
Zoals hierboven (in de slotalinea van paragraaf 4.18.1) is opgemerkt, vindt ook onder de Omgevingswet de strafrechtelijke sanctionering van overtredingen plaats via het Wetboek van strafrecht en de Wet economische delicten. Het strafrecht vervult een specifieke rol: het is gericht op leedtoevoeging en heeft primair handhaving en bevestiging van de norm tot doel. De publiciteit die gegeven wordt aan het strafrechtelijk optreden (bijvoorbeeld strafproces of transactie) draagt hier in belangrijke mate aan bij. Strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht vindt momenteel voornamelijk in het milieudomein plaats. De capaciteit voor strafrechtelijke handhaving is beperkt en de inzet van het strafrecht moet een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van het bestuursrecht. Tussen het

[121] Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.
[122] Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), 33 348.
[123] Besluit van 5 april 2012, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking (Stb. 2012, 150).

Openbaar Ministerie en bevoegde bestuurorganen moet afstemming plaatsvinden over de optimale inzet van de verschillende handhavinginstrumenten. Uitgangspunt is dat het optreden van het bestuurlijk bevoegd gezag en dat van het strafrechtelijk gezag – elk handelend vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid – afzonderlijk en in combinatie, is gericht op het verzekeren van een behoorlijk nalevingniveau en het zo veel mogelijk beperken van de gevolgen van overtredingen. In de verkenning implementatie Omgevingswet kan tegen de achtergrond van de beoogde stelselherziening worden bezien of bestaande afspraken over de inzet van bestuurs- en strafrecht aanpassing behoeven. Daarbij kan ook de relatie tussen strafrechtelijke vervolging en het gebruik van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking aan de orde komen. Zo zal kunnen worden bezien of voor alle overtredingen van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving het in de milieuwetgeving gebruikelijke dubbele spoor wenselijk is, namelijk zowel bestuursrechtelijke sanctionering als strafrechtelijke sanctionering via de Wet op de economische delicten. Overwogen zou kunnen worden voor een of meer domeinen exclusief te kiezen voor de bestuurlijke boete, met name bij die delicten waarvoor het label 'economisch delict' weinig of niet passend is te noemen. Bij de verdere besluitvorming zal ook de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel worden betrokken.

4.18.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De bepalingen over handhaving uit dit hoofdstuk zijn goeddeels ontleend aan hoofdstuk 5 van de Wabo, zoals deze wet is komen te luiden per 1 oktober 2012, toen de Wet revitalisering generiek toezicht in werking trad[124].
- De bepaling over het bestuurlijke sanctiemiddel intrekking van een begunstigende beschikking in afdeling 18.3 van het wetsvoorstel is aanvullend op de regeling voor bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 van de Awb. Ook voor deze bepaling geldt dat deze vrijwel ongewijzigd – met een enkele redactionele wijziging – is overgenomen uit de Wabo (paragraaf 5.4). Nieuw in deze afdeling is de bepaling over de bestuurlijke boete.
- Bij de overheveling van bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Wabo is ook gekeken welke bepalingen naar huidig inzicht overbodig zijn of welke bepalingen zich lenen voor een verbreding van het bijzondere bestuursrecht naar het algemene bestuursrecht. Zo zal een tweetal bepalingen uit paragraaf 5.4 Wabo niet opgenomen in hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel, omdat deze worden overgeheveld naar de Awb (artikel 5.14 Wabo: bestuursdwang ter handhaving van medewerkingplicht, artikel 5.18 Wabo: handhaving jegens de rechtsopvolger).
- Een aantal artikelen komt te vervallen. Artikel 5:17 Wabo is niet overgeheveld, noch naar hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel, noch naar de Awb: bij nader inzien wordt deze bevoegdheid, die oorspronkelijk bedoeld was als een nuttige aanvulling op de bestuursdwangbevoegdheid[125], als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook valt het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding).
- Specifieke bepalingen die zien op het elkaar informeren door bestuursorganen (artikelen 5.16 en 5.23 Wabo) of het informeren van belanghebbenden (artikel 5.21, derde lid, en artikel 5:22 Wabo) zijn evenmin overgenomen in het wetsvoorstel. Deels spreken deze informatieplichten zo vanzelf, dat de wetgever deze niet hoeft voor te schrijven. Deels volgen deze informatieplichten al uit de Awb. Bovendien kunnen de betrokken bestuursorganen in het kader van een gecoördineerde handhaving hierover onderling afspraken maken. Dergelijke afspraken kunnen ook betrekking hebben op het afdoen van verzoeken tot handhaving in geval verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Dit hoeft niet in de wet geregeld te worden; artikel 5.21, eerste en tweede lid, Wabo is daarom niet overgenomen.
- Hetzelfde geldt voor artikel 5.20 Wabo dat betrekking heeft op de situatie dat een bestuursorgaan dat in het kader van de vergunningverlening advies kan uitbrengen aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, het verzoek doet om een bestuurlijke sanctie op te leggen. De wetgever gaat ervan uit dat overheden in de praktijk hierover in goed overleg afspraken maken en dat zo nodig bij geschillen in het kader van interbestuurlijk toezicht gezamenlijk tot een oplossing gekomen wordt. Daarmee bestaat er geen noodzaak om dit onderwerp hier nog wettelijk regelen.

Hoofdstuk 18 is van toepassing op de gehele Omgevingswet. Het toepassingsbereik omvat ook een aantal andere, niet in dit voorstel voor de Omgevingswet geïntegreerde, wetten, zodat de bestuursrechtelijke handhaving ook buiten de Omgevingswet zoveel mogelijk wordt geïntegreerd tot één uniform stelsel. Artikel 5.1 Wabo bevat een opsomming van die andere wetten, waarop het hoofdstuk handhaving van toepassing is. In afdeling 18.1 is geen vergelijkbare bepaling opgenomen, omdat de

[124] Ook is rekening gehouden met kleine redactionele wijzigingen als gevolg van de Invoering- en aanpassingswet Politiewet 2012 (Stb. 2012, 316) en de Wet van 22 februari 2012 tot herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu (Stb. 2013, 114).

[125] Wet van 5 januari 2004 tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, 29 922).

desbetreffende wetten zelf in die toepassing van (delen van) hoofdstuk 18 zullen voorzien. De betrokken wetten, waarin (delen van) hoofdstuk 18 van toepassing worden verklaard, zijn:
- de Monumentenwet 1988;
- de Kernenergiewet;
- de Wet bescherming Antarctica.

Verder zal hoofdstuk 18 van toepassing zijn op de handhaving van de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, (het restant van) de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming tot het moment dat deze wetten opgaan in de Omgevingswet.

4.18.6 Effecten

- De bepalingen uit dit hoofdstuk regelen de instrumenten om toezicht te houden en te handhaven en vormen daarmee een essentieel onderdeel van het stelsel van omgevingsrecht. De effectiviteit van de handhaving zal kunnen toenemen door d
- De introductie van de bestuurlijke boete als bestraffende sanctie. Daarmee ontstaat een gevarieerder handhavinginstrumentarium met behulp waarvan beter kan worden opgetreden tegen overtredingen.
- Met de toekomstige inbouw van het wetsvoorstel VTH zal bovendien over de volle breedte van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving de kwaliteit van die uitvoering wettelijk worden geborgd. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de overheid met de nodige professionaliteit de VTH-taken zal uitvoeren en burgers en bedrijven kunnen rekenen op zowel een goede dienstverlening als een effectieve uitvoering van de wet waarbij onnodige administratieve lasten worden vermeden.
- Private borging van regelnaleving zal kunnen worden ingezet waar dit mogelijk en verantwoord is. Daarmee krijgen burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid om zelf ervoor te zorgen dat structureel aan de regels wordt voldaan. Afhankelijk van de vormgeving van de private borging zullen de lasten verbonden aan overheidstoezicht kunnen verminderen.

4.19 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

4.19.1 Inleiding

Hoofdstuk 19 gaat over bevoegdheden van bestuursorganen bij 'bijzondere omstandigheden'. Dit zijn (veelal plotseling) optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de fysieke leefomgeving kunnen veroorzaken. Als zich een dergelijke omstandigheid voordoet – of dreigt voor te doen – is onmiddellijk optreden noodzakelijk om schade aan de fysieke leefomgeving te beperken of te voorkomen. Bijzondere omstandigheden kunnen specifiek en spoedeisend optreden door bestuursorganen vergen waarvoor bijzondere bevoegdheden zijn vereist bovenop de bevoegdheden voor normale omstandigheden. Deze bevoegdheden vormen dan ook een aanvulling op de bevoegdheden voor 'normale of reguliere omstandigheden' in de hoofdstukken 3, 4, 5 en met name 18 (handhaving) van de Omgevingswet. Voorbeelden van verschillende soorten van bijzondere omstandigheden zijn calamiteiten, zoals een brand bij een chemisch bedrijf, een dreigende dijkdoorbraak bij extreem hoogwater, een archeologische toevalsvondst en een smogepisode.
Hoofdstuk 19 regelt bevoegdheden van bestuursorganen voor de volgende onderwerpen:
- ongewone voorvallen (afdeling 19.1);
- archeologische toevalsvondsten van algemeen belang (afdeling 19.2);
- overschrijding van alarmeringswaarden (afdeling 19.3);
- gevaar voor natte waterstaatswerken (afdeling 19.4);
- uitvoering van projecten bij schaarste (afdeling 19.5);
- landsverdediging (afdeling 19.6).

In dit hoofdstuk worden bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van bijzondere omstandigheden uit diverse bestaande wetten samengebracht. Het gaat dan met name om bepalingen uit (titel 17.1 van) de Wet milieubeheer, (hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5 van) de Waterwet, (hoofdstuk V van) de Wet luchtverontreiniging, (paragraaf 9 van) de Monumentenwet en (hoofdstuk VII van) de Woningwet. Hoofdstuk 19 bundelt uitsluitend bepalingen gericht tot bestuursorganen. Melding- en maatregelenplichten gericht tot exploitanten van installatiegebonden activiteiten uit titel 17.1 van de Wet milieubeheer of de Waterwet worden overgeheveld naar het Activiteitenbesluit milieubeheer. Bepalingen over afvalvoorzieningen (titel 17.1A Wet milieubeheer), milieuaansprakelijkheid (titel 17.2 Wet milieubeheer) en gevaarlijke stoffen (17.3 Wet milieubeheer) worden in deze eerste module van de Omgevingswet nog niet meegenomen en blijven voorlopig dus geregeld in de Wet milieubeheer.

4.19.2 Twee hoofdcategorieën bijzondere omstandigheden

Er kunnen grofweg twee categorieën bijzondere omstandigheden worden onderscheiden, namelijk *ongewone* en *buitengewone* omstandigheden.

In de eerste plaats gaat het om een verzamelcategorie van verplichtingen en bevoegdheden die betrekking hebben op *ongewone* omstandigheden van verschillende aard, dat wil zeggen gebeurtenissen die afwijken van de normale dagelijkse routine bij (bedrijfs)activiteiten. Het kan hier gaan om '*ongewone* voorvallen' zoals dat nu in het milieudomein veelal wordt genoemd, waarbij de fysieke leefomgeving significant wordt beïnvloed of dreigt te worden beïnvloed. Tot deze eerste categorie behoort ook een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden en het doen van archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Bestuursorganen zijn bij ongewone omstandigheden bevoegd de nodige maatregelen te (laten) nemen, verplichtingen op te leggen en nadere informatie in te winnen om de (dreigende) gevolgen van deze ongewone omstandigheden te voorkomen, te beperken en weer ongedaan te maken. Ook gelden er informatieverplichtingen om andere instanties of de bevolking te waarschuwen bij gevaar (afdeling 19.1 en 19.3). Opschaling van verantwoordelijkheden, wanneer een hierboven genoemde omstandigheid ernstig is of escaleert en de gezondheid van de bevolking in het geding is, vindt plaats via de Wet veiligheidsregio's.
Van een geheel andere orde zijn de *buitengewone* omstandigheden. Dit betreft een specifieke juridische categorie: de noodbevoegdheden. Bij deze categorie kan vanwege de ernst van de situatie worden geïntervenieerd, zo nodig in afwijking van de gangbare bevoegdheidsverdeling. Van *buitengewone* omstandigheden is sprake als een vitaal belang van de samenleving wordt bedreigd of aangetast. De bevoegdheden voor normale en ook die voor ongewone omstandigheden (afdeling 19.1, 19.2 en 19.3) zijn voor dergelijke noodsituaties ontoereikend of hierop niet toegesneden. Tot deze categorie behoren bevoegdheden bij gevaar voor waterstaatswerken (afdeling 19.4) en de noodbevoegdheden uit de Woningwet (afdeling 19.5).
Afdeling 19.5 bevat de noodbevoegdheden waarvoor zware vormvereisten gelden. Deze bevoegdheden moeten namelijk in werking worden gesteld met een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president. Ook moet een verlengingswetsvoorstel over het voortduren van de buitengewone rechtstoestand worden opgesteld en onverwijld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden. Dit betreft een gestandaardiseerde inwerkingstellingsprocedure die in 1997 met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is ingevoerd in alle nationale noodwetgeving die niet vormvrij in werking kan worden gesteld. De standaardbepaling verwijst naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door te stellen dat inwerkingstelling onder het regime van een noodtoestand mogelijk is; daarnaast blijft separate inwerkingstelling mogelijk. De bepalingen van afdeling 19.5 vervangen soortgelijke bepalingen uit de Woningwet.
Er zijn ook noodbevoegdheden die in buitengewone omstandigheden vormvrij in werking kunnen worden gesteld. Tot deze categorie behoren de bevoegdheden bij gevaar voor waterstaatswerken (afdeling 19.4). Het argument om deze noodbevoegdheden niet afhankelijk te maken van een inwerkingstellingsprocedure is destijds geweest dat onverwijld handelen hier geboden is; tijdverlies door procedures kan dan fataal zijn. Een inwerkingstellingsprocedure werd daarom niet passend geacht. Dat was toen reden om deze wetgeving buiten de aanpassing van de Coördinatiewet te houden.[126] Bij gebruikmaking van bijvoorbeeld de noodmaatregelen van de waterbeheerder kan zo nodig van andere wetten (behoudens de Grondwet of internationale verplichtingen) worden afgeweken. Interventie van hoger gezag is mogelijk. De bepalingen van afdeling 19.4 zijn afkomstig uit de Waterwet.

4.19.3 Relatie met de Wet veiligheidsregio's

Bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen uit de afdelingen 19.1, 19.3 en 19.4 sluiten aan op de Wet veiligheidsregio's. Die wet regelt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.
Op dit moment wordt de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van crisisbeheersing geëvalueerd. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft bij besluit van 24 mei 2012 een onafhankelijke commissie ingesteld ter evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De commissie heeft als opdracht een integraal advies uit te brengen over de Wet veiligheidsregio's en het brede Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De uitkomsten hiervan kunnen gevolgen hebben voor de Omgevingswet. Verder loopt een interdepartementaal project herziening staatsnoodrecht dat onderzoek doet naar het moderniseren van het staatsnoodrecht. De noodzaak tot herziening hiervan is op diverse momenten onderkend. Bij nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Aanpassingswet veiligheidsregio's is gesteld dat, mede in het licht van de vernieuwde bevoegdhedenstructuur van de Wet veiligheidsregio's, een inhoudelijke en integrale herziening noodzakelijk is[127]. Verder is bij de behandeling van de Wet veiligheidsregio's aangegeven dat de herziening van het staatsnoodrecht in breder verband zal worden opgepakt. 'Dit geschiedt in nauwe samenwerking met de voor de sectorale wetgeving verantwoordelijke ministeries.

[126] Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 922, nr. 3, blz. 2.
[127] Kamerstukken II 2008/09, 31 968, nr. 4 respectievelijk nr. 7.

De aanpassingen die voortvloeien uit de komst van de Wet veiligheidsregio's zullen daar deel van uitmaken'[128]. Het streven is om eind 2013 een interdepartementaal afgestemde startnotitie te hebben voor het herzien van het staatsnoodrecht. Sluitstuk van dit nadere onderzoek zal zijn de vraag of één crisiswet, in het licht van harmonisatie en overzichtelijkheid, wenselijk is. Hierbij zullen ook de bepalingen zoals ze nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen worden betrokken. Ook dit traject kan gevolgen hebben voor de Omgevingswet.

4.19.4 Ongewoon voorval

Afdeling 19.1 bevat een regeling van bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen wanneer zich een zogenoemd ongewoon voorval voordoet. Het begrip ongewoon voorval is ontleend aan verschillende bestaande milieuwetten (Wet milieubeheer, Waterwet, Wet bodembescherming) en algemene maatregelen van bestuur (enkele lozingenbesluiten). In de wetten en algemene maatregelen van bestuur wordt het begrip ongewoon voorval niet gedefinieerd. Het is wel een ingeburgerd begrip, dat in de jurisprudentie van de bestuursrechter een min of meer vaste omschrijving heeft gekregen.[129] Het is bovendien een verzamelterm voor diverse typeringen in de verschillende EU-richtlijnen.[130] In de bijlage bij het wetsvoorstel wordt het begrip nu wel wettelijk gedefinieerd. Het gaat om een gebeurtenis die afwijkt van de normale omstandigheden waaronder een activiteit plaatsvindt en waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is of worden veroorzaakt of dreigen te worden veroorzaakt. Daaronder worden ook verstaan een 'incident' of 'ongeval' als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn industriële emissies en een 'zwaar ongeval' als bedoeld in artikel 3, onder 13, van de Seveso-richtlijn. Op deze wijze bundelt de regeling voor ongewone voorvallen in afdeling 19.1 de implementatie van deze richtlijnen. In de definitie wordt overigens ook aangesloten bij de bedoelde jurisprudentie van de bestuursrechter.
Een ongewoon voorval zal vaak geen ramp of crisis veroorzaken, maar dat kan wel. Dan is er een verband met het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de Wet veiligheidsrisico's. In laatstgenoemde wet wordt onder een 'ramp' verstaan 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. Onder 'crisis' wordt in de Wet veiligheidsregio's verstaan 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'. Zodra een ongewoon voorval de omvang van een lokale of bovenlokale ramp aanneemt of leidt tot een crisis, kunnen de burgemeester (lokaal), de voorzitter van de veiligheidsregio (bovenlokaal) of de commissaris van de Koning (bovenregionaal) wettelijke bevoegdheden uitoefenen op het terrein van de openbare orde en generieke openbare veiligheid (op grond van de Wet veiligheidsregio's, de Gemeentewet). Deze specifieke bevoegdheden laten de bevoegdheden Op grond van afdeling 19.1 en van vakministers bij rampen en crises op hun beleidsterrein onverlet. Voor een meer uitgebreide beschrijving van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet veiligheidsregio's.[131] De Wet veiligheidsregio's voorziet onder andere in:

- een gemeenschappelijke meldkamer (artikel 35);
- de informatievoorziening en communicatielijnen bij rampen en crisis (artikelen 45-50);
- het onderzoek na afloop van een ramp door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid of de Onderzoeksraad voor veiligheid (artikel 57).

Als zich een ongewoon voorval voordoet is het van belang dat dit zo snel mogelijk bekend wordt bij bevoegde bestuursorganen en andere betrokkenen. Veelal zal een ongewoon voorval bij een overheidsinstantie (brandweer, politie) worden gemeld (of de burgemeester in geval van een ramp op grond van artikel 50 van de Wet veiligheidsregio's). Als een bestuursorgaan niet zelf of niet alleen zelf bevoegd is op te treden tegen een dergelijke activiteit, dan meldt deze het ongewoon voorval onmiddellijk aan het bestuurorgaan dat wel of ook bevoegd is. Veelal is dit het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving van de betrokken activiteit (artikel 18.1) of bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie (artikelen 18.3 en 18.4).

---

[128] Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2009/10, 31 117, nr. C, blz. 54.

[129] Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld uitspraak van 2 juni 2004, nr. 200307400/1, AB 2004, 333) moet onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 [Wet milieubeheer] in elk geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat derhalve zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten.

[130] Kamerstukken II 2009/10, 32 445, nr. 3: 'Het begrip ongewoon voorval in artikel 17.1 van de wet is een verzamelterm waaronder wordt verstaan:
a. een *zwaar ongeval* als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit rampen en zware ongevallen 1999;
b. een *voorval of ongeval* dat het milieu significant beïnvloedt als bedoeld in de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging respectievelijk een *incident of ongeval* in de zin van de richtlijn industriële emissies;
c. *andere bijzondere bedrijfsomstandigheden*. Deze laatste term komt ook voor inartikel 5.7, eerste lid, onder f van het Besluit omgevingsrecht.'

[131] Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, met name blz. 7–8, 37–41 en 75.

Als niet onmiddellijk kan worden vastgesteld wie het ongewone voorval heeft veroorzaakt, is het bevoegde gezag bevoegd tot het zelf treffen of laten treffen van maatregelen om de gevolgen van het ongewone voorval zoveel mogelijk te beperken. Als de veroorzaker wel kan worden vastgesteld, kan het bevoegd gezag de veroorzaker verplichten maatregelen te nemen. Ook kunnen belanghebbenden vragen om het treffen van maatregelen.
Het bevoegde gezag moet er verder voor zorgen dat de oorzaak van het ongewone voorval vastgesteld wordt en zo nodig – indien aan de orde – de omgevingsvergunning voor die activiteit zodanig aangepast wordt dat herhaling wordt voorkomen. Kosten van de voor rekening van het bevoegd gezag getroffen maatregelen worden door het bestuursorgaan op de veroorzaker verhaald conform het beginsel 'de vervuiler betaalt'.
Vaak zal bij een ongewoon voorval sprake zijn van samenloop van bevoegdheden van verschillende bestuursorganen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij een calamiteit met gevolgen voor bodem, grondwater en oppervlaktewater. In dat geval kunnen bestuursorganen afspreken wie het voortouw neemt bij het onmiddellijke optreden en het treffen van eventuele maatregelen en afstemmen welke maatregelen worden genomen. Hiervoor is in het wetsvoorstel geen uitgebreide coördinatieregeling opgenomen. De nodige afspraken hierover kunnen ad hoc tussen bestuursorganen worden gemaakt of in het kader van de samenwerking in regionale uitvoeringsdiensten of in het kader van het provinciaal handhavingoverleg. Een en ander staat los van de gevallen waarin een ongewoon voorval ook een (boven)lokale ramp of crisis is. In dat geval is er wettelijk voorzien in een afstemmingsoverleg (regionaal beleidsteam waaraan ook de betrokken rijksdiensten deelnemen).[132]

4.19.5 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Een andere bijzondere omstandigheid kan zich voordoen bij het doen van onverwachte archeologische vondsten. Het gaat dan om vondsten die bij toeval worden gedaan, bijvoorbeeld bij de aanleg van een weg of bij de uitvoering van andere werkzaamheden in de bodem. Deze kunnen al of niet van algemeen belang zijn vanuit het oogpunt van archeologische monumentenzorg. De term 'archeologische toevalsvondst van algemeen belang' wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd (zie begrippenlijst). Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten in de omgeving kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. In dergelijke gevallen wordt gesproken van een 'archeologische toevalsvondst'. Een voorbeeld is een boer die bij het ploegen de resten van een Romeinse sarcofaag blootlegt. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoont dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. Een voorbeeld hiervan is de vondst van een Romeins schip in De Meern.
Van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in hoofdstuk 19 is pas sprake als meteen duidelijk is dat de toevalsvondst van algemeen belang is of als het aannemelijk is dat de toevalsvondst van algemeen belang is. Soms zal pas uit nader onderzoek blijken wat de archeologische waarde van de toevalsvondst is, maar het kan ook zijn dat deze direct evident is, zoals bij bovengenoemde voorbeelden. Het algemeen belang kan zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Afhankelijk van de aard van het algemeen belang kan ook het bevoegd gezag verschillen. Het college van burgemeester en wethouders, in algemene zin verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief, is in alle gevallen bevoegd gezag, tenzij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als bevoegd gezag optreedt. De minister zal alleen zelf als bevoegd gezag optreden als een nationaal belang in het geding is. Dit is geregeld in afdeling 19.2 waarin ook wordt bepaald dat de minister en het college van burgemeester en wethouders elkaar in voorkomende gevallen op de hoogte brengen van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang.

4.19.6 Alarmeringswaarden

De derde afdeling van hoofdstuk 19 bevat bevoegdheden en verplichtingen bij een overschrijding of dreigende overschrijding van alarmeringswaarden. Hier worden bepalingen uit de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer (alarm- en informatiedrempels) en de Waterwet (extreme hoogwaterstanden) gebundeld. Alarmeringswaarden geven aan wanneer de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan zodanig is of dreigt te worden aangetast dat de bevolking of een deel daarvan geïnformeerd moet worden om de risico's voor de gezondheid van de bevolking of van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen te beperken. Bij een overschrijding of dreigende overschrijding van alarmeringswaarden kan het nodig zijn dat maatregelen of voorzieningen worden genomen ter bescherming van de fysieke leefomgeving, inclusief (en vooral) ter bescherming van de bevolking of bepaalde bevolkingsgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om alarmeringswaarden voor verontreinigende stoffen in de lucht (ozon). De waarden voor luchtkwaliteit,

[132] Zie artikel 39 en volgende van de Wet veiligheidsrisico's.

die nu zijn opgenomen in een bijlage bij de Wet milieubeheer, waaronder de alarm- en informatiedrempels, worden bij algemene maatregel van bestuur opnieuw (beleidsneutraal) vastgelegd. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wie bij de overschrijding van bepaalde waarden moet worden gewaarschuwd. Bij luchtverontreiniging zijn dat de bevolking, betrokken overheden en instanties, bij hoogwaterstanden zijn dat de beheerders van primaire waterkeringen. Verder kan bij ministeriële regeling worden bepaald welke maatregelen aan de orde zijn en wie deze treft. De huidige regeling dat de commissaris van de Koning algemene regels kan stellen bij (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden voor luchtverontreiniging wordt gecontinueerd. De commissaris kan bijvoorbeeld een gebod uitvaardigen om installaties, handelingen of activiteiten die bijdragen aan hoge concentraties van luchtverontreinigende stoffen stil te leggen. In een afzonderlijke bepaling is de bevoegdheid van de commissaris van de Koning opgenomen om tijdelijke algemene voorschriften te geven om de gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging te beperken.

4.19.7 Gevaar voor waterstaatswerken

In afdeling 19.4 zijn bepalingen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet opgenomen. Het gaat hier om verplichtingen voor de beheerder van waterstaatswerken om een calamiteitenplan op te stellen en het houden van oefeningen in het doeltreffend optreden bij gevaar voor waterstaatswerken. Ook bevat deze afdeling grondslagen voor het nemen van maatregelen bij buitengewone omstandigheden door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken en door de provincie of de minister als de beheerder naar hun oordeel niet voldoende adequaat optreedt. In dit verband wordt een verband gelegd met de instructiebepalingen zoals die in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel zijn opgenomen.

4.19.8 Uitvoering van projecten bij schaarste

In afdeling 19.5 zijn bepalingen opgenomen uit hoofdstuk VII van de Woningwet: voorzieningen in geval van buitengewone omstandigheden. Het gaat in deze afdeling om noodbevoegdheden (zoals toegelicht in paragraaf 4.19.2) bij zeer ernstige omstandigheden zoals een natuurramp of een zeer ernstige economische crisis (bijvoorbeeld een tijdelijke boycot of afname van gas- of olieleveranties vanuit het buitenland). Bij dergelijke buitengewone omstandigheden kan het nodig zijn om buitengewone voorzieningen te treffen om bij schaarste of dreigende schaarste aan arbeid, of aan geld of aan materialen nationaal prioriteiten te stellen. Zo kan door het Rijk worden ingegrepen opdat de nog aanwezige arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen op die plaatsen kunnen worden ingezet waar dat uit het oogpunt van algemeen belang vereist is. Daartoe kan door de ministers die het aangaat een regeling worden opgesteld waarin staat aan welke projecten op het gebied van burgerlijke of utiliteitsbouw, grond, water- of wegenbouw of op enige ander gebied van de bouwnijverheid, uitvoering kan worden gegeven. In de regeling kan ook worden bepaald dat het voor opdrachtgevers, architecten, bouwondernemers, aannemers of andere betrokkenen verboden is projecten uit te voeren, behoudens ontheffing van de minister.

4.19.9 Bevoegdheden bij landsverdediging

Tot slot is een afdeling opgenomen ten behoeve van de landsverdediging. Op grond van deze afdeling kan – op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de minister(s) die het aangaat – bij koninklijk besluit worden bepaald dat deze wet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

4.20 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie

4.20.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de informatie en informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving is een belangrijke basis voor beleidsontwikkeling en besluitvorming. Daarnaast hebben initiatiefnemers behoefte aan duidelijke, online toegankelijke informatie over geldend beleid en gestelde regels. De voorgestelde bepalingen zorgen voor beschikbaarheid van informatie over de fysieke leefomgeving en voor het op doelmatige wijze voldoen aan (Europese en nationale) rapportageplichten. Het gebruik van die gegevens kan ook leiden tot verbreding van kennis en vermindering van onderzoekslasten.

4.20.2 Het belang van informatie

Informatie vormt een cruciale schakel bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om drie typen informatie:
- informatie over de toestand van de fysieke leefomgeving;
- informatie over activiteiten en hun gevolgen;
- informatie over de geldende rechtstoestand.

Aan de hand van informatie over de toestand, activiteiten en gevolgen kunnen overheid en belanghebbenden toezien op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De overheid heeft dit type informatie nodig voor het opstellen van beleidsplannen, voor beheertaken en voor het nemen van besluiten. Initiatiefnemers voor activiteiten hebben deze informatie nodig voor het voorbereiden van aanvragen en voor het naleven van algemene regels. Belanghebbenden hebben, zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus, recht op toegang tot informatie over hun leefomgeving. Dergelijke informatie komt tot stand via monitoring, dat wil zeggen het doen van metingen en berekeningen om de toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen, en door het inzamelen van informatie bij bronhouders zoals bedrijven en beheerders. Dit hoofdstuk biedt de grondslagen om deze informatie te verzamelen en te publiceren in de vorm van bijvoorbeeld verslagen, registers en kaarten.
Informatie over de rechtstoestand (het geldend beleid, geldende regels, genomen besluiten en andere wettelijke beperkingen) is nodig voor zowel de overheid zelf als voor initiatiefnemers die hier bij hun activiteiten mee te maken hebben. De informatie wordt gebruikt voor de voorbereiding van besluiten, voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor geen besluit vereist is en voor het vaststellen van de rechtstoestand bij verkoop van onroerende zaken. Ook wordt de informatie gebruikt bij de rechtspraak, waarbij het vaak relevant is om de rechtstoestand te kennen ten tijde van een omstreden besluit of een delict. De grondslagen voor deze informatie zijn te vinden in eerdere hoofdstukken en soms in andere wetten. Dit hoofdstuk vormt hiervoor een sluitstuk door een voorziening voor digitale publicatie te verschaffen.
Informatie over de fysieke leefomgeving wordt inmiddels vrijwel volledig digitaal vastgelegd en in toenemende mate ook langs digitale weg uitgewisseld. Als dat op gestructureerde wijze gebeurt, leidt dat tot betere toegankelijkheid voor een ieder, tot eenvoudiger en snellere uitwisseling en daarmee tot minder onderzoekslasten. In het wetsvoorstel is gekozen voor het codificeren van de bestaande situatie, die daarmee als wettelijk minimumniveau gaat gelden. Het is echter niet de bedoeling het daarbij te laten. Betere beschikbaarheid van informatie kan immers bijdragen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening, zoals snellere en betere besluitvorming. Daarom zet het kabinet in op verdere verbetering van de toegankelijkheid van gegevens langs digitale weg (zie het streefbeeld in paragraaf van deze memorie van toelichting). Het wetsvoorstel biedt daarom de grondslagen om via uitvoeringsregelgeving verdere stappen te zetten.

4.20.3 Monitoring omgevingswaarden

Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. Inzicht in de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving en de verschillende componenten daarin, is immers de basis voor een effectief beleid. Monitoring is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd met het oog op het beoordelen of de beleidsdoelstellingen of (internationaalrechtelijke) verplichtingen zijn of worden gerealiseerd. Behalve voor de betrokken overheidsorganen zijn de met monitoring verzamelde gegevens ook belangrijk voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het stelt hen en overheidsorganen in staat de resultaten van het beleid te vergelijken en waar dat nodig is nieuwe beleidsdoelen te formuleren.
Bestuursorganen die zijn belast met de zorg voor een aspect of een onderdeel van de fysieke leefomgeving worden verplicht zorg te dragen voor het meten of berekenen van de kwalitatieve toestand daarvan. Verschillende EU-richtlijnen, zoals de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn die regels stelt over verhandelbare emissierechten, bevatten concrete verplichtingen tot monitoring. Daarnaast vereisen diverse verplichtingen tot verslaglegging aan de Europese Commissie een adequate vorm van monitoring. Ook is Nederland gebonden aan de naleving van internationale verdragen, waarin uiteenlopende verplichtingen tot verslaglegging zijn opgenomen. Om aan de verplichtingen te kunnen voldoen zijn landelijke[133] en regionale en soms gemeentelijke meetnetten gerealiseerd.
Gestreefd is naar een systematische opzet van de monitoring, waarbinnen op de eerste plaats regels zijn gesteld over het meten of berekenen van de toestand (de kwaliteiten en het potentieel) van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan en vervolgens regels voor het opnemen daarvan in verslagen, registers of kaarten.
Specifiek voor omgevingswaarden bevat het wetsvoorstel een algemene plicht tot het monitoring. Doel is niet zozeer het bepalen van het absolute kwaliteitsniveau van de fysieke leefomgeving, maar om te zien of aan de vereisten van een omgevingswaarde wordt voldaan. Het gaat daarbij om de huidige toestand (metingen en soms berekeningen) en de toekomstige toestand (steeds berekeningen). De vereiste diepgang van de monitoring wordt bepaald door de aan de omgevingswaarde gekoppelde doorwerking en aan de feitelijke toestand in de fysieke leefomgeving. De monitoring van een omgevingswaarde met resultaatsverplichting, waar in delen van het land nog niet aan voldaan

[133] Zoals Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid, Landelijk Trendmeetnet Verzuring, Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit, Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, Trendmeetnet geluid, Nationaal Meetnet Radioactiviteit, Meetnet Functievervulling.

wordt, zal vanzelfsprekend met meer intensiteit dienen te gebeuren, dan de monitoring van een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting waar goeddeels aan voldaan wordt. De inrichting van een systeem van monitoring zal dan ook, net als de vaststelling van de omgevingswaarden, grotendeels vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving.
Bij de vaststelling van een omgevingswaarde in een algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening of omgevingsplan worden de hoofdlijnen van het systeem vastgelegd, evenals de ervoor verantwoordelijke bestuursorganen. De verplichting tot monitoring geldt voor alle omgevingswaarden, ook voor omgevingswaarden die door provincies en gemeenten worden vastgesteld. Voor door het Rijk vastgestelde omgevingswaarden en voor zogenaamde verplichte provinciale omgevingswaarden kunnen bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels worden gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor andere bestuursorganen om gegevens te verstrekken, meetmethoden en kwaliteitsborging. Voor niet in medebewind gestelde omgevingswaarden, is het aan provincies en gemeenten om te bepalen of zij uitvoeringsregels stellen. Opgemerkt zij dat dergelijke uitvoeringsregels met name van belang zijn in situatie waar meerdere bestuurslagen betrokken zijn bij de monitoring van een omgevingswaarde, waardoor het nodig is specifieke taken vast te leggen. Als een bestuursorgaan de uitvoering van de monitoring geheel in eigen hand heeft, bijvoorbeeld een gemeente bij een gemeentelijke omgevingswaarde, hebben uitvoeringsregels niet altijd meerwaarde. Het gaat er uiteindelijk om dat men de juiste metingen of berekeningen doet.
De systematiek van metingen en berekeningen, die primair is ingericht voor omgevingswaarden, kan soms ook benut worden voor het volgen van parameters waarvoor geen omgevingswaarde geldt, maar die beleidsmatig van dusdanig belang worden geacht dat het noodzakelijk is de vinger aan de pols te houden.
Het wetsvoorstel biedt verder de mogelijkheid om – voor zover het rijksomgevingswaarden en verplichte provinciale omgevingswaarden betreft – meet- en rekenmethoden en daaruit voortkomende gegevens te toetsen en te corrigeren. Dit is ontleend aan de systematiek voor luchtkwaliteit (artikel 5.21 Wet milieubeheer), maar heeft hier een algemenere strekking gekregen. Deze regeling is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarin er sterke twijfels zijn over de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten.
Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een verplichting op te leggen aan het uitvoerend bestuur om het publiek te informeren, zodra blijkt dat niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde.

4.20.4 Andere informatie

Naast het monitoren van omgevingswaarden is ook andere informatie nodig voor de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij in het algemeen om gegevens over activiteiten en de gevolgen van activiteiten, die worden verstrekt door degene die een activiteit verricht of door het bevoegd gezag. Voorbeelden hiervan zijn de informatie die wordt opgevraagd in verband met de PRTR-verordening en het register externe veiligheid. Het wetsvoorstel voorziet in een brede grondslag voor het verzamelen ven verstrekken van informatie over de fysieke leefomgeving. Verder verplicht de zwemwaterrichtlijn tot het informeren van de burger via internet en via informatie ter plaatse van een zwemwaterlocatie over de zwemwaterkwaliteit en eventuele zwemverboden en negatieve zwemadvieven.

4.20.5 Rapportageverplichtingen, registers en kaarten

Dit hoofdstuk voorziet voor monitoringsgegevens in een verplichting tot verslaglegging en beoordeling van de resultaten van de monitoring. Ook voor andere gegevens kan worden bepaald dat er verslaglegging en beoordeling moet plaatsvinden. Het hoofdstuk bevat verder grondslagen om regels te stellen over de openbaarmaking en verstrekking van de al dan niet via monitoring verkregen gegevens. Daarnaast biedt het hoofdstuk de grondslag voor de uitvoering van andere verplichtingen tot verslaglegging en registers over de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij met name om internationaalrechtelijke verplichtingen, maar ook om het voortzetten van relatief recente nationaalrechtelijke verplichtingen zoals de verslag- en rapportageverplichtingen over waterkeringen uit de Waterwet en het register voor externe veiligheid[134].

Kaarten spelen een belangrijke rol in beleid en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren een grote vooruitgang geboekt door de beleidsplannen en de locatiegebonden regels te digitaliseren en online beschikbaar te stellen (Ruimtelijkeplannen.nl). Door beleid en regels te voorzien van geocoördinaten wordt het vervaardigen van digitale kaarten gefaciliteerd. Deze functionaliteit blijft in ieder geval behouden. De wet biedt ook

[134] Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen), Stb. 2005, 483.

de grondslag voor eventuele verdere verbetering van het voorzieningenniveau in de toekomst (zie paragraaf 9.4).
Ook biedt het hoofdstuk de grondslag voor het opstellen van kaarten met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om kaarten zonder direct rechtsgevolg die nodig zijn voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming of uitvoering van beheertaken. Zo verplicht de richtlijn omgevingslawaai tot het opstellen van geluidsbelastingkaarten voor belangrijke geluidsbronnen (wegen, spoorwegen en luchthavens) en voor agglomeraties. Deze kaarten hebben een beleidsvoorbereidende functie in verband met het op te stellen actieplan geluid dat als programma in hoofdstuk 3 is opgenomen. Eenzelfde verhouding bestaat er, op grond van de richtlijn overstromingsrisico's, tussen de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en de overstromingsrisicobeheerplannen.
Voor kaarten met een direct rechtsgevolg is de grondslag steeds opgenomen in het hoofdstuk dat dit rechtsgevolg regelt.
Het wetsvoorstel bestendigt de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving om vierjaarlijks een onafhankelijk rapport te publiceren (de 'Balans van de Leefomgeving'). Dit geeft uitwerking aan artikel 5, vierde lid van het verdrag van Aarhus. De reikwijdte van de taak wordt bij ministeriële regeling vastgelegd conform de taakopdracht van het planbureau (milieu, natuur en ruimte). Ook bevestigt het de taak van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om een rapport uit te brengen over de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed (de 'Erfgoedbalans').

4.20.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De belangrijkste wijziging is de uniforme opzet in het wetsvoorstel en daarmee het vervallen van gedetailleerde voorschriften uit eerdere wetgeving.
- Inhoudelijke wijzigingen – bijvoorbeeld als gevolg van het kritisch tegen het licht houden van informatieverplichtingen – zijn op dit moment nog niet uitgewerkt en komen pas aan de orde bij het uitwerken van de uitvoeringsregelgeving.

4.20.7 Effecten

- De effecten worden concreet zichtbaar nadat de inhoudelijke wijzigingen op basis van de vereiste algemene maatregelen van bestuur zijn opgesteld.
- Door meer gebruik te maken van algemene maatregelen van bestuur is het stelsel flexibeler aan te passen aan bijvoorbeeld EU-verplichtingen en ontwikkelingen op het gebied van digitalsering (zie ook paragraaf 9.4).
- Een groot aantal van de soms gedetailleerde voorschriften op wetsniveau uit de in de Omgevingswet te integreren wetten kunnen vervallen.

4.21 Hoofdstuk 21: [gereserveerd]

Dithoofdstuk is gereserveerd voor de regelingen over openbaarheid van milieu-informatie. Op grond van met name het verdrag van Aarhus waarborgt de overheid de toegankelijkheid van milieu-informatie voor het publiek. Daarbij gaat het om milieu in brede zin, met inbegrip van onderwerpen als landschap, natuur en biodiversiteit. Voorzien is dat de bepalingen hierover, die nu zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer, op een later moment overgebracht worden naar de Omgevingswet.

4.22 Hoofdstuk 22: Overgangsrecht

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor het overgangsrecht. Het overgangsrecht wordt via de separate Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet. Zie voor een globale toelichting op de inhoud van het overgangsrecht hoofdstuk van deze memorie van toelichting.

4.23 Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen

4.23.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat enkele algemene artikelen. In het hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen over het moment waarop wijzigingen van EU-richtlijnen of besluiten van toepassing zijn. Daarnaast bevat het een experimenteerbepaling ter opvolging van de huidige regeling uit de Crisis- en herstelwet. Ten slotte zijn zogenoemde slotbepalingen opgenomen over de citeertitel en het moment van inwerkingtreden van de Omgevingswet.

4.23.2 Experimenteerbepaling

In het wetsvoorstel is een experimenteerbepaling opgenomen. Deze bepaling is bedoeld om extra ruimte te bieden om af te wijken van bepalingen bij of krachtens de Omgevingswet en van de andere

wetten die in het artikel worden genoemd. Het biedt een oplossing voor projecten die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de geldende regelgeving. Net als bij de Crisis- en herstelwet is de gedachte hierachter dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op de praktijk, bijvoorbeeld van duurzame technieken. De voortgangsrapportage 2012–2013 van de Crisis- en herstelwet constateert dat de experimenten een waardevolle bijdragen kunnen leveren bij het vernieuwen van regelgeving. Flexibiliteit, maatwerk en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij trefwoorden.
De experimenteerbepaling is bedoeld voor die situaties waarin andere mogelijkheden die bij of krachtens de Omgevingswet zijn opgenomen, ontoereikend zijn. Zo voorziet het wetsvoorstel bijvoorbeeld in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat initiatiefnemers met een ander, maar gelijkwaardig middel, aan het voorschrift voor de activiteit kunnen voldoen (gelijkwaardigheidbepaling). Pas wanneer de andere mogelijkheden geen oplossing bieden, kan een beroep worden gedaan op de experimenteerbepaling.
Aangezien wordt afgeweken van een wettelijke bepaling, is voorzien in de nodige waarborgen. De experimenten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen, of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen experimenten worden aangewezen. Daarbij wordt ook bepaald welke afwijking is toegestaan en hoe lang de afwijking mag duren. Afwijken is slechts toegestaan voor zover dit niet in strijd is met internationale verplichtingen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld niet van EU-richtlijnen kan worden afgeweken. Dit betekent bijvoorbeeld dat van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit niet verder kan worden afgeweken dan wat de richtlijn luchtkwaliteit toelaat en dat ook alleen van de Wet natuurbescherming kan worden afgeweken voor zover onder andere de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn daar niet aan in de weg staan. De experimenten kunnen worden aangedragen door bestuursorganen maar ook door particuliere initiatiefnemers (al dan niet via een bestuursorgaan).
Het experiment is naar zijn aard tijdelijk en is beperkt tot een bepaald gebied of andere concrete situatie. De toegestane afwijking kan er echter toe leiden dat voor een bepaalde activiteit of project sprake blijft van een permanente afwijking van de regelgeving. Een voorbeeld is een woningbouwproject waaraan, bij wijze van experiment, extra isolatie-eisen zijn gesteld, in afwijking van de daarvoor geldende regelgeving. Afhankelijk van de aard van het experiment wordt bepaald hoe over de voortgang en resultaten van het experiment wordt gerapporteerd of hoe het experiment wordt geëvalueerd. Als het experiment het gewenste effect heeft, kan het worden omgezet in regelgeving.

4.23.3 Slotbepalingen

Afdeling 23.4 regelt dat de voorgestelde wet geciteerd kan worden als ‘Omgevingswet’. Daarnaast wordt in deze afdeling geregeld dat de Omgevingswet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan voor de verschillende artikelen (of onderdelen van die artikelen) een verschillend moment van inwerkingtreding worden vastgelegd.

5 Werking en winst van de Omgevingswet

5.1 Inhoud van dit hoofdstuk

In het voorgaande hoofdstuk van deze memorie van toelichting is per hoofdstuk van het wetsvoorstel aangegeven welke vernieuwingen er zijn. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt over het geheel bezien welke winstpunten te zien zijn voor elk van de in paragraaf gepresenteerde verbeterdoelen. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt vanuit diverse invalshoeken beschreven hoe de verschillende onderdelen van de Omgevingswet gezamenlijk ingezet worden. Dat illustreert hoe het voorgestelde stelsel functioneert door de interactie van de instrumenten en toont de winst van de Omgevingswet ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze onderwerpen zijn:
- flexibiliteit (paragraaf 5.3);
- gebiedsontwikkeling (paragraaf 5.4);
- de ‘sneller en beter’-aanpak (paragraaf 5.5);
- integraal waterbeheer (paragraaf 5.6);
- duurzaamheid (paragraaf 5.7);
- innovatie (paragraaf 5.8);
- gebruiksruimte (paragraaf 5.9);
- salderen en compenseren (paragraaf 5.10);
- vermindering onderzoekslasten (paragraaf 5.11).

Tot slot bevat dit hoofdstuk een toelichting op twee onderwerpen van wetgevingstechnische aard: delegatiebeleid en terminologie (paragraaf 5.12).

5.2 Realisatie van de doelen en verbeterdoelen

Het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Het wetsvoorstel kan op een aantal punten een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bewerkstelligen ten opzichte van hetgeen met de huidige wetgeving bereikt kan worden. Ten eerste kan de meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving leiden tot slimme combinaties en tot betere keuzes dan mogelijk is onder de huidige wetgeving.
Ten tweede voorziet het wetsvoorstel erin dat de beleidscyclus van rechtswege werkt over alle onderwerpen waarvoor omgevingswaarden gesteld worden. Een dergelijk systeem waarborgt een actieve rol bij het op niveau houden van de kwaliteit, terwijl sommige van de huidige regelcomplexen onvoldoende sturen op de cumulatieve gevolgen van activiteiten en de gevolgen van autonome ontwikkelingen.
De betere mogelijkheden om gebruiksruimte te beheren bieden de mogelijkheid om bestaande industriegebieden efficiënter te benutten. Dat heeft een dubbel voordeel: het economisch gebruik van deze gebieden blijft op niveau en er is minder noodzaak om nieuwe gebieden een dergelijke functie te geven.
Het omgevingsplan maakt ten opzichte van het huidige bestemmingsplan een doelmatiger beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving mogelijk, met name door het bredere karakter, wat beter beheer van de gebruiksruimte mogelijk maakt (zie paragraaf 5.9) en door het opheffen van belemmeringen voor uitnodigingsplanologie (zie paragraaf 5.4). Voor het bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit heeft de regering gekozen voor het behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit beschermingsniveau wordt vooral in uitvoeringsregelgeving uitgewerkt.

Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Op het gebied van rechtsfiguren, procedures, bestuurlijke verplichtingen en begrippen blijkt een grote stroomlijning mogelijk. Ook een meer systematische verdeling tussen wetsniveau en algemene maatregelen van bestuur draagt bij aan meer overzicht voor de gebruiker. Hierdoor zijn er minder regels die een gebruiker dient te raadplegen en minder verschillende procedures.
Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen elf wetten worden ingetrokken en gaan van vier wetten grote delen over (zie paragraaf 1.5). Van tenminste acht andere wetten worden de gebiedsgerichte delen bij elkaar gebracht, zodat initiatiefnemers één samenhangend kader voor hun activiteiten vinden. Voor dertien wetten is voorzien dat ze via latere wetswijzigingen volledig geïntegreerd kunnen worden. Het terrein van de fysieke leefomgeving kan uiteindelijk worden afgedekt met één centrale wet, zes uniforme kerninstrumenten en een overzichtelijk opgebouwde set aanvullende instrumenten. Daarbinnen blijft er ruimte voor verschillende sturingsstijlen die vereist zijn voor verschillende deelterreinen binnen het omgevingsrecht.
De omgevingsvergunning is completer dan die van de Wabo, zodat de initiatiefnemer bij één loket, één vergunning hoeft aan te vragen, waarop één procedure van toepassing is. Er zijn bovendien diverse voorzieningen ingebouwd zodat de initiatiefnemer meer regie kan voeren op zijn aanvraag: zo is de mogelijkheid om de vergunning te faseren verruimd.
Regels en informatie over de fysieke leefomgeving zijn nu vaak wel digitaal toegankelijk, maar nog niet altijd gemakkelijk vindbaar. De integratie in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening leidt tot meer inzichtelijkheid en daardoor meer gebruiksgemak. Bij de verdere uitbouw zal ook nieuwe informatie digitaal toegankelijk gemaakt worden.
Een andere klacht die weggenomen wordt, is de leesbaarheid van de verschillende wetten. Nu zijn er talloze onderlinge verwijzingen, vooral bij de Wabo is dit het geval. Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid van de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie.

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Op dit moment is de fysieke leefomgeving geheel 'gedekt' door sectorale wetgeving, vaak zelfs meerdere malen. Met het wetsvoorstel verdwijnen de schotten tussen de wetten, wat de beoogde samenhangende benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt. Het gaat dan zowel om inhoudelijke integratie, zoals een integraal beleid voor de fysieke leefomgeving, als om procedurele integratie, zoals integratie van procedures voor het projectbesluit en de milieueffectrapportage. Winst wordt bereikt door onder meer:

- Een inhoudelijke doelstelling die richting geeft aan de uitoefening van taken en bevoegdheden door overheden in de fysieke leefomgeving.
- De omgevingsvisie, die bestuursorganen de mogelijkheid biedt integraal beleid te voeren voor de fysieke leefomgeving.
- De integratie van bestemmingsplannen in één omgevingsplan en integratie van verordeningen. Daarbij beperkt het wetsvoorstel de mogelijke strijdigheid tussen verschillende regels, doordat de verschillende regels gebaseerd zijn op hetzelfde stelsel en daarmee dezelfde uitgangspunten kennen.
- De omgevingsvergunning en het projectbesluit maken het mogelijk dat overheden nieuwe ontwikkelingen samenhangend toetsen. Dergelijke besluiten kunnen op grond van de Omgevingswet alleen worden genomen als alle sectorale invalshoeken in ogenschouw zijn genomen.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet stelt aan activiteiten alleen grenzen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Die grenzen worden zo helder en eenduidig mogelijk aangegeven. Binnen die grenzen wordt waar nodig flexibiliteit geboden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.
Gemeenten krijgen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden instrumenten ter beschikking om actief om te gaan met de fysieke leefomgeving, zoals een omgevingsvisie, de mogelijkheid eigen omgevingswaarden vast te stellen en een omgevingsplan dat niet langer beperkt is tot alleen ruimtelijk relevante eisen. Daarmee beschikken ze 'aan de voorkant' van het beleidsproces over ruime mogelijkheden om zelf invulling te geven aan het te voeren beleid en de instrumentering daarvan.
Het wetsvoorstel maakt het op meerdere manieren mogelijk om op lokaal niveau een keuze te maken voor de balans tussen bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarmee is er meer ruimte voor ontwikkelingen, zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen en beschikbaarheid van hulpbronnen. De uitvoeringsregelgeving is daarvoor van groot belang. Bij het vaststellen van de omgevingswaarden en instructieregels wordt kritisch bezien of hier meer ruimte kan worden geboden voor afwegingen op lokaal niveau. Paragraaf 5.3 gaat hier nader op in.
Daarnaast biedt de voorgestelde wet instrumenten om de beschikbare gebruiksruimte beter te verdelen. Op dit onderwerp gaat paragraaf 5.9 nader in.
Het experimenteerartikel biedt ruimte om af te wijken van de Omgevingswet en van andere wetten die in dit artikel worden genoemd. Dit biedt een oplossing voor projecten die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover, maar die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de geldende regelgeving.

Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Het wetsvoorstel verbreedt de 'sneller en beter'-aanpak van rijksinfrastructuur (Tracéwet) naar alle complexe projecten met een publiek belang. Het gaat ook om projecten waarvoor bedrijven initiatiefnemer zijn, zoals projecten voor energie en delfstoffenwinning. Op basis van onderzoeken van de Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur mag een reductie van de doorlooptijd en verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming worden verwacht.[135] Langdurige discussies over de vormgeving van het project en de financiering worden voorkomen door het maken van richtinggevende keuzen in de voorkeursbeslissing. De beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is voor alle projectbesluiten gemaximeerd op zes maanden. Onder de Crisis- en herstelwet geldt dat voor specifieke projecten. Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag grote flexibiliteit voor het inrichten van de vervolgbesluitvorming over het project. Deze kan geïntegreerd verlopen, zodat het bevoegd gezag voor het projectbesluit de regie houdt over besluitvorming en uitvoering van het project als geheel, maar ook gefaseerd, aansluitend bij de fasering van het project.
Het wetsvoorstel stroomlijnt de procedure voor milieueffectrapportage (mer) met de procedure voor het plan en besluit. Kennisgeving en participatie vinden dan plaats in het kader van de voorbereiding van het plan of besluit en niet daarnaast nog eens apart in het kader van de mer. Dit voorkomt dubbele terinzageleggingsplichten. Daarbij komt er ook meer ruimte voor maatwerk bij participatie van belanghebbenden en wordt de mer meer een onderdeel van de voorbereiding van het besluit en minder een eigenstandig document.
Versnelling wordt ook bereikt door als hoofdregel uit te gaan van de reguliere in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen voor locatieontwikkeling. Dat leidt tot snellere besluitvorming (van 26 naar 8 werken) als er geen bewaren zijn. Welke activitei-

[135] Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 62.

ten daarvoor in aanmerking komen zal bezien worden bij het opstellen van het Omgevingsbesluit. De wettelijke belemmeringen voor uitnodigingsplanologie worden weggenomen, waardoor de onderzoekslasten dalen en beter wordt aangesloten op de hedendaagse realiteit van minder grootschalige bouw en een meer faciliterende overheid. Door het exploitatieplan te flexibiliseren zijn minder exploitatieplannen nodig en wordt het instrument beter bruikbaar.
Tot slot vindt verbetering van besluitvorming plaats doordat de initiatiefnemer bediend wordt met één vergunning waarin verschillende toestemmingen voor activiteiten samen komen. Ook is er één bevoegd gezag en één loket waar de initiatiefnemer zich toe kan richten. De omgevingsvergunning omvat alle voorschriften voor de activiteiten van de initiatiefnemer, terwijl die in de huidige situatie verspreid kunnen zijn over meerdere vergunningen.

5.3 Flexibiliteit

Visie op flexibiliteit

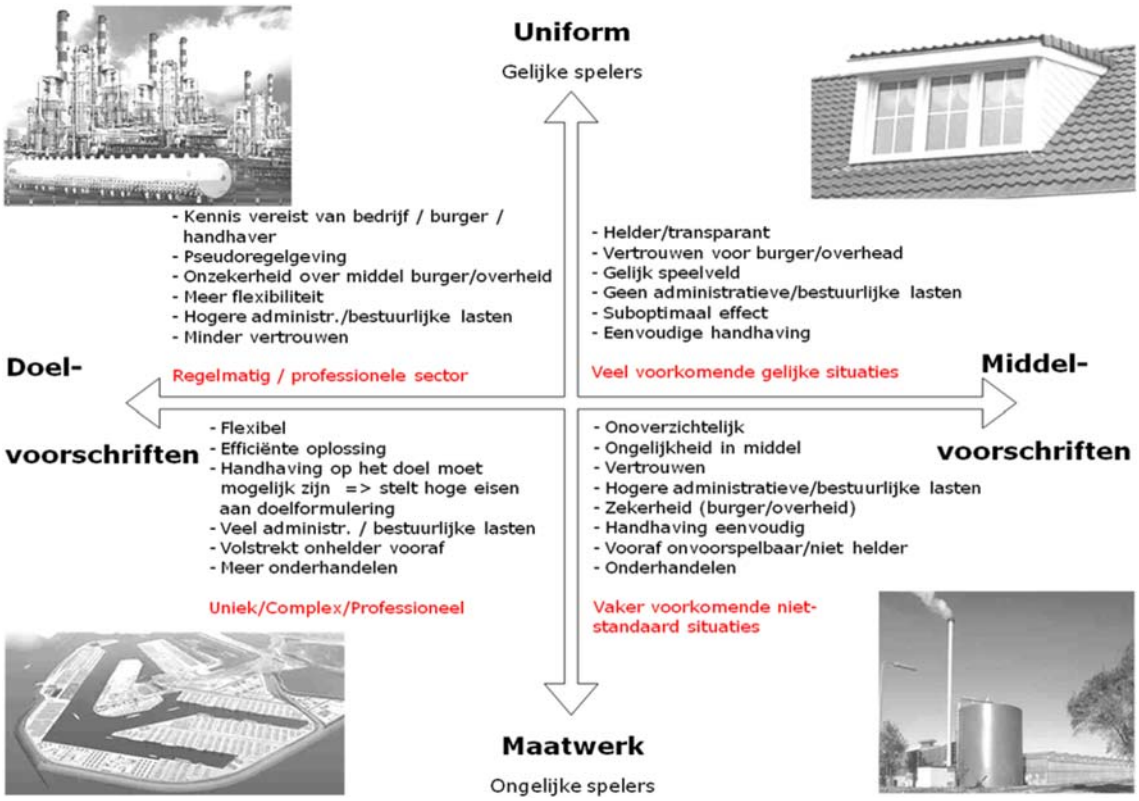
Een flexibel stelsel draagt bij aan twee verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht: het vergroten van de afwegingsruimte en betere besluitvorming over projecten. Het wetsvoorstel biedt verschillende vormen van flexibiliteit bij de besluitvorming over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Met flexibiliteit wordt in dit verband bedoeld de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken. Die actor kan de overheid als beleidsmaker, regelgever, bevoegd gezag of uitvoerder zijn maar ook een burger of een bedrijf die een activiteit wil gaan uitvoeren. In het navolgende wordt de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende visie op flexibiliteit uiteengezet. Die visie zal ook leidend zijn bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur, die voor een belangrijk deel de daadwerkelijk beschikbare afwegingsruimte bij specifieke activiteiten zullen bepalen.
De fysieke leefomgeving is het decor van het dagelijks leven. In dat decor voeren mensen tal van activiteiten uit. De omgevingsregelgeving moet de maatschappelijke dynamiek van de energieke samenleving faciliteren. Wanneer de overheid geen regels over een activiteit stelt, hebben *initiatiefnemers en uitvoerders* van die activiteit binnen het wettelijk kader volledige afwegingsruimte. Zij kunnen dan zelf bepalen of en zo ja, hoe, wanneer en waar zij de activiteit willen uitvoeren.Aangezien veel activiteitenvan burgers en bedrijven maatschappelijk gewenst zijn en de samenleving veelal goed in staat is zelf problemen op te lossen, moet de overheid terughoudend zijn met het stellen van grenzen aan activiteiten. Regels stellen grenzen aan activiteiten van burgers, bedrijven en de overheid zelf. Dat brengt met zich dat activiteiten soms niet of alleen onder voorwaarden mogen worden uitgevoerd. De Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelgeving moet zoveel mogelijk speelruimte laten voor het uitvoeren van maatschappelijk gewenste activiteiten en voor maatwerk in het individuele geval. Wanneer de overheid regels over een activiteit stelt moeten die aan initiatiefnemers en uitvoerders van de activiteit dan ook waar mogelijk afwegingsruimte laten. Het stellen van regels is echter onvermijdelijk om de door de overheid gestelde doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Die regels bieden een ieder houvast over de aanvaardbaarheid van een activiteit doordat richting aan activiteiten wordt gegeven en voorzien bovendien in de behoefte aan rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid. Tussen die behoeften aan speelruimte én houvast bestaat spanning. Een centrale opgave bij het opstellen van de Omgevingswet en daarmee samenhangende regelgeving is om – rekening houdend met de diverse betrokken belangen – op evenwichtige wijze met beide behoeften om te gaan en in bijpassend instrumentarium te voorzien. Dat geschiedt door:

- aan activiteiten alleen grenzen te stellen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is;
- die grenzen dan zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven, en
- binnen die grenzen waar nodig flexibiliteit te bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

De Omgevingswet biedt *bestuursorganen* bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden als beleidsmaker, regelgever en bevoegd gezag flexibiliteit in de vorm van bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van een omgevingsvisie (inclusief beleidsdoelstellingen en omgevingswaarden) en de keuze van in te zetten instrumenten zoals het omgevingsplan. Bestuursorganen beschikken ‘aan de voorkant’ van het beleidsproces dus over ruime mogelijkheden om zelf invulling aan het te voeren beleid en de instrumentering daarvan te geven. Hiermee komt het politieke primaat van bestuursorganen bij het begrenzen van activiteiten tot uitdrukking. Zodra een bestuursorgaan echter beleidskeuzen heeft gemaakt en die in bindende regels heeft vertaald, moet de samenleving zoveel mogelijk houvast aan die regels kunnen ontlenen zodat burgers en bedrijven – in hun rol van initiatiefnemer of uitvoerder van een activiteit of als derdebelanghebbende zoals buren die met de gevolgen van die activiteit worden geconfronteerd – en ook de overheid zelf op basis van die regels voorafgaand houvast over de aanvaardbaarheid van een activiteit hebben. Bestuurlijke afwegingsruimte ‘aan de achterkant’ moet dan ook zo beperkt mogelijk zijn en vooral situaties betreffen waarin die ruimte bij de toepassing van bindende regels echt nodig is, bijvoorbeeld in verband met complexe gebiedsproblematiek, gebiedsoverstijgende belangen of innovatieve experimenten.

De keuze voor een type regels

Of en zo ja, in welke mate initiatiefnemers en uitvoerders van activiteiten afwegingsruimte wordt gelaten, hangt naast de inhoudelijke normstelling in het voorschrift af van het gekozen regeltype en van eventuele mogelijkheden tot afwijking van de regel.
Qua *type regel* bieden doelvoorschriften* en maatwerkvoorschriften het bevoegd gezag en initiatiefnemers en uitvoerders van activiteiten in het algemeen meer afwegingsruimte dan middelvoorschriften* en uniforme voorschriften. Zoals uit onderstaand schema blijkt, heeft elk regeltype zijn voor- en nadelen.



Figuur: Voor- en nadelen van verschillende typen regels.

Doelvoorschriften bieden bijvoorbeeld ruimte voor toepassing van verschillende middelen om aan de regel te voldoen en daardoor ruimte voor maatwerk en innovatie in het individuele geval maar hebben als nadeel dat zij:
- vooraf minder houvast over de aanvaardbaarheid van een gekozen middel bieden;
- van burgers, bedrijven, bevoegd gezag, toezichthouders en handhavers meer kennis over mogelijke middelen vergen;
- kunnen leiden tot administratieve en bestuurlijke lasten vanwege mogelijke geschillen en te volgen procedures over de aanvaardbaarheid van een gekozen middel, en
- het risico meebrengen dat toezichthouders en handhavers de voor hen bestaande onzekerheid gaan verminderen door eigen richtlijnen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van middelen op te stellen (pseudoregelgeving).

De voor- en nadelen van middelvoorschriften zijn op hoofdlijnen het spiegelbeeld van de voor- en nadelen van doelvoorschriften: zekerheid vooraf, niet veel specifieke kennis vereist en niet of nauwelijks administratieve en bestuurlijke lasten maar geen ruimte voor maatwerk en innovatie omdat standaardmiddelen zijn voorgeschreven. Uniforme voorschriften en maatwerkvoorschriften hebben ook hun eigen voor- en nadelen. Uniforme voorschriften bieden vooraf houvast en zorgen voor transparantie, een gelijk speelveld, eenvoudiger handhaving en weinig tot geen administratieve lasten en bestuurlijke lasten maar bieden geen ruimte voor maatwerk en toepassing van innovatieve oplossingen in het individuele geval. De voor- en nadelen van maatwerkvoorschriften zijn het spiegelbeeld hiervan.
Afhankelijk van het onderwerp waarop de voorschriften betrekking hebben, heeft bij een keuze voor het type 'uniforme voorschriften' landelijke uniformiteit uit het oogpunt van efficiency in het algemeen de voorkeur. Dat geldt in elk geval voor voorschriften over onderzoeks- en meetmethoden en voor technische en procedurele voorschriften. Lokale afweging speelt in het algemeen bij zulke voorschriften geen rol. Landelijke uniformiteit heeft bij zulke voorschriften aanzienlijke voordelen zoals

schaalvoordelen bij de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal en ondersteunende ICT-toepassingen zoals een digitaal Omgevingsloket. Met een landelijk gelijk speelveld zijn bovendien economische belangen gediend.
Welk type regel het meest geschikt is, hangt af van de situatie waarop de regel betrekking heeft. Naarmate sprake is van in de praktijk vaker voorkomende situaties met gelijke spelers ligt een keuze voor meer uniforme regelgeving voor de hand, bijvoorbeeld voor het plaatsen van een dakkapel. Bij ongelijke spelers is er meer ruimte en noodzaak voor maatwerk. Naarmate sprake is van in de praktijk vaker voorkomende situaties ligt regelgeving via middelvoorschriften voor de hand, bijvoorbeeld de rookgasreiniger op de verwarmingsinstallatie van een glastuinder, terwijl doelregelgeving meer in de rede ligt wanneer het gaat om kleinere aantallen en meer professionele spelers, zoals voor een raffinaderij die al eigen kwaliteits-, veiligheids- en milieuzorgsystemen in werking heeft of het nog veel complexere voorbeeld van de aanleg van een Tweede Maasvlakte waarbij het Havenbedrijf Rotterdam gesteld staat voor de opgave in één megaproject om te gaan met tientallen tot honderden belangen, regels en ingrepen.
De kunst bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is om te kiezen voor het regeltype dat voor de daarbij behorende categorie gevallen het meest geëigend is en om daarbij de nadelen van dat type zoveel mogelijk te ondervangen. De nadelen van middelvoorschriften kunnen bijvoorbeeld worden ondervangen door een middelvoorschrift in de regelgeving op een slimme manier aan een doelvoorschrift en een gelijkwaardigheidmogelijkheid te koppelen. Degene die het in het middelvoorschrift voorgeschreven standaardmiddel toepast, heeft dan vooraf zekerheid dat hij aan de voorschriften voldoet en er bestaat binnen het voorschrift tegelijkertijd ruimte voor toepassing van andere middelen mits daarmee het in het doelvoorschrift aangegeven doel wordt bereikt. Dit maakt in de praktijk toepassing mogelijk van innovatieve middelen en middelen die het best bij de bedrijfsvoering van een bedrijf passen. Dit gelijkwaardigheidbeginsel is in het wetsvoorstel verankerd.

Afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden

Door bindende regels te stellen die maatschappelijk gewenste activiteiten zoveel mogelijk faciliteren, bestaat minder snel behoefte aan afwijking van een regel om een activiteit mogelijk te maken. Met afwijken wordt in dit geval bedoeld dat een bestuursorgaan ontheffing van een eis mag verlenen, een strengere of lichtere eis dan de in de regel opgenomen eis mag stellen of een nadere eis mag stellen. Afwijken van een bindende regel kan soms gewenst zijn om een maatschappelijk gewenste activiteit of maatwerk in het individuele geval mogelijk te maken die bij toepassing van de regel zelf niet kan worden uitgevoerd. Met het oog daarop biedt hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel een generieke grondslag om in bindende regels afwijking van die regels mogelijk te maken. Afwijkingsmogelijkheden hebben echter ook nadelen: voor het verkrijgen van toestemming van het bestuursorgaan voor afwijking van een regel zal veelal een procedure moeten worden doorlopen, die administratieve en bestuurlijke lasten en tijdsverlies meebrengt en een vooraf onzekere uitkomst heeft. Hoewel beleidsregels over de toepassing van een afwijkingsmogelijkheid in de praktijk meer zekerheid over de uitkomst van die procedure kunnen geven, verdienen regels die activiteiten zonder afwijking mogelijk maken de voorkeur. Waar regels afwijkingsmogelijkheden bieden, moeten zij bovendien zodanig geclausuleerd zijn dat duidelijk is waar de grenzen van die afwijkingsmogelijkheden liggen zodat de regels zelf burgers, bedrijven en de overheid zoveel mogelijk houvast bieden en de bestuurlijke afwegingsruimte niet groter is dan strikt noodzakelijk.
Afwijkingsmogelijkheden bieden een vorm van flexibiliteit ten aanzien van de materiële inhoud van regels. Daarnaast kan behoefte bestaan aan flexibiliteit in de tijd, bijvoorbeeld door fasering van de besluitvorming in de vorm van het nader mogen uitwerken van een in een bindende regel opgenomen eis.
Het wetsvoorstel biedt drie generieke grondslagen om bij de toepassing van algemene rijksregels maatwerk te leveren. Deze mogelijkheden zijn al bekend uit onder meer de Wet milieubeheer, maar kunnen onder de Omgevingswet in de breedte van het omgevingsrecht toegepast worden. In alle gevallen geldt dat afwijken alleen mogelijk is als het in de rijksregels expliciet wordt aangegeven.
In de eerste plaats hebben bestuursorganen de mogelijkheid om regionaal afwijkende regels vast te stellen. Dit kan zowel een aanscherping als versoepeling betreffen. Een aanscherping kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in kwetsbare gebieden of gebieden met zeer hoge druk op de fysieke leefomgeving. Een versoepeling kan bijvoorbeeld mogelijk zijn, daar waar de regels bescherming van een netwerk beogen (zoals capaciteit van de riolering), en het netwerk in een bepaald gebied minder kwetsbaar is.
Een tweede vorm van afwegingsruimte binnen algemene regels is het individueel toestaan van de mogelijkheid af te wijken van de regel. Dit zal veelal op verzoek van de initiatiefnemer zijn. In aangegeven gevallen kan ook voor de mogelijkheid worden gekozen om individueel strengere regels te stellen.
In de derde plaats biedt het wetsvoorstel een generieke gelijkwaardigheidsbepaling. Op grond hiervan kunnen andere maatregelen worden toegestaan als deze hetzelfde doel bereiken. Sommige aspecten komen niet in aanmerking voor een gelijkwaardigheidsbepaling, zoals bepaalde harde EU-eisen.
Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal terughoudend met het scheppen van afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden worden omgegaan. De regels moeten in beginsel zo worden opgesteld dat

hiermee het beschermingsniveau kan worden geborgd en tegelijkertijd maatschappelijke gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd, zonder dat afwijken of nadere uitwerking nodig is. Afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden moeten in beginsel vooral worden geboden voor gevallen die er écht toe doen, zoals afwijking voor experimenten of de ontwikkeling van gebieden die op slot zitten. Het wetsvoorstel bevat daartoe enkele specifieke mogelijkheden. Als de bestaande mogelijkheden niet voldoen kan bij wijze van experiment een afwijking worden toegestaan. Na evaluatie daarvan wordt bezien of dit tot structurele gevolgen leidt voor het stelsel. Ook biedt de voorgestelde wet enkele uitwerkingsmogelijkheden zoals de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een omgevingsplan nader uit te werken en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een projectbesluit nader uit te werken.
Bij de keuze voor een regeltype en het bieden van afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden moeten ook de gevolgen voor toezicht en handhaving en ICT en daarmee samenhangende lasten in beschouwing worden genomen. Bij elk regeltype past een specifieke toezichtstrategie. Toezicht op doelvoorschriften en maatwerk vergen bijvoorbeeld meer inzet en expertise van toezichthouders dan toezicht op uniforme middelvoorschriften. Wanneer op voorhand een bepaalde toezichtstrategie wordt nagestreefd, bijvoorbeeld als gevolg van beperkingen in de hoeveelheid of deskundigheid van toezichthouders, kan de keuze voor een regeltype daarop worden afgestemd. Maatwerkvoorschriften leiden tot toenemende complexiteit in ICT die voor de uitvoering van de wet nodig is. Flexibiliteit heeft zijn 'prijs' in toename van complexiteit van benodigde ICT en de informatie die daarvoor nodig is.
Voor de beoogde werking van de Omgevingswet is het van belang dat bestuursorganen in hun regelgeving doordachte keuzen maken over het gewenste regeltype en afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden en dat zij de gemaakte keuze in de bij die regelgeving behorende toelichting motiveren. De verplichting daartoe vloeit voort uit het algemene beginsel van bestuur dat een besluit moet worden gemotiveerd en dat die motivering dat besluit moet kunnen dragen. Aangezien afdeling 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht daarover al generieke voorschriften bevat, is er van afgezien om op dit punt een specifieke wettelijke motiveringsplicht in het wetsvoorstel op te nemen.

Maatwerkvoorschriften

Algemene regels geven uniform aan wat mag en waarvoor een initiatiefnemer toestemming moet aanvragen. Dit werkt vaak goed, maar niet altijd. In sommige gevallen geeft een algemene regel meer ruimte dan in een specifiek gebied verantwoord is, bijvoorbeeld vanwege een bestaande hoge achtergrondwaarde (bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit) of aanwezigheid van gevoelige objecten zoals kwetsbare monumenten. In andere gevallen is een algemene regel onnodig klemmend voor de initiatiefnemer, bijvoorbeeld omdat het gebied waar de activiteit wordt verricht weinig gevoelig is of omdat de regel maatregelen voorschrijft die in het geval van de betreffende activiteit niet de optimale oplossing zijn om de gevolgen te beperken. In deze gevallen moet het bevoegd gezag maatwerk kunnen leveren.

Flexibiliteit en omgevingswaarden

De mogelijkheden en instrumenten om flexibel te werken binnen de grenzen van gestelde omgevingswaarden verschillen sterk. Dit belangrijkste reden daarvoor is dat de ingreep-effect-relatie verschilt tussen de onderwerpen waarvoor omgevingswaarden gelden. Een stof in de lucht of stromend water verspreidt zich over een grote afstand, een stof in de bodem veel minder. Geluidsintensiteiten nemen sterk af met de afstand van de bron. Een ingreep in een waterstaatswerk werkt direct door op de kwaliteit of het functioneren van dat object. Afhankelijk van de ingreep-effect-relatie van het aspect waarvoor de omgevingswaarde geldt is er dus meer of minder ruimte.
Door omgevingswaarden niet op projectniveau toe te passen, maar voor een heel gebied, kan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden bereikt en tegelijkertijd meer flexibiliteit worden geboden. De overheid stuurt dan met een programma op het bereiken van een verantwoorde kwaliteit in een gebied. Waar de kwaliteit tekort schiet is er een plicht voor de overheid maatregelen te nemen. Deze maatregelen dragen dan bij aan de verbetering van de kwaliteit, zodat er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven. Als de kwaliteit op orde is vormt een individuele activiteit meestal geen directe bedreiging voor verslechtering daarvan.
Deze oplossingsrichting leent zich goed voor omgevingswaarden waarbij de afstand tussen ingreep en effect vrij groot is, zoals lucht en water. Voorbeelden hiervan zijn het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, de Programmatische Aanpak Stikstof en de stroomgebiedsaanpak van de kaderrichtlijn water. Vanwege de beperkte afstand tussen ingreep en effect zal toepassing bij andere onderwerpen beperkt zijn tot samenhangende (kleinere) gebieden, maar dat maakt de denkwijze niet minder aantrekkelijk.

Flexibiliteit en instructieregels

De behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte wordt onder meer gevoeld bij onderwerpen die in het huidige recht worden gereguleerd met instructieregels over besluiten (die niet deze naam hebben,

maar wel deze werking). Het besluit wordt neergelegd bij een decentraal bestuursorgaan, maar het hogere bestuur geeft daaraan kaders mee die de ruimte voor een zelfstandige afweging beperken. Van belang is daarom om bij het stellen van instructieregels zeer kritisch na te gaan of deze niet onnodig afwegingsruimte bij het decentraal bestuur wegnemen. Net als bij regels die zich richten tot burgers en bedrijven kan wellicht vaker worden gekozen voor een doelvoorschrift in plaats van middelvoorschrift, waarbij opgemerkt zij dat de boven beschreven nadelen van doelvoorschriften ook in het interbestuurlijk verkeer opgaan. Ook kan worden gekozen voor instructieregels die saldering of compensatie toestaan. Verder kan ruimte worden geboden door uitzonderingen onder voorwaarde op te nemen, echter zonder afbreuk te doen aan de bescherming van het aspect of onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor de instructieregel is gesteld. Zo is het denkbaar dat in beginsel een bepaalde waarde geldt, maar dat een gelimiteerde overschrijding onder voorwaarden is toegestaan. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van uitruil, waarbij de gelimiteerde overschrijding is toegestaan mits de kwaliteit voldoende verbetert op andere punten. Een andere denkbare regeling is dat een gelimiteerde overschrijding is toegestaan, mits het bestuursorgaan een programma opstelt dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken (vergelijkbaar met de aanpak in ontwikkelingsgebieden onder de Crisis- en herstelwet). Verder biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij het stellen van een instructieregel te bepalen dat onder daarbij aan te geven voorwaarden afwijking, verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel mogelijk is bij programma, omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Een laatste optie is een ontheffing van instructieregels, die nu wel voorkomt in de Wro, maar niet in alle wetten die gebruik maken van instructieregels.
Voorbeeld: De provincie Noord-Brabant verbindt nu al burgers en bedrijven voor ‘transitie van stad en platteland’ vanuit een aantal ruimtelijk-economische randvoorwaarden. Nieuwe initiatieven worden niet per stuk langs de meetlat gelegd, maar gewogen op hun bijdrage aan totale maatschappelijke meerwaarde. Zo lijkt landgoed De Logt nu de bouw van een biomassacentrale en de ontwikkeling van een natuurgebied in zich te kunnen verenigen, waar de afzonderlijke initiatieven eerder strandden op de provinciale Verordening ruimte.

Bestuurlijke afwegingsruimte in bijzondere gevallen

Bezien is of naast de bovenstaande mogelijkheden nog op wetsniveau een mogelijkheid geboden zou moeten worden om in bijzondere gevallen, na adequate motivering, af te wijken van omgevingswaarden, instructieregels of toetsingskaders. De regering heeft hier niet voor gekozen. Het uitgangspunt is dat het reguliere stelsel – zoals hierboven beschreven – de vereiste afwegingsruimte moet bieden. Overwogen is in het wetsvoorstel een generieke regeling op te nemen waarmee het decentraal bestuur na een belangenafweging zou kunnen afwijken van rijksregels.[136] Een dergelijke regeling zou echter tal van uitzonderingen krijgen vanwege EU-verplichtingen, bovenregionale belangen, de keuze voor landelijk uniformiteit of omdat het normenstelsel van de Omgevingswet op veel deelgebieden al bestuurlijke afwegingsruimte zal bieden. Na bestudering van de mogelijkheden bleek dat alleen bepaalde normen voor bodem en geluid in aanmerking zouden komen voor een aanvullende generieke afwijkingsmogelijkheid. Juist voor bodem en geluid wordt op dit moment de regelgeving inhoudelijk vernieuwd voordat deze wordt ingebouwd in de Omgevingswet. Daarbij wordt ingezet op inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving op dezelfde datum als de Omgevingswet. Dit kan de vereiste flexibiliteit bieden.
Een regeling waarbij het decentraal bestuur kan afwijken van normen binnen bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ontwikkelingsgebieden, zoals die bekend is uit de Crisis- en herstelwet, is om dezelfde reden ook niet opgenomen. De huidige regeling biedt gemeenten de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte in een ontwikkelingsgebied te herverdelen en daarbij zo nodig voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van milieukwaliteitseisen. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving voor gemeenten en provincies afdoende instrumenten biedt om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen, behalve in de gevallen waar dat niet mogelijk is met het oog op internationale verplichtingen. Zo biedt artikel 2.5 de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor een bepaald gebied een afwijkende omgevingswaarde vast te stellen, eventueel met een termijn waarop die afwijking eindigt, biedt artikel 2.23 mogelijkheid voor afwijking, verdere uitwerking of aanvulling van instructieregels en bevat artikel 4.20 de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur het bij omgevingsplan afwijken van algemene regels in een gebied mogelijk te maken. Totdat de vernieuwing van de (uitvoerings)regelgeving heeft voorzien in voldoende ruimte voor gemeenten om milieugebruiksruimte te verdelen, blijft een specifieke regeling voor ontwikkelingsgebieden binnen het omgevingsplan mogelijk. Dit zal via het traject van de Invoeringswet Omgevingswet

[136] Een relevante publicatie in dit verband is H. Borgers en J. van der Heijden, Evenredig de ruimte: over de mogelijkheid van bestuurlijke ruimte in het afwegingskader van het omgevingsrecht op basis van evenredige belangenafweging, ISBN 9789059726000.

worden bepaald. In paragraaf wordt nader ingegaan op de instrumenten die de Omgevingswet biedt om gebruiksruimte te kunnen verdelen.

Overzicht flexibiliteit binnen de Omgevingswet

In onderstaand overzicht zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit samengevat. De individuele instrumenten zijn al nader toegelicht in de hoofdstuk van deze memorie van toelichting.

Tabel: Overzicht mogelijkheden die bijdragen aan flexibiliteit van de Omgevingswet.

Instrument	Heeft betrekking op	Houdt in	Onderdeel wet	Voorbeeld
Bij besluiten				
Programma	Omgevingswaarden die niet door middel van een instructieregel tot directe beperkingen voor besluiten leiden	Loskoppeling van bereiken kwaliteit van de fysieke leefomgeving van individuele besluiten	Hoofdstuk 3	Waterbeheerprogramma
Programma met programmatische aanpak	Idem, voor daartoe aangewezen programma's	Ter aanvulling daarop regie op besluiten binnen de beschikbare gebruiksruimte	Paragraaf 3.2.4	Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit
Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een instructieregel geeft bij het stellen van die regel ruimte	Artikel I2.23	Afwijking (onder voorwaarden) door gemeente van tracé hoogspanningsverbinding
Ontheffing	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een instructieregel verleent ontheffing als een regel leidt tot onevenredige belemmering	Artikel 2.24	Bouwen op het kustfundament buiten bestaand stedelijk gebied (duinstrook)
Saldering en compensatie (zie ook paragraaf 5.10 van deze toelichting)	Omgevingswaarden, tenzij de daartoe gestelde instructieregels dit onmogelijk maken Algemene regels, via maatwerkvoorschriften	Bundelen van activiteiten met nadelige en gunstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving tot één besluit met netto positieve gevolgen	Hoofdstuk 4 en 5	Ingrepen in natuur of landschap.
Bij algemene regels				
Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen of gebieden	Bestuursorgaan stelt voor zijn grondgebied of onderdelen daarvan specifieke regels vast	Artikel 4.20	Afwijkende regels over beperken van geluidhinder in bepaalde gebieden of bij bepaalde activiteiten; gebiedsontwikkeling in een gebied met een complexe opgave
Individueel maatwerk bij algemene rijksregels voor activiteiten	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen	Bevoegd gezag verleent op verzoek initiatiefnemer maatwerk in plaats van de algemene regel	Artikel 4.21	Toestemming aan een bedrijf om meer koelwater te lozen dan algemeen toegestaan
Concretiserende of aanvullende eisen in geval van algemene rijksregels	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen	Bevoegd gezag stelt ambtshalve (of op verzoek derden) maatwerkvoorschriften in plaats van de algemene regel	Artikel 4.21	Extra voorschrift aan een bedrijf in verband met geluidhinder in de omgeving
Gelijkwaardigheid algemene regels	Algemene rijksregels voor activiteiten	Het met de regel beoogde doel wordt door de initiatiefnemer op andere, maar gelijkwaardige, wijze bereikt	Artikel 4.22	In plaats van de voorgeschreven olieafscheider mag een tankstation een gelijkwaardige techniek toepassen
Bij innovatieve ontwikkelingen				
Experimenteerbepaling	Alle omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels en procedures, in bij of krachtens amvb aangewezen gevallen	Afwijken van bepalingen voor een experiment, in het belang van de fysieke leefomgeving of een betere toepassing van de wet.	Artikel 23.3	Hogere of lagere energieprestatiecoëfficiënt voor een innovatief bouwproject

5.4 Gebiedsontwikkeling

Instrumenten voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling

Als de overheid grotere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving wil bewerkstelligen, kan dat beginnen in de omgevingsvisie. Daarin kunnen op grond van een integrale beschouwing keuzes op hoofdlijnen worden gemaakt over de wenselijke ontwikkelrichting van diverse delen van het grondgebied. Het staat een bestuursorgaan vrij de ontwikkelingen in specifieke gebieden in detail uit te werken in de omgevingsvisie. Vaak zal echter behoefte bestaan aan uitwerking in een gebiedsgericht visionair plan, dat zich niet direct richt op finale besluitvorming. De Wet ruimtelijke ordening kent daarvoor de (vrijwillige) structuurvisie voor een gebied of project. Het wetsvoorstel kent daarvoor het vrijwillige programma. Overigens kan behalve van een formeel gebiedsprogramma ook, net als nu, gebruik worden gemaakt van een document zonder juridische status, zoals een masterplan. Voordelen van het gebruik van het wettelijke instrumentarium zijn – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten toegepast kan worden op de te ontwikkelen gronden en dat bovenplanse kosten verhaald kunnen worden via de regeling voor grondexploitatie.
Na de politieke besluitvorming op hoofdlijnen in de omgevingsvisie of het gebiedsprogramma kan concrete besluitvorming starten over toestemming voor die ontwikkeling. Daarvoor bestaan drie instrumenten: het projectbesluit, de omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling en wijziging van het omgevingsplan. Onderstaande tabel geeft de verschillen tussen de drie instrumenten weer.

Tabel: Routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling.

Het projectbesluit	De omgevingsvergunning	Wijziging van het omgevingsplan
1) projecten met een publiek belang	1) alle activiteiten en projecten	1) activiteiten en projecten onder regie gemeente en generieke wijzigingen door gemeente
2) overheidsinitiatief of op aanvraag, afwijzing is appellabel	2) alleen op aanvraag, afwijzing is appellabel	2) overheidsinitiatief of op aanvraag, afwijzing daarvan is niet appellabel
3) bijzondere voorbereidingsprocedure ('sneller en beter'-aanpak)	3) uitgangspunt is de reguliere procedure, soms afd. 3.4 Awb	3) politieke besluitvorming met toepassing afd. 3.4 Awb en waar nodig andere participatie
4) integraal besluit over leefomgeving	4) (multi-)sectoraal besluit over één of meer aspecten van de fysieke leefomgeving	4) betreft alleen regels in het omgevingsplan
5) genomen door Rijk, provincie of waterschap vanuit hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling	5) verleend door het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het aspect van de fysieke leefomgeving dat aan de orde is (of bij samenloop: waar het zwaartepunt daarbij ligt)	5) genomen door gemeenteraad
6) Rijk of provincie kan andere bestuursorganen overrulen	6) gelijkwaardigheid van bestuursorganen is het uitgangspunt	6) betrokkenheid andere bestuursorganen slechts in adviesrol (zoals watertoets)

Welk van de instrumenten geschikt is, hangt af van de kenmerken van het project en welk bestuursorgaan bevoegd is tot het nemen van het besluit.
Het projectbesluit leent zich vooral voor complexe projecten met een publiek belang zoals aanleg van waterkeringen, windmolenparken, wegen, ontgrondingen en natuurgebieden. Het projectbesluit is geïnspireerd door het tracébesluit van de Tracéwet, het inpassingsplan van de Wet ruimtelijke ordening en de bestaande rijks- en provinciale coördinatieprocedures in diverse wetten. Er is goede ervaring met het structureren en faseren van besluitvormingsprocessen. Een verkenning van mogelijke alternatieven, met vroegtijdige participatie van derden en met doorzettingsmacht voor het verantwoordelijke bestuursorgaan zijn veelal essentieel. Vervolgens wordt één besluit genomen onder regie van het bestuursorgaan dat de ontwikkeling wil realiseren, wat de ambtelijke en bestuurlijke drukte beperkt.
Voor eenvoudige projecten op lokaal niveau is het afwijken van het bestemmingsplan een beproefd instrument; het wetsvoorstel zet de lijn voort via de omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling. Onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening werd daartoe vaak de artikel-19-procedure ingezet. In de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening kreeg dit de vorm van een projectbesluit. Bij de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 is dat projectbesluit vervangen door de 'omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c'. Voor private initiatieven ligt – buiten enkele vooraf aangewezen gevallen – de omgevingsvergunning in de meeste gevallen voor de hand. Waar die keuze minder voor de hand ligt, bijvoorbeeld vanwege de schaal, maken bevoegd gezag en initiatiefnemer in overleg een weloverwogen keuze voor één van de andere instrumenten.
Voor complexe projecten op lokaal niveau en voor generieke wijzigingen die gelden voor een groot deel van het gemeentelijke grondgebied blijft het wijzigen van het omgevingsplan een belangrijke route, aansluitend bij de huidige procedure voor het wijzigen van een bestemmingsplan.

Het onderscheiden van routes heeft voordelen in de praktijk, omdat ze herkenbaar zijn voor initiatiefnemers en andere betrokkenen. Samenvoegen tot één figuur die de functionaliteit biedt van deze drie instrumenten zou leiden tot een complex multifunctioneel besluitvormingsinstrument waarbij het bevoegd gezag steeds voor de vraag staat welk van die functionaliteiten in een concreet geval nodig zijn.

Uitnodigingsplanologie

Na de reactieve toelatingsplanologie en de initiërende ontwikkelingsplanologie is de laatste jaren een sterke behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling, die vaak wordt aangeduid als uitnodigingsplanologie[137]. Het gaat hierbij om een autonome ontwikkeling die aansluit bij de wens om minder in 'blauwdrukken van bovenaf' te denken en het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en initiatiefnemers te leggen. Door de financieel-economische crisis heeft deze ontwikkeling – deels uit noodzaak – een sterke inpuls gekregen. Deze koerswijziging is naar verwachting structureel van aard[138].
Bij uitnodigingsplanologie ontwikkelen gebieden en locaties zich organisch. Dat wil zeggen zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of als onderdeel van de gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling heeft niet de pretentie alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on)wenselijkheden te kunnen voorzien. Dit vraagt om een planvorm waarbij geen star eindbeeld wordt vastgelegd, maar verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk worden gemaakt. Daarbij past een juiste balans tussen het bieden van vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds.
De verrommeling van de leefomgeving, het verlies van omgevingskwaliteit en de breed gedeelde zorgen daarover geven aan dat de in theorie sterke oude overheidsregie op ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit er niet altijd in geslaagd is die balans te bewaren. Bestemmingsplannen zijn vaak zeer gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Dit lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen. Maar de praktijk laat zien dat er veel en gemakkelijk van wordt afgeweken. Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden.
Uitnodigingsplanologie biedt de kans om in een context van integrale weging van belangen ruimtelijke kwaliteit te realiseren die uitgaat van de wensen van initiatiefnemers. In de huidige conjunctuur blijkt deze vorm van gebiedsontwikkeling bovendien bij uitstek geschikt om zelfbouwers en andere initiatiefnemers te faciliteren die ondanks de crisis nog wel willen bouwen.
Het is aan de gemeente om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen (bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied) en welke delen van het grondgebied globaler kunnen worden gereguleerd. Het wetsvoorstel faciliteert uitnodigingsplanologie door belemmeringen daarvoor weg te nemen:

- door het schrappen van de actualisatieverplichting zoals die nu geldt voor het bestemmingsplan en de verplichting om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar worden verwezenlijkt;
- door het aanpassen van de regeling grondexploitatie, zodat de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan door kan schuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen en in meer gevallen achterwege kan blijven;
- door het verminderen van de onderzoekslasten bij globaal bestemmen door deze zoveel mogelijk te verschuiven naar en te reduceren tot de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen;
- door de mogelijkheid om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder planschadegevolgen te kunnen afnemen.

Deze onderwerpen zijn nader toegelicht in de paragrafen 4.4.3 en 4.12.

5.5 De 'sneller en beter'-aanpak

Afhankelijk van de grootte en de complexiteit van een project kan worden gekozen voor participatie van de omgeving door middel van de 'sneller en beter'-aanpak. De invulling daarvan is bewust aan het bestuursorgaan overgelaten om de participatie goed aan te kunnen laten sluiten bij de betreffende besluitvorming. De procedure voor totstandkoming van het projectbesluit geeft concreet uitdrukking geeft aan de 'sneller en beter'-aanpak. In lijn met de gekozen uitgangspunten van het wetsvoorstel is

[137] 'Ontwikkelingsplanologie krijgt een vervolg in uitnodigingsplanologie. Hierbij bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. In deze zin is het met recht nog planologie. Maar binnen kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier.' P. van Rooy, Building Business, 20 december 2011.
[138] Zie onder andere Planbureau voor de Leefomgeving, Vormgeven aan de spontane stad belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling, 2012; Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Praktijkverkenning Omgevingswet, 2012; Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Woningbouw, Rapportage praktijkverkenningen Omgevingswet, 2012.

niet gekozen voor procedurele verankering bij de overige instrumenten.
De 'sneller en beter'-aanpak vraagt om te investeren in een breed proces met betrokkenen en het benoemen van een politiek gedragen (voorkeurs)alternatief bij de afronding van de verkenningsfase na trechtering van alternatieven. Andere basisprincipes van 'sneller en beter' zijn zo weinig mogelijk geïnstitutionaliseerde procedures, goed onderbouwde besluiten durven nemen en doorvoeren en alleen aan de voorbereiding van projecten beginnen als er zicht is op financiering.
Door het uitvoeren van een brede, gebiedsgerichte verkenning wordt de betrokkenheid van partijen vergroot op het moment dat er beleidsruimte is en wordt gezocht naar een zo breed mogelijk draagvlak voor een oplossing. Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen betekent dat belangen-tegenstellingen in een vroeg stadium, als er nog wat mee gedaan kan worden, het project binnen worden gehaald.
Goede participatie is van cruciaal belang voor een succesvolle voorbereidingsfase of verkenningsfase. In lijn met het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten en de ervaringen met Inspraak Nieuwe Stijl, is er niet voor gekozen om de gehele procedure wettelijk vast te leggen. Elk project is uniek en vergt een maatwerkaanpak. Bovendien is een goed proces met de omgeving een kwestie van actief gedrag en een open houding en niet het resultaat van een wettelijke verplichting. Het vastleggen van voorschriften over de wijze waarop participatie dient plaats te vinden leiden tot juridificering, die niet wenselijk wordt geacht. De Code Maatschappelijke Participatie[139] kan ondersteunen bij het vormgeven van het participatieproces voor complexe projecten. Ook kunnen de lessen worden betrokken die naar voren komen uit de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet bij de vertaling van deze aanpak naar gebiedsontwikkeling.
Voor het projectbesluit is de 'sneller en beter'-aanpak wel wettelijk vastgelegd. Reden hiervoor is het gemeente- en soms regio-overstijgende schaalniveau van de projecten, de complexiteit van de projecten en de gevolgen van de realisatie voor de fysieke leefomgeving.
De regering realiseert zich dat de toepassing van de 'sneller en beter'-aanpak geen vanzelfsprekend-heid is. Bewustwording en ervaring opdoen met deze werkwijze zijn van groot belang. Dit kan onder andere door de werkwijze van 'sneller en beter' meer bekendheid te geven, en daarbij vooral ook de voordelen en kansen van toepassing van deze principes te benadrukken.
Naast de procedurele aspecten, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, is 'sneller en beter' vooral het vormgeven van een bestuurlijk en ambtelijk proces dat noodzakelijk is voor een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces. 'Sneller en beter' is een werkwijze, en betreft mensenwerk en maatwerk. Dit wordt ook erkend door de mede-overheden. In de aanloop naar de implementatie van de Omgevingswet wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed (zie ook hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting).

5.6 Integraal waterbeheer

Watersysteembeheer in de Omgevingswet

Het waterbeheer in Nederland dient meerdere doelen. Enerzijds wordt gestreefd naar veiligheid en bescherming tegen hoogwater. Anderzijds gelden de doelstellingen van voldoende schoon water voor bijvoorbeeld drinkwater en beregening, en het in stand houden van een ecologisch gezond watersys-teem. Het waterbeheer kan deze doelen effectief en efficiënt benaderen als er, behalve een interne samenhang (interne integratie), ook een goede afstemming met andere relevante beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening, wordt bereikt (externe integratie). Dit wordt ook wel integraal waterbeheer genoemd. Het concept van integraal waterbeheer sluit daarmee goed aan op een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, namelijk het in onderlinge samenhang bezien van verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving. Voor een goede afweging is het van belang dat de onderscheiden belangen in de fysieke leefomgeving (zoals natuur, milieu, infrastructuur en water) goed zichtbaar blijven.
Een belangrijk deel van de wateropgaven dient gerealiseerd te worden in samenwerking met bestuursorganen van de aanpalende beleidsvelden, te weten de ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Daarbij worden instrumenten van die aanpalende velden ingezet voor noodzakelijke maatrege-len, zoals de bestemming van gebieden voor waterberging, de landelijke aanpak van prioritaire stoffen en de bescherming van aquatische natuurgebieden. Als voorbeeld hiervan kunnen de opgaven vanuit de kaderrichtlijn water worden genoemd, die zowel vanuit het waterbeheer als vanuit ruimtelijke ordening en natuur worden gerealiseerd.
Met de komst van de Waterwet zijn een aantal jaren geleden de verschillende vergunningen en toestemmingen die op het gebied van waterbeheer bestonden in één watervergunning geïntegreerd. Met de opname van de Waterwet in de Omgevingswet wordt voortgegaan op deze weg van integratie, ditmaal op het gebied van planvorming. De voor waterbeheer benodigde visies en plannen gaan op grond van de Omgevingswet immers zo veel mogelijk op in één integrale omgevingsvisie. Daarbij

[139] Kamerstukken II 2012/13, 29 385, nr. 75, bijlage.

blijft het integraal waterbeheer als uitgangspunt, inclusief het daarbij behorende instrumentarium voor de waterbeheerder, onverkort van kracht.
Net als bijvoorbeeld bodem en lucht vormt – uiteraard – ook water een onderdeel van het brede terrein van de fysieke leefomgeving (zie ook artikel 1.2). Dit wordt geïllustreerd door het feit dat op basis van hoofdstuk 4 in het belang van de bescherming en verbetering van het milieu algemene regels worden gesteld. Deze regels strekken in ieder geval ook tot bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht (zie artikel 4.25). Binnen het terrein van de fysieke leefomgeving vallen ook (het beheer van) watersystemen (zie artikel 1.2 en 2.1, derde lid, onder d).
Het watersysteembeheer behelst de zorg voor waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit, welke aspecten in samenhang moeten worden beoordeeld. Zo is er in de praktijk bijvoorbeeld vaak een wisselwerking tussen kwaliteit en kwantiteit. Bovendien zorgt de stroming van water voor sterke samenhangen tussen watersystemen over grote afstanden, die algemene bestuurlijke gebiedsindelingen op regionaal, nationaal en internationaal niveau overschrijden. Dat is ook de reden dat bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water uitgaat van stroomgebieden en een stroomgebiedbeheerbenadering.

Functioneel bestuur en instrumentarium

Goed waterbeheer wordt door de wetgever gezien als randvoorwaardelijk voor een goede leefbaarheid in Nederland. Daarom kent Nederland een functionele overheid in de vorm van de waterschappen waarvan de taken verankerd zijn in de Waterschapswet. Deze functionele overheid beschikt via een stelsel van heffingen over eigen middelen om deze taak uit te oefenen. De financiële middelen hoeven niet te concurreren met andere maatschappelijke belangen. De waterbeheerder is er voor verantwoordelijk dat de diverse doelstellingen die gelden voor het watersysteem verwezenlijkt worden. Primaire keringen horen aan de daarvoor geldende veiligheidsnormen te voldoen, er mogen niet teveel verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater terecht komen en het water moet bruikbaar zijn voor maatschappelijke functies als scheepvaart, natuur, landbouw en drinkwaterwinning.
Bij deze positionering van het waterbeheer past dan ook een robuust instrumentarium voor de waterbeheerder om deze taak uit te oefenen. Een onderdeel van dit instrumentarium is een eigenstandige vergunningsbevoegdheid voor die gevallen waar algemene regels niet volstaan, met de bijbehorende mogelijkheden tot bestuursrechtelijke handhaving. Dit is geregeld in hoofdstuk 5 en in hoofdstuk 18.

5.7 Duurzaamheid

Het begrip duurzaamheid

Duurzaamheid is het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. Deze willen immers allemaal welvarend, gezond en veilig leven. Duurzame ontwikkeling vergt volgens de commissie-Brundtland een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (Planet), de economie (Profit) en het sociale vermogen van de mens (People). Kern daarvan is dat het herstelvermogen en de natuurlijke veerkracht van ecosystemen niet wordt geschaad, zodat de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal en daarmee het behoud van deze belangrijke economische productiefactor wordt geborgd. Dit vraagt een zorgvuldig benutten, ontwikkelen en beheren van dit natuurlijk kapitaal. Daarnaast is ook als het gaat om de gezondheid van de mens de balans tussen de 3 P's een belangrijk onderdeel van duurzame ontwikkeling.

Behoud natuurlijk kapitaal

Het ecosysteem is opgebouwd uit biotische (levende) en niet-biotische (chemische en fysische) delen en de onderlinge samenhang hiertussen. Gezamenlijk leveren deze ons diensten, de zogenoemde 'ecosysteemdiensten'. Dit is zowel in het landelijk gebied aan de orde als in het stedelijk gebied, al kan het daarbij gaan om verschillende typen diensten. Voorbeelden van deze ecosysteemdiensten zijn het zelfreinigend vermogen van oppervlaktewater, het vasthouden en reinigen van water door de bodem, de veiligheid die kustbegroeiing levert aan het achterland en klimaatregulering door begroeiing, bossen en zeeën. Deze biotische en niet-biotische elementen vormen gezamenlijk ons natuurlijk kapitaal, de basis voor de samenleving. Een vitaal natuurlijk kapitaal kan ons de gewenste ecosysteemdiensten leveren, zowel nu als in de toekomst. Hoe beter het ecosysteem uit zichzelf werkt, hoe minder de mens hoeft in te grijpen. Duurzaam omgaan met dit natuurlijk kapitaal impliceert dat de vitaliteit ervan behouden blijft en is dus direct in het belang van allerlei maatschappelijke en economische doelen.

Uitwerking duurzaamheid naar domeinen

In Nederland concurreren ruimtelijke functies om schaarse ruimte, zoals wonen, werken, mobiliteit, natuur, water en energievoorziening. Dit speelt zowel op land en op water als in de ondergrond.

Hierdoor is een voortdurende belangenafweging noodzakelijk. Bij die afweging moet een goede balans worden gezocht tussen de behoefte aan een kwalitatief goede, veilige en gezonde fysieke leefomgeving en factoren als bereikbaarheid, economische dynamiek, werkgelegenheid. Duurzaamheid heeft veel facetten. Daarom is een integrale benadering nodig, zowel bij inhoud als proces. Duurzaam omgaan met ruimte betekent onder meer rekening houden met de huidige gebruiksfuncties en belevingswaarde van de ruimte en de mogelijkheid voor toekomstige generaties om functies aan een gebied te geven. Duurzame mobiliteit impliceert een mobiliteitssysteem dat voorziet in de behoefte van burgers en bedrijven door vervoer dat voldoende schoon, stil en zuinig is. Mobiliteit heeft een belangrijke sociale en economische functie maar legt een relatief groot beslag op de eindige voorraad fossiele brandstoffen en veroorzaakt uitstoot van vervuilende stoffen naar de lucht. Daarom is ook hier een afweging met milieuaspecten van belang. Duurzaam bouwen betreft het gebruik van materialen, energie en water en de invloed op mobiliteit en op de fysieke leefomgeving, daarnaast heeft het een sociale component. Het vraagt dus een integrale benadering van een groot aantal aspecten. Duurzaam omgaan met het cultureel erfgoed houdt deze aspecten ook in, al zal de onderlinge weging anders zijn dan bij nieuwbouw. Duurzaam omgaan met cultureel erfgoed betekent dat behoud en ontwikkeling zodanig plaatsvinden dat ook latere generaties dit erfgoed kunnen beleven, gebruiken en benutten. Monumenten worden honderden jaren gebruikt en bewoond. Het jarenlange streven om een optimum in energiezuinig gebruik van monumenten te bereiken heeft geleid tot innovatie die ook weer toepasbaar is in de reguliere bouw. Herbestemming is een actuele opgave, leidt tot een duurzamer gebruik van de ruimte en voorkomt daarmee het benutten van schaarse ruimte elders. Dit geldt zowel voor monumenten, als voor leegkomende gebouwen in het algemeen. Ook bij het landgebruik is dit van toepassing: veel van het nationale erfgoed aan diversiteit in landschappen en monumenten is ontstaan vanuit een agrarische of industriële gebruiksfunctie. Behoud van de economische drager onder het landgebruik is van belang voor het in stand houden van deze als waardevol ervaren kenmerkende gebieden of gebouwen.
Duurzaamheid vraagt derhalve om zorgvuldig omgaan met onze samenleving, ons milieu en onze economie, zodanig dat de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal behouden blijft.

Koppeling duurzaamheid aan principes van de Omgevingswet

De Omgevingswet richt zich op de zorg voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet ziet dan ook op een belangrijk deel van de onderwerpen die in de afwegingen over duurzame ontwikkeling aan de orde komen. De overheid geeft invulling aan die zorg door het stellen van omgevingswaarden, waarvoor in hoofdstuk 2 de basis wordt gelegd. Daarbij vermeldt zij ook welke verplichtingen deze waarden met zich mee brengen en hoe deze behaald moeten worden. Het stelsel van de Omgevingswet voorziet er in dat de afwegingsruimte voor het lokale bestuur behouden kan blijven zodat er ruimte blijft voor een integrale afweging waarin ook plaats is voor innovaties. Daarbij worden keuzes met elkaar in verband gebracht en vindt een afgewogen en transparante besluitvorming plaats. De Omgevingswet geeft zo randvoorwaarden voor de te maken keuzes, bijvoorbeeld door te kiezen voor integrale, strategische planning voor de langere termijn en door ruimte te bieden voor innovatieve duurzame oplossingen.

Duurzaam handelen

Duurzaam handelen heeft als kenmerk dat het oog heeft voor de soms onvermoede gevolgen van het handelen elders in de fysieke leefomgeving, soms op grotere afstand of in de toekomst. Daarnaast is de kwaliteit van de fysieke leefomgeving gebaat bij een stabiele economische drager die deze kwaliteit blijvend kan borgen. De economische realiteit kan snel veranderen, daarom geeft de Omgevingswet ruimte voor innovatief duurzaam ondernemerschap binnen randvoorwaarden.

Aansluiten bij de energieke samenleving

De energieke samenleving[140] biedt kansen voor het realiseren van duurzaamheid. Daarvoor is een wijze van sturing nodig, die aansluit bij datgene wat de samenleving beweegt en dit ondersteunt. Dit pleit voor het breed toepassen van een participatieve aanpak waarbij initiatiefnemers voor een ontwikkeling en andere belanghebbenden in een vroegtijdig stadium bij het proces van de besluitvorming worden betrokken. Hierbij is het van belang dat de duurzaamheid van projecten vooraf op systematische wijze in beeld wordt gebracht. De wijze waarop wordt omgegaan met onzekerheden is daarbij van belang, omdat er geen eenduidig beeld bestaat van de opgaven en doelen van duurzaam-

[140] Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, 2011. In dit rapport formuleert het Planbureau voor de Leefomgeving een uitdaging voor de overheid door twee grote maatschappelijke ontwikkelingen met elkaar te verbinden: één daarvan is de energieke samenleving (een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit) en de andere is de noodzaak om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in overeenstemming te brengen met de draagkracht van de aarde.

heid, of omdat deze opgaven en doelen zelfs contrair kunnen zijn in een specifieke situatie.

Afweging

De precieze grenzen aan de draagkracht van de aarde zijn niet bekend. Het is echter wel mogelijk een schatting te maken van de behoeften van de toekomstige generaties en toekomstige innovatie, waarbij het voorzorgprincipe en het principe 'de vervuiler betaalt' een rol spelen. Overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers werken vanuit verschillende drijfveren aan duurzaamheid. Daarom is het belangrijk dat onzekerheden en keuzes expliciet worden gemaakt. Hiervoor zijn verschillende instrumenten en indicatoren beschikbaar. Duurzame ontwikkeling is zodoende een proces van voortdurende afweging, waarbij nieuwe omstandigheden, kennis en opvattingen kunnen leiden tot nieuwe conclusies. Belangrijk is dat sturingsfilosofie, instrumenten en communicatie aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en deze kunnen ondersteunen. Een spanningsveld daarbij is de behoefte aan zekerheid en kortetermijnresultaten van bedrijven, overheden en gebieden enerzijds en anderzijds de gewenste flexibiliteit.
De afweging dient dus integraal, transparant en expliciet te zijn. Daarmee worden enerzijds de direct belanghebbenden betrokken, maar worden daarnaast ook anderen in de gelegenheid gesteld om hun visie kenbaar te maken op aspecten die betrekking hebben op hogere schaalniveaus en langere termijn. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan aspecten als energie, duurzaam omgaan met grondstoffen en toekomstige functies van een gebied.

De wet biedt instrumenten voor duurzaam handelen

De voorgestelde Omgevingswet biedt instrumenten die dit duurzaam handelen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden ondersteunen. Inzicht in de gevolgen van het handelen is daarvoor cruciaal. Gevolgen treden op door verschillende domeinen heen, op verschillende schaalniveaus. Zo heeft het verhogen van het waterpeil invloed op de gesteldheid van de bodem, maar ook op mogelijkheden voor natuur en ondernemerschap. Duurzaam handelen begint dus met een integrale beoordeling van gevolgen bij de besluitvorming over beleid en projecten. Duurzaamheid kan het beste worden bevorderd door samenhang in beleid aan te brengen.
Daarom zijn de diverse kerninstrumenten in het wetsvoorstel nadrukkelijk integraal vormgegeven:

- de omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving. Daarin worden ontwikkelingen, trends en gewenste ontwikkelingen op onder meer milieu, ruimte, water, natuur, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer in diverse scenario's met elkaar in verband gebracht. Het doel is om planmatig en flexibel in te kunnen spelen op onzekerheden die deze beelden eigen zijn. De visie focust nadrukkelijk niet langer op één sector of één aspect maar wordt gemaakt vanuit een integrale blik op de onderdelen van het gebiedsgericht beleid. De omgevingsvisie is hiermee feitelijk een schets voor een duurzame leefomgeving. Hier kan ook meer duidelijkheid op de middellange termijn tot stand worden gebracht voor ontwikkelaars en bewoners van gebieden, waarmee een goede voedingsbodem kan worden gecreëerd voor maatschappelijke ontwikkelingen.
- het omgevingsplan en het projectbesluit beogen regels en besluitvorming in de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Dat vergt inzicht in kosten en baten op korte én lange(re) termijn, niet alleen uitgedrukt in geld. Een effectieve en goede stroomlijning van de onderzoeksverplichtingen (waaronder de milieueffectrapportage) speelt hierbij een belangrijke rol: het tijdig beschikbaar hebben van relevante (beslis)informatie op het gebied van de fysieke leefomgeving, zodat voor plannen en projecten samenhangen en gevolgen van keuzes in beeld zijn.
- een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de 'sneller en beter'-aanpak in het projectbesluit) brengen de diverse belangen, vooral van burgers en bedrijven, in een vroegtijdig stadium in beeld. Dit vergroot de kans op evenwichtige besluitvorming waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen.
- ruimte voor innovatieve oplossingen schept de mogelijkheid dat nieuwe ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving samengaan. Zie hiervoor paragraaf 5.8.

Duurzaam handelen en samenhang beleid overheden

Duurzaam handelen vraagt om oog te hebben voor inhoudelijke samenhang over de diverse deelterreinen van de fysieke leefomgeving. Daarvoor is het nodig dat er voldoende samenhang is tussen het beleid van de verschillende overheden. De noodzaak tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling en bestuursorganen en andere partijen is de afgelopen decennia toegenomen en zal blijven toenemen. Voor een samenhangende benadering moet een bestuursorgaan over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid heen kijken. Een voorbeeld hiervan is door in projecten in de fysieke leefomgeving meerwaarde te creëren door samenwerking met andere bestuursorganen of partners. De wet zet daarom niet alleen in op verticale coördinatie en doorwerking van beleid, maar ook op mogelijkheden om beleid, maatregelen en besluitvorming over projecten gezamenlijk te doen. Een

voorbeeld hiervan is het gezamenlijk vaststellen van programma's. Op al de hierboven beschreven manieren beoogt de Omgevingswet een actief en duurzaam beheer van de fysieke leefomgeving te bevorderen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan zo steeds opnieuw worden geborgd.

5.8 Innovatie

Innovatie draagt bij aan een sterker, veiliger, duurzamer en welvarender Nederland. Daarom is het belangrijk om innovatieve ontwikkelingen te stimuleren. Dergelijke ontwikkelingen stuiten nog te vaak op wet- en regelgeving. Regelgeving heeft de neiging altijd wat 'achter' te lopen omdat de regels – logischerwijs – gemaakt zijn met kennis van het heden. De praktijk wil ook oplossingen voor de onbekende toekomst. Bij het opstellen van de Crisis- en herstelwet werd erkend dat innovatieve ontwikkelingen onder andere een bijdrage leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van de duurzaamheid. Ook de Omgevingswet moet uitnodigen tot innovaties en creativiteit om (duurzame) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Belangrijk is daarbij het voorop stellen van het initiatief, gericht op de totstandkoming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. De overheid benadert een ontwikkeling niet langer vanuit deelbelangen met bijbehorende procedures. Dit vraagt om een cultuuromslag, zeker ook aan overheidszijde.
De Omgevingswet moet oplossingen mogelijk maken die nu nog niet te voorzien zijn. Op wetsniveau worden nergens technische oplossingen voorgeschreven, maar dat gebeurt op dit moment wel in de huidige uitvoeringsregelgeving en concrete besluiten. Zoals beschreven in paragraaf 5.3 kan een verstandige combinatie van doel- en middelvoorschriften leiden tot regels die niet nodeloos beperkend zijn voor initatiefnemers die innovatieve technische ontwikkelingen willen toepassen. Ook het stellen van doelvoorschriften in omgevingsvergunningen, in plaats van middelvoorschriften, biedt meer ruimte voor het toepassen van nieuwe oplossingen.
De experimenteerbepaling kan ook van belang zijn voor procedures. Een voorbeeld van de manier waarop een experiment de opstap kan zijn voor een generieke regel is het 'tijdelijk gebruik'. Bij de transformatie van het voormalige Philipsterrein Strijp-S naar gemengd stedelijk gebied is een tussenstap nodig met tijdelijk gebruik om het gebied aantrekkelijk en levendig te houden. De huidige wetgeving staat tijdelijk gebruik toe voor maximaal 5 jaar en de toestemmingsprocedure neemt 26 weken in beslag. Dat blijkt niet goed te werken. Bij wijze van experiment wordt tijdelijk gebruik maximaal 15 jaar toegestaan, zodat investering in de tijdelijke functie rendabel kan worden. De toestemmingsprocedure is ingekort tot 8 weken, waardoor flexibel ingespeeld kan worden op zich voordoende kansen. Deze aanpak heeft zoveel succes dat deze formule (10 jaar, 8 weken) in het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet[141] en in het wetsvoorstel terugkomt.
Op wetsniveau zijn enkele regelingen van belang voor innovatie:

- De generieke regeling voor gelijkwaardigheid bij algemene rijksregels biedt de initiatiefnemer de ruimte om nieuwe middelen toe te passen in plaats van voorgeschreven middelen.
- De ruimte om via maatwerk af te wijken van algemene rijksregels biedt het bevoegd gezag ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden.
- De regeling voor het projectbesluit is zodanig vormgegeven dat de initiatiefnemer ervoor kan kiezen uitvoeringsbesluiten pas aan te vragen nadat de aanbesteding van het project heeft plaatsgevonden. Daarmee is er meer ruimte voor innovatieve vormen van aanbesteden.
- De experimenteerbepaling biedt voor specifieke innovatieve projecten aanvullend ruimte voor zover EU-regelgeving dat mogelijk maakt.

Regelgeving wordt ook gebruikt om bedrijven uit te dagen om oplossingen te zoeken die bijdragen aan een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn de verplichting om de best beschikbare technieken toe te passen bij installaties, het afdwingen van nieuwe technieken door periodieke aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt in het Bouwbesluit en het verbod op gloeilampen.

5.9 Gebruiksruimte

Het concept gebruiksruimte

Veel activiteiten van burgers, bedrijven en overheden hebben nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan emissies naar lucht, geluid, externe veiligheid, exploitatie van hulpbronnen of belasting van ecosystemen. Daarmee is echter niet gezegd, dat die activiteiten uit oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving per definitie ongewenst of onaanvaardbaar zouden zijn. Het draagvermogen van de fysieke leefomgeving maakt het mogelijk een bepaalde mate

[141] Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2013, 144/145.

van nadelige gevolgen op te vangen, zonder dat de visie, die de maatschappij heeft op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, en het bereiken van de vanuit die visie afgeleide doelen en omgevingswaarden in het gedrang hoeft te komen. Het draagvermogen en de omgevingswaarden zijn daarbij het product van belangenafwegingen waarin allerlei belangen, zoals gezondheid, veiligheid, milieu, economie en ruimte voor ontwikkeling en het uitvoeren van activiteiten, worden meegewogen. Intensief gebruik van de fysieke leefomgeving kan er toe leiden, dat de gebruiksruimte schaars wordt, of zelfs wordt overschreden. Die schaarste zal dan betrekking hebben op specifieke facetten, en gekoppeld zijn aan een bepaald (geografisch) schaalniveau. Zo is hinder bijvoorbeeld een lokaal probleem, moet waterkwaliteit niet alleen lokaal maar ook op het gebied van stroomgebieden worden beschouwd en zijn de gevolgen van CO_2-emissies een mondiale aangelegenheid.
De ruimte die er is voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zonder dat doelen in het gedrang komen of niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, wordt in deze toelichting met de term gebruiksruimte aangeduid. Bij het beschouwen van de gebruiksruimte voor een bepaald facet kan onderscheid worden gemaakt in:

- feitelijk door bestaande activiteiten gebruikte ruimte (door industrie, verkeer en dergelijke);
- toegekende, maar onbenutte ruimte: veelal zijn binnen vergunningen of gemeentelijke omgevingsplannen activiteiten toegestaan, die nog niet worden uitgevoerd, maar bij toekomstig gebruik een beslag op de gebruiksruimte leggen;
- vrij beschikbare ruimte: ruimte om gevolgen van nieuwe activiteiten op te vangen, waarbij voldaan wordt aan omgevingswaarden en doelen voor de fysieke leefomgeving bereikt worden;
- overschrijding van de gebruiksruimte: het gebruik van de fysieke leefomgeving is dan groter dan die leefomgeving kan dragen, de beschermingsdoelen en omgevingswaarden worden niet bereikt.

Het concept gebruiksruimte wordt (aangeduid als milieugebruiksruimte) overigens al geruime tijd gehanteerd in het milieubeleid. In de praktijk heeft het echter niet alleen betrekking op milieuwaarden, maar ook op zaken als natuur, energie, natuurlijke hulpbronnen en ruimtebeslag. Gezien de praktijk en de reikwijdte van de Omgevingswet, wordt in deze wet derhalve de term gebruiksruimte gehanteerd in plaats van milieugebruiksruimte.

Beïnvloeden van de benutting van de gebruiksruimte

Als de vrij beschikbare gebruiksruimte klein is geworden, bemoeilijkt dat nieuwe activiteiten en ontwikkelingen. Om dynamiek in een gebied te vergroten, kan de overheid sturen op de gebruiksruimte. Dat kan door (generiek of individueel) strengere regels te stellen aan activiteiten in het gebied, of door de toegekende, maar onbenutte ruimte te verkleinen. Soms kan de gebruiksruimte ook worden vergroot door beheersmaatregelen die de overheid zelf kan nemen.
Als toegekende, maar onbenutte gebruiksruimte wordt ingenomen en aan een andere partij wordt vrijgegeven voor nieuwe activiteiten kan dat leiden tot een achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het betrokken gebied. Dit is niet zonder meer ongunstig: concentratie van activiteiten met bepaalde milieugevolgen kan vanuit een ruimtelijk perspectief juist gewenst zijn. Er wordt nog steeds aan omgevingswaarden voldaan, en daarmee voldoende bescherming geboden aan veiligheid en gezondheid. Met deze werkwijze kan juist voorkomen worden dat de kwaliteit in andere, meer kwetsbare, gebieden onder druk komt. Het is aan het bestuur om – bijvoorbeeld in een omgevingsvisie – te bepalen of vrijgeven van onbenutte gebruiksruimte verantwoord is in een gebied. Vanzelfsprekend zijn er ook gebieden waar dergelijke dynamiek niet gewenst is. In dat geval kunnen lokaal omgevingswaarden op het niveau van feitelijk gebruikte ruimte worden gesteld, of zelfs strenger. In het eerste geval kunnen dan geen nieuwe activiteiten plaatsvinden, tenzij bestaande activiteiten daarvoor ruimte creëren, in het tweede geval moet er zelfs sanering van bestaand gebruik plaatsvinden.

Instrumenten voor het beïnvloeden van de gebruiksruimte

De volgende instrumenten van deze wet dienen voor het beïnvloeden van de gebruiksruimte:

- Bij het opstellen van een omgevingsvisie of programma kan worden bepaald, welk instrument in het specifieke geval het meest geëigend is om overschrijding van de gebruiksruimte te voorkomen. Binnen een visie of programma zijn verschillende maatregelen mogelijk, zoals communicatie, convenanten, inzet van heffingen of subsidies en wettelijke regulering van activiteiten via de verschillende instrumenten van het wetsvoorstel. Een voorbeeld van een subsidie is de lagere wegenbelasting en fiscale bijtelling voor zuinige auto's.
- Een belangrijk instrument voor het beperken van het beslag op de gebruiksruimte vormt het actualiseren van algemene rijksregels voor milieuactiviteiten aan de voortschrijdende ontwikkeling van de beste beschikbare technieken om milieubelasting te beperken. Zonder dat daarbij de omvang van de activiteiten begrensd hoeft te worden, vermindert het beslag op de gebruiksruimte. Daar waar milieuactiviteiten nog vergunningplichtig zijn, vindt het actualiseren plaats in het kader van de vergunning.
- Indien voor het reguleren van beslag op de gebruiksruimte gekozen wordt voor het decentraal stellen van regels aan activiteiten, kan daarvoor het omgevingsplan worden ingezet. Waar dat

nodig is en de rijksregelgeving daar ruimte voor biedt, kunnen daarin regels worden gesteld over de gebruiksruimte (bijvoorbeeld emissieplafonds per perceel in bepaalde gebieden). Dit is relevant om te voorkomen dat de gebruiksruimte opgevuld wordt door cumulatie van vergunningvrije activiteiten, en kan ook het adagium 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' worden doorbroken.

- De ruimte in rijksregels om in aanvulling op het voorgaande waar nodig decentraal regels te kunnen stellen met het oog op de gebruiksruimte kan algemeen worden geboden, door het stellen van maatwerkregels mogelijk te maken. Ook is het mogelijk de ruimte voor decentrale regels te bieden door het stellen van maatwerkvoorschriften in algemene rijksregels mogelijk te maken. Daarbij kan desgewenst worden bepaald, dat inzet van deze instrumenten alleen plaatsvindt, als gebruiksruimte daadwerkelijk onder druk staat, om te voorkomen dat het voordeel van algemene rijksregels ongedaan wordt gemaakt door een veelheid aan decentrale afwijkingen.
- Het geheel of gedeeltelijk intrekken van omgevingsvergunningen kan gebruikt worden om onbenutte gebruiksruimte vrij te spelen en daardoor ruimte te bieden voor nieuwe activiteiten. Vanzelfsprekend vereist een dergelijk besluit een goede onderbouwing, die bijvoorbeeld gegeven kan worden in een programma.
- Wanneer voor een programmatische aanpak wordt gekozen, kan een programma doorwerking krijgen naar concrete besluiten. Bij een programmatische aanpak dient het programma als toetsingskader voor aanvragen om omgevingsvergunning voor nieuwe activiteiten in het gebied. In de praktijk leent de programmatische aanpak zich vooral voor onderwerpen waarvoor strikte (Europese of nationale) gebiedsgerichte waarden gesteld worden, zodat een negatieve ingreep in de fysieke leefomgeving op één locatie goed gecompenseerd kan worden door positieve ingrepen op een andere locatie. Het gaat dan met name om emissies van stoffen naar de lucht, emissies van stoffen naar water en soortenbehoud.
- Op grond van de experimenteerbepaling in hoofdstuk 23 kan zo nodig van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels worden afgeweken; zodoende kan – voor zover het daadwerkelijk experimenten betreft – voor een individueel geval de gebruiksruimte worden opgerekt binnen de grenzen van het EU-recht.

Veel van bovenstaande mogelijkheden zullen hun uitwerking vinden in de uitvoeringsregels. Na de aanpassing daarvan aan bovenbeschreven denken over de gebruiksruimte zal er in beginsel geen behoefte meer hoeven te bestaan aan een bijzonder instrument specifiek gericht op milieugebruiksruimte in door het Rijk aangewezen ontwikkelingsgebieden, zoals opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Dit kan echter pas worden beoordeeld, als de vernieuwing van de uitvoeringsregelgeving daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Om die reden wordt bij Invoeringswet een specifiek instrument voor ontwikkelingsgebieden in de Omgevingswet opgenomen, en zal op een later moment bezien worden, of een dergelijk specifiek instrument inderdaad kan worden gemist.

5.10 Salderen en compenseren

Op grond van de algemene zorgplicht moet een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die gevolgen te voorkomen en – voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen – die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Daarnaast is in het omgevingsrecht soms sprake van meer concrete verplichtingen tot het wegnemen en voorkomen van nadelige gevolgen van activiteiten. Dat is bijvoorbeeld op het terrein van water, ammoniak, natuur en luchtkwaliteit het geval. In de regelgeving is dat vaak vorm gegeven als een verplichting tot het treffen van compenserende maatregelen, soms ook in combinatie met mogelijkheden tot salderen van gevolgen. Door salderen en compenseren mogelijk te maken, wordt ruimte geboden voor het toestaan van activiteiten die anders wegens hun negatieve effect op de gebruiksruimte niet uitgevoerd zouden mogen worden. Voor het mogelijk maken van ontwikkeling is het dan ook belangrijk dat regels ruimte voor salderen en compenseren bieden.
Bij salderen worden gevolgen binnen de activiteit of het gebied zelf verrekend (intern gericht). Daarbij gaat het om het mitigeren van negatieve gevolgen van een activiteit door een maatregel te nemen die op de betreffende waarde(n) zodanig positief uitwerkt dat per saldo geen negatief gevolg optreedt. De positieve maatregel is dan procedureel een onlosmakelijk onderdeel van de activiteit maar is veelal geen integraal onderdeel van de uit te voeren activiteit zelf.
Voorbeeld: door toepassing van saldering in een programmatische aanpak kan een activiteit die de luchtkwaliteit op één locatie verslechtert toch worden toegestaan mits maatregelen worden genomen waardoor de luchtkwaliteit op een andere locatie, die een functionele of geografische relatie met het plangebied heeft, evenredig verbetert.
Bij compenseren worden negatieve gevolgen van een activiteit op een omgevingswaarde buiten de activiteit of het gebied verrekend (extern gericht). Bijvoorbeeld: wanneer planten- en diersoorten schade ondervinden van de aanleg van een nieuwe weg of een nieuwe woonwijk kan ter compensatie van die schade door een voorwaardelijke verplichting in het omgevingsplan van een gemeente, een projectbesluit of een omgevingsvergunning worden bewerkstelligd dat elders bestaande leefgebieden van die soorten worden verbeterd of nieuwe leefgebieden worden geschapen. Een voorbeeld daarvan

is de aanleg van nieuwe natuur in Rijnmond ter compensatie van de schade die het gevolg is van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.
Salderen en compenseren zijn niet hetzelfde als het toepassen van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in de artikelen 4.10 en 4.22. Bij de in die artikelen bedoelde gelijkwaardigheid wordt een andere maatregel toegepast dan de algemene regels voorschrijven, zonder dat dit leidt tot andere gevolgen voor de fysieke leefomgeving dan bij het strikt toepassen van die regels zouden optreden. In tegenstelling tot salderen en compenseren is bij toepassing van een gelijkwaardige maatregel dus geen sprake van een negatief gevolg voor de fysieke leefomgeving, zodat geen situatie ontstaat die noopt tot het nemen van extra maatregelen met een zodanig positief gevolg dat per saldo geen negatief gevolg optreedt.
Binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet zijn salderen en compenseren mogelijk tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat im- of expliciet uitsluiten. Als voor een bepaald onderwerp een omgevingswaarde of beleidsdoelstelling geldt, en er verder geen juridische beslisregels gelden, heeft het bevoegd gezag alle ruimte voor het toelaten van saldering en compensatie. Bij autonome onderwerpen kan het decentraal bestuur geheel zelf bepalen of het salderen of compenseren (on)mogelijk wil maken. Bij medebewindsonderwerpen hangt die beslisruimte af van de gestelde instructieregels. Zijn er instructieregels, toetsingskaders of beleidsregels voor besluiten dan bepalen die de ruimte voor compenseren en salderen. Salderings- en compensatiemogelijkheden kunnen ook in algemene regels worden ingebouwd.
Procedureel is de mogelijkheid om in een concreet geval te kunnen salderen of compenseren, gekoppeld aan de procedureregels die gelden voor het in dat geval van toepassing zijnde kerninstrument. Dit kan in beginsel alle kerninstrumenten betreffen, zij het dat alleen de programmatische aanpak, het omgevingsplan, de omgevingsverordening, algemene rijksregels (inclusief de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften), de omgevingsvergunning en het projectbesluit juridische doorwerking naar activiteiten hebben. Salderen en compenseren zijn procedureel (inclusief inspraak en rechtsbescherming) dus ingebed in de procedure voor het betreffende kerninstrument. Dit brengt met zich dat daarvoor geen afzonderlijke of aanvullende procedureregels nodig zijn. Wanneer, bijvoorbeeld, een initiatiefnemer van een omgevingsvergunningplichtige activiteit gebruik wil maken van salderings- of compensatiemogeljkheden, en het bevoegd gezag daarmee instemt, kunnen aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden over de maatregelen die voor saldering of ter compensatie nodig zijn. De beslissing over salderen en compenseren vindt dan plaats als onderdeel van de beslissing op de vergunningaanvraag en de aan de vergunning verbonden voorschriften zijn onderdeel van die vergunning.
Als vertrekpunt voor de inhoudelijke inkadering van salderen en compenseren geldt in het algemeen dat bij salderen en compenseren niet méér waarde onttrokken mag worden dan wordt gecreëerd. Bepalend is of per saldo sprake is van een aanvaardbare balans tussen negatieve en positieve gevolgen van de met een activiteit samenhangende maatregelen.
Toepassing van salderings- en compenseringsmogelijkheden ligt in het algemeen vooral in de rede bij activiteiten die in betekenende mate effect op de betreffende omgevingswaarde(n) hebben. Het gaat daarbij om maatwerk in het concrete geval. Activiteiten die niet in betekenende mate effect op de betreffende omgevingswaarde(n) hebben, kunnen in de regel voldoende worden gereguleerd door bij een omgevingsplan of een algemene maatregel van bestuur gestelde uniforme regels. Daarmee wordt voorkómen dat een gebied geheel ‘op slot’ gaat, dus ook voor activiteiten met een relatief klein effect op de omgevingswaarde, en dat op zulke activiteiten onderzoeks- en procedureverplichtingen van toepassing zouden zijn die – gelet op hun geringe effect op de omgevingswaarde – onevenredig zwaar zouden zijn.
Waar nodig kan bij het bieden van salderings- en compensatiemogelijkheden rekening worden gehouden met de tijd die het vergt voordat maatregelen elders of aan andere bronnen daadwerkelijk het beoogde effect zullen hebben.
Internationale verplichtingen kunnen beperkingen aan de mogelijkheden tot salderen en compenseren opleggen. De habitatrichtlijn kent, bijvoorbeeld, een dwingend beschermingsregime en laat alleen onder strikte voorwaarden compensatie toe. Als uit een voorafgaande ‘passende beoordeling’ van nieuwe activiteiten die significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, kan in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang een uitzondering worden toegelaten maar alleen als er geen alternatieven zijn en adequate compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Dit strenge dwingende kader van de habitatrichtlijn biedt derhalve alleen compensatiemogelijkheden voor uitzonderlijke gevallen en bevat een zware motiveringsplicht.

5.11 Vermindering onderzoekslasten

Een van de gesignaleerde knelpunten in het huidige omgevingsrecht vormen de onderzoekslasten voor de voorbereiding van besluiten. Onderzoek is nodig voor zorgvuldige besluitvorming, maar goed onderzoek moet geen doel op zich worden. In paragraaf 4.16.14.5.1 is daarom aangekondigd dat in de uitvoeringsregelgeving op grond van deze wet slechts het overleggen van onderzoek voorgeschreven wordt waar dat noodzakelijk is voor de besluitvorming. Het is vervolgens een kwestie van bestuurscul-

tuur om de initiatiefnemer niet op te zadelen met een te hoge informatievraag: geen gedetailleerde informatie en berekeningen in een vroeg stadium van planontwikkeling, geen onderzoeksvragen die voortkomen uit angst voor fouten en in plaats van uit een reële informatiebehoefte.

Meer maatwerk

Het bevoegd gezag krijgt meer mogelijkheden om maatwerk te leveren ten aanzien van de hoeveelheid informatie die hij vraagt aan de initiatiefnemer en het detailniveau van de informatie. Waar mogelijk wordt volstaan met artikel 3:2 van de Awb, inhoudende dat het bevoegd gezag informatie verzamelt over de relevante feiten en belangen. Het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om te faseren in de gevraagde informatie; wat er wordt gevraagd hangt af van de fase van de besluitvorming.

- Een voorbeeld van fasering is dat bij globaal toedelen van functies aan locaties onderzoeklasten worden verschoven naar de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Het is niet – zoals in het huidige stelsel – nodig om andere varianten door te rekenen die passen in de globale bestemming.
- De onderzoekslasten voor milieueffectrapportage verminderen en er komt bij mer meer ruimte voor maatwerk. Alternatievenonderzoek bij mer is slechts nodig voor zover het relevant is voor besluitvorming.
- Het wegvallen van de generieke actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen maakt het voor gemeenten mogelijk de onderzoeksinspanningen beter te richten op de lokale behoefte en zo meer maatwerk te leveren.
- De initiatiefnemer kan zelf bepalen in welke volgorde hij een omgevingsvergunning voor activiteiten wil aanvragen, doordat de onlosmakelijke samenhang verder wordt losgelaten. Hij kan daarmee eerst zekerheid krijgen voordat hij kosten maakt voor onderzoek vanwege andere activiteiten.

Hergebruik van onderzoek

Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen die zich richten op hergebruik van onderzoeksresultaten of informatie mogelijk maken.

- Voor wat betreft de houdbaarheid van gegevens wordt aangesloten bij de lijn die is ingezet door de Crisis- en herstelwet. Gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar mogen in ieder geval gebruikt worden.
- Stapeling van plan-MER'en wordt voorkomen door de regeling dat het bevoegd gezag gebruik kan maken van andere MER'en en door de invoering van plan-mer-beoordeling in plaats van een plan-mer voor kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen.
- Digitale vastlegging van regels en van informatie over de fysieke leefomgeving maakt het eenvoudiger om de voor een besluit vereiste informatie bij elkaar te brengen. Verbeteringen van het digitale voorzieningenniveau (zie paragraaf 9.4) geeft zo een bijdrage aan het verminderen van onderzoeklasten.

Informatie op gebiedsniveau

Informatie wordt zoveel mogelijk op gebiedsniveau verzameld. Hierdoor hoeft niet iedere keer per project of activiteit onderzoek worden verricht.

- Onderzoekslasten voor individuele activiteiten of projecten blijven beperkt als ze deel uitmaken van de programmatische aanpak. Het benodigde onderzoek wordt op programmaniveau gedaan.
- De evaluatie van plan-MER is niet nodig voor zover voor een onderwerp al sprake is van monitoring van gegevens.

5.12 Delegatiebeleid en terminologie

Uniform delegatiebeleid

Binnen het wetsvoorstel wordt gestreefd naar uniformiteit en eenheid. Dit geldt ook voor het delegatiebeleid en het detailniveau van de normstelling. Dat loopt momenteel in de verschillende wetten binnen het omgevingsrecht uiteen. Hieronder wordt beschreven hoe in het wetsvoorstel inhoud aan het delegatiebeleid is gegeven.
In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Dit betreft onder meer de maatschappelijke doelen van de wet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Ook belangrijke rechten en plichten zijn op wetsniveau geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor procedurele waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden door de overheid zoals het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) op bepaalde besluiten en het daaraan gekoppelde recht voor een ieder om zienswijzen naar voren te brengen. Ook bevat het wetsvoorstel grondslagen voor het stelsel van omgevingsvergunningen op rijksniveau en voor het projectbesluit. Ook ingrijpende bevoegdheden van overheden

krijgen een basis op het niveau van de formele wet. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de gedoogplichten, die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van burgers en bedrijven. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, in de wet verankerd.
De regering kiest hiermee voor een wet die zowel overzichtelijk en robuust is en op hoofdlijnen sturing geeft als voldoende toekomstbestendig is. Dit laatste komt onder meer tot uiting in de keuze om de uitwerking van de inhoudelijke normstelling (op grond van de hoofdstukken 2 en 4) grotendeels bij algemene maatregel van bestuur te laten plaatsvinden. Hiermee wordt het bezwaar van een te gedetailleerde normstelling op formeel wetsniveau ondervangen. Het gaat bij de uitwerking van de inhoudelijke normstelling bijvoorbeeld om het concreet vaststellen van omgevingswaarden als beginpunt van beleidscyclus en om het stellen van algemene regels over activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarbij bepaalt het wetsvoorstel de onderwerpen waarover regels gesteld moeten, of kunnen, worden. Soms is gekozen voor een algemene delegatiegrondslag, gevolgd door een (niet-limitatieve) opsomming van onderwerpen, vaak met een Europeesrechtelijke achtergrond, waarover in elk geval regels moeten worden gesteld. De wet geeft waar nodig concreet richting, bijvoorbeeld over het doel, de aard of de rechtsgevolgen van de te stellen regels, of stelt grenzen aan de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid. De delegatiegrondslagen zijn waar mogelijk inhoudelijk gekleurd en zo nauwkeurig mogelijk begrensd. Die begrenzing is onder andere gevonden in het aanduiden van de (specifieke) doeleinden waarvoor de regelgevende bevoegdheid mag worden gebruikt. Ook is bij het opstellen van het wetsvoorstel nauwkeurig bezien welke regels in ieder geval op lager niveau gesteld moeten worden, en waar een facultatieve bepaling meer op haar plaats is. Zo is ervoor gekozen om voor onderwerpen waarvan nu al duidelijk is dat deze regeling behoeven, te voorzien in verplichte delegatie. Dit bevordert de duidelijkheid. Op deze manier is getracht te zorgen voor efficiënte sturing vanuit de wet en daarmee recht te doen aan het primaat van de wetgever. Het primaat van de wetgever is een uitgangspunt dat ook door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting over de herziening van het omgevingsrecht is benadrukt.
Een belangrijke overweging om de inhoudelijke normstelling bij algemene maatregel van bestuur te regelen, is dat een groot deel van de regels binnen het omgevingsrecht een Europeesrechtelijke oorsprong heeft. Regeling bij algemene maatregel van bestuur biedt de flexibiliteit en snelheid die nodig is voor een tijdige implementatie van die EU-regels. Voor sommige, nu op wetsniveau geregelde, onderwerpen leidt dit tot een verschuiving in niveau. Deze benadering sluit goed aan bij de omvang van het betrokken regelbestand (het gaat om honderden artikelen met inhoudelijke regels). Dit voorkomt dat voor aanpassingen van beperkte betekenis steeds een formele wetsprocedure moet worden doorlopen. Bijkomend voordeel van het stellen van inhoudelijke normen op één niveau (de algemene maatregel van bestuur) is dat het eenvoudiger is om de meest geschikte instrumentatie van de verschillende beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang te bezien.
Betrokkenheid van het parlement is met name efficiënt in de fase van totstandkoming van de EU-regelgeving. Op het moment van implementatie in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn de nationale sturingsmogelijkheden en beleidsvrijheid al vergaand ingekaderd. Het kabinetsbeleid gaat dan ook uit van vroegtijdige betrokkenheid van het parlement, bij voorkeur al op het moment dat voor het ontwerp van de EU-regels een BNC-fiche is opgesteld en toegezonden. Dan kunnen de uitkomsten van het debat nog worden betrokken bij de totstandkoming van die regels. Verder staan het parlement uiteraard alle controlerende bevoegdheden ter beschikking. Dat geldt ook voor de controle op alle toekomstige regelgeving. Waar een delegatiegrondslag specifiek is bedoeld ter implementatie van een EU- richtlijn, zal dat overigens omwille van de rechtszekerheid in de formulering van die bepaling uitdrukkelijk worden aangegeven.
Gezien de aard en de omvang van de omgevingsrechtelijke regels is het niveau van een algemene maatregel van bestuur het meest geschikt. Dit biedt de nodige waarborgen voor kwaliteit en biedt de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren. De keuze voor de algemene maatregel van bestuur als 'basisniveau' voor inhoudelijke normstelling sluit aan bij de lijn die de Afdeling advisering van de Raad van State hanteert. Het biedt de waarborg van betrokkenheid van de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze systeemkeuze sluit aan bij bestaande regelgeving, waar op het domein van de fysieke leefomgeving momenteel circa 120 algemene maatregelen van bestuur bestaan, waaronder voor de uitvoeringspraktijk zeer betekenisvolle, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012. Evenals dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel het geval is, zullen de algemene maatregelen van bestuur in nauwe samenspraak met partijen uit het veld tot stand worden gebracht. Conform het kabinetsbeleid zal het ontwerp van belangrijke wijzigingen van wet- en regelgeving via een openbare internetconsultatie aan het publiek ter beschikking worden gesteld. Voor regels die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, vloeit dit voort uit het verdrag van Aarhus. Hiermee wordt voorzien in een brede en interactieve participatiemogelijkheid, naast de wettelijk geborgde consultatie van decentrale overheden en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.
Binnen dit wettelijk systeem is het uitgangspunt om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Op die manier wordt gelaagdheid en versnippering zo veel mogelijk voorkomen. Ook worden bestaande verschillen in wetgeving weggenomen. Zo is bijvoorbeeld de regeling van luchtkwaliteitseisen op wetsniveau geregeld, terwijl andere milieukwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur

kunnen worden geregeld. Deze verschillen wekken de schijn dat er tussen deze eisen een hiërarchie bestaat of dat bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving meer bescherming genieten, terwijl het naar aard en rechtsgevolgen om hetzelfde type eisen gaat. Het wetsvoorstel beoogt daar meer eenheid in te brengen en daarmee een bijdrage leveren aan het verbeteren van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
In het wetsvoorstel is slechts in beperkte mate gekozen voor subdelegatie. De aanduiding 'bij of krachtens algemene maatregel van bestuur' komt relatief weinig voor. Het doel hiervan is door zoveel mogelijk zaken op hetzelfde niveau te regelen, onnodige gelaagdheid en versnippering te voorkomen. Ten behoeve van de inzichtelijkheid en rechtszekerheid is ervoor gekozen om zo veel mogelijk in de wet zelf al aan te geven welke onderwerpen zich lenen voor regeling bij ministeriële regeling in plaats van dit via subdelegatie te regelen. Het gaat daarbij om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Door deze scherpere benadering wordt gebroken met een praktijk die de Raad van State in een jaarverslag heeft beschreven als ogenschijnlijk afkomstig uit een tekstverwerkingsprogramma, dat in een wetsvoorstel volautomatisch de bevoegdheid vermeldt 'bij of krachtens algemene maatregel van bestuur' regels te stellen in gevallen waarin alleen bij algemene maatregel van bestuur regels behoren te worden gesteld.
Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. De onderbouwing daarvan is terug te vinden in artikelsgewijze toelichting bij de delegatiegrondslagen. De voorgenomen wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gedelegeerde regels, is met name beschreven in paragraaf 5.3.

Terminologie

Een doel van de herziening van het omgevingsrecht is ook om begrippen en taal te ontwikkelen die dekkend zijn voor het brede spectrum van het omgevingsrecht. Nu hebben begrippen vaak in verschillende rechtsgebieden verschillende betekenissen, zoals beheer, gebruik of bodem. Ook komt het voor dat dezelfde onderwerpen met verschillende begrippen worden aangeduid. Een verbeterdoel van de stelselherziening van het omgevingsrecht is om te zorgen voor meer eenheid en consistentie. Dat betekent soms de introductie van nieuwe begrippen, zoals omgevingsplan of locatieontwikkelingsregels, soms de stroomlijning van begrippen of de nauwere aansluiting op Europese definities, zoals het verruilen van het nationale begrip inrichting voor het Europese begrip installatie. Waar mogelijk is ook geprobeerd om ouderwetse begrippen te vermijden en moderner taalgebruik te hanteren. Bovenal is gestreefd naar meer consistentie. Tot slot wordt iets gedaan aan ervaren knelpunten in leesbaarheid of begrijpelijkheid, zoals het vervangen van de 'kale' verwijzingen naar vergunningplichtige activiteiten in de Wabo door termen die inzicht geven in de aard van de activiteit. Dus door niet te verwijzen naar 'een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a' maar door ook in de wetgeving de term 'bouwactiviteit' te gebruiken. Dit sluit ook beter aan bij het algemene spraakgebruik.

6 Rechtsbescherming

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet is geregeld. Eerst worden enkele algemene uitgangspunten geschetst die zijn gehanteerd bij het vormgeven van de rechtsbescherming (paragraaf 6.2). Daarna wordt ingegaan op de verhouding tussen de Omgevingswet en de Awb (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 wordt beschreven hoe het beroep tegen besluiten op grond van Omgevingswet is geregeld en welke aanvullende procedurele voorzieningen in verband daarmee zijn opgenomen in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (Procedures, zie paragraaf 4.16).

6.2 Uitgangspunten rechtsbescherming

Bij het vormgeven van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Om te beginnen geldt als vertrekpunt dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht (zie ook paragraaf 2.4). Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter, het eventueel uitsluiten van beroep en bundeling van beroepsmogelijkheden waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze bij de Omgevingswet worden voortgezet als die wet met de huidige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent. Het betekent echter ook dat waar er aanleiding is om bestaande voorzieningen te heroverwegen, in de Omgevingswet soms een andere oplossing is gekozen. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht (zie paragraaf 6.4).
Bij het bundelen van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten in de Omgevingswet bleek ook op het

terrein van het bestuursprocesrecht verdere vereenvoudiging en harmonisatie mogelijk te zijn. Onnodige verschillen tussen bestaande wetten zijn weggenomen. Hierdoor draagt de regeling van de rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Omgevingswet bij aan twee verbeterdoelen van de vernieuwing van het omgevingsrecht, te weten het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in regelgeving (zie ook paragraaf 1.4).

6.3 Beroep bij de bestuursrechter volgens de Algemene wet bestuursrecht

Sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter uitsluitend geregeld door de Awb, in hoofdstuk 8 van die wet en de daarbij behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Tot die datum werd die bevoegdheid voor een deel ook geregeld in de bijzondere wetgeving, waaronder de omgevingsrechtelijke wetten die in de Omgevingswet opgaan. Deze nieuwe systematiek van de Awb wordt hieronder kort beschreven.
De bevoegdheid van de bestuursrechter is in de Awb als volgt geregeld. Hoofdregel is dat belanghebbenden tegen besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 van de Awb). Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, van de Awb). Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in artikel 1:2 van de Awb. Bestuursrechter is de nieuwe overkoepelende term voor alle bestuursrechtelijke colleges (artikel 1:4, eerste lid, van de Awb); de hogerberoepsrechter valt daar ook onder. De bevoegde bestuursrechter is de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is verklaard in hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak of een ander wettelijk voorschrift (artikel 8:6, eerste lid, van de Awb). Voor sommige omgevingsrechtelijke besluiten is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg bevoegd verklaard. Hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank staat open bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tenzij een andere hogerberoepsrechter bevoegd is op grond van hoofdstuk 4 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:105 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak is voor het omgevingsrecht in de meeste gevallen de hogerberoepsrechter. Van beroep zijn uitgesloten besluiten die zijn opgenomen op de negatieve lijst, opgenomen in artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikel 8:5 Awb). Op de huidige negatieve lijst staan verwijzingen naar onder andere bepalingen van de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en de Tracéwet. Er staat evenmin beroep open tegen besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb).
Bijlage 1 bij de Awb bevat de Regeling rechtstreeks beroep. In die regeling is bepaald in welke gevallen voorafgaand aan het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen bezwaar kan worden gemaakt (artikel 7:1, eerste lid, onder g, van de Awb). Onder de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving is in een aantal gevallen sprake van rechtstreeks beroep. Waar de Omgevingswet vergelijkbare instrumenten kent, zal die regeling eveneens van toepassing worden verklaard.
Voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter vindt een bestuurlijke voorfase plaats. Als op de voorbereiding van het besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) van toepassing is verklaard, moet die procedure eerst worden gevolgd voordat beroep openstaat bij de bestuursrechter. Afdeling 3.4 van de Awb houdt in dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht over het ontwerpbesluit. Dit geldt onder meer bij projectbesluiten. Wanneer afdeling 3.4 van de Awb niet is voorgeschreven, moet voorafgaand aan beroep eerst de bezwaarschriftprocedure (afdeling 7.1 van de Awb) worden doorlopen. Het bestuursorgaan heroverweegt dan het eerder genomen besluit. De bezwaarschriftprocedure is onder meer van toepassing op omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 16.3.2 van het wetsvoorstel.

6.4 Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet

Algemeen

Het systeem van de Awb betekent dat zolang er niets anders is bepaald, tegen besluiten op grond van de Omgevingswet beroep in eerste aanleg openstaat bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak als bestuursrechter in eerste en enige aanleg of het uitsluiten van beroep tegen besluiten op grond van die wet vergt aanpassing van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Deze wijziging van de Awb zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De hoofdlijnen van de voorgestelde bevoegdheidsregeling zullen hieronder echter al worden geschetst. Duidelijkheid hierover is nodig voor een goed begrip van het systeem van de Omgevingswet.
Hoewel veel bepalingen over de toegang tot de bestuursrechter dus in de Awb zullen worden opgenomen, zijn er ook onderwerpen die in de Omgevingswet geregeld worden en die op dit moment in de bijzondere omgevingsrechtelijke wetten zijn neergelegd. Te denken valt aan onderwerpen als het

beperken van gronden die in beroep kunnen worden aangevoerd (veelal is dan bepaald dat geen gronden kunnen worden aangevoerd die verband houden met een achterliggend of eerder genomen besluit), het voorschrijven van een rechterlijke beslistermijn en een plicht tot gebundelde behandeling van beroepen. Een aantal bepalingen van hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (paragraaf 16.1.8) heeft hierop betrekking. Deze bepalingen worden toegelicht in paragraaf 4.16 van dit deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij hoofdstuk 16.

Beroep in één of meer instanties

Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is, aansluitend op het stelsel van de Awb (zie paragraaf 6.3), de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Dit is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook vanwege decentralisatie van rechtsbescherming. De rechtsbescherming tegen een omgevingsvergunning verloopt via beroep in twee instanties (rechtbank, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).
In een aantal gevallen is het echter vanwege andere belangen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet voorkomen worden, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de uitkomst van een beroep tegen een omgevingsplan, omdat op basis van dit omgevingsplan vervolgens ook omgevingsvergunningen worden verleend. Deze benadering betekent concreet voor de Omgevingswet onder meer dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan (voor wat betreft de appellabele onderdelen), projectbesluiten en besluiten tot oplegging van een gedoogplicht. In de volgende secties wordt per instrument van de Omgevingswet nader ingegaan op de voorgestelde beroepsmogelijkheid.

Overzicht per hoofdstuk van de Omgevingswet

Hieronder is per instrument of rechtsfiguur aangegeven welke beroepsmogelijkheden zijn voorzien. Hierbij is de volgorde van de hoofdstukken van het wetsvoorstel aangehouden.

Hoofdstuk 2

Instructieregels van de provincie of het Rijk (paragraaf 2.3.2 van het wetsvoorstel) zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Op grond van artikel 8:3, eerste lid, van de Awb zijn deze regels niet appellabel. Dit is conform het huidige recht.
Deze instructieregels kunnen een ontheffingsmogelijkheid bevatten (artikel 2.24). Een weigering om een ontheffing te verlenen is zelfstandig appellabel. De huidige wetgeving kent vergelijkbare rechtsfiguren (zie de artikelen 4.1 en 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening). Wanneer een ontheffing wordt verleend, wordt deze voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet. Dit laatste wordt geregeld in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel (artikel 16.25).
Voorgesteld wordt om geen beroep voor derden open te stellen tegen instructies van provincie en Rijk (artikelen 2.25 en 2.26) uit te sluiten van de mogelijkheid van beroep. Deze uitsluiting van beroep wijkt af van de situatie onder de huidige wetgeving. Tegen een aanwijzingsbesluit op grond van de Wet ruimtelijke ordening staat in bepaalde gevallen wel beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak) open. Het gaat om gevallen waarin het aanwijzingsbesluit geen afwijkingsmogelijkheid bevat. Voorgesteld wordt om deze beroepsmogelijkheid in de Omgevingswet niet over te nemen. Achtergrond hiervan is het verbeterdoel van vereenvoudiging van de omgevingsrechtelijke wetgeving. Uitgangspunt is dat geschillen tussen bestuursorganen bij voorkeur door het bestuur zelf moeten worden opgelost en niet door de rechter worden beslecht. In uitzonderlijke omstandigheden kan er echter aanleiding zijn een dergelijk geschil toch aan de rechter voor te leggen. Daarom wordt de mogelijkheid opengelaten voor het bestuursorgaan tot wie de instructie is gericht, om tegen die instructie beroep in te stellen. Dit zal worden neergelegd in de bijlage bij de Awb. De Omgevingswet voorziet in verband hiermee, voor gevallen waarin de instructie ziet op een besluit, in een bundeling van het beroep voor het bestuursorgaan tegen de instructie met het beroep tegen het besluit dat naar aanleiding van de instructie is genomen. De regeling die hiervoor in artikel 16.25, tweede lid, van het wetsvoorstel is opgenomen, sluit aan bij een vergelijkbare gebundelde beroepsmogelijkheid in de Wabo in verband met de verklaring van geen bedenkingen (artikel 6.5 van de Wabo). Deze bundeling is niet aan de orde als de instructie betrekking heeft op de uitoefening van een taak en niet ziet op een besluit.
Voor peilbesluiten (artikel 2.33) wordt aangesloten bij de bestaande beroepsmogelijkheid voor peilbesluiten op grond van de Waterwet. Dat wil zeggen dat beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat geen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen het vaststellen van omgevingswaarden (op grond van afdeling 2.2). Die vaststelling geschiedt namelijk bij

omgevingswaarden op rijksniveau bij algemene maatregel van bestuur, bij omgevingswaarden op provinciaal niveau bij verordening en bij omgevingswaarden op gemeentelijk niveau bij (een niet-appellabel onderdeel van) het omgevingsplan.
Ten aanzien van de legger (artikel 2.32) wordt de lijn van de Waterwet voortgezet. De legger is daarom niet appellabel. De legger draagt in hoofdzaak een beschrijvend karakter en is niet op rechtsgevolg gericht.

Hoofdstuk 3

Eén van de structuurbepalende elementen in de Omgevingswet is het onderscheid tussen beleid en normstelling. De vaststelling van strategisch omgevingsbeleid vindt plaats in de omgevingsvisie en programma's. Beide zijn beleidsdocumenten: het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bijvoorbeeld een omgevingsplan en in algemeen verbindende voorschriften van waterschappen, provincies en Rijk. Deze laatste zijn in juridische zin gericht op rechtsgevolg. Dit is een verschil met omgevingsvisies en programma's. Deze binden dus alleen het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, met uitzondering van een aantal specifieke programma's.
De omgevingsvisie (afdeling 3.1) is een document dat de strategische hoofdkeuzen van het beleid omvat voor de lange termijn. Het document heeft geen bindende normen voor burgers en bedrijven. Het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie is in de regel geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en is om die reden niet appellabel. Om ieder misverstand hierover uit te sluiten worden omgevingsvisies opgenomen op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 van de Awb. Dit is conform de benadering onder de huidige wetgeving. Zo staan structuurvisies, gebaseerd op hoofdstuk 2 van de Wet ruimtelijke ordening, op dit moment ook op de negatieve lijst bij de Awb.
Een programma (afdeling 3.2) bestaat in hoofdzaak uit door het bestuursorgaan geformuleerde maatregelen om actief omgevingswaarden of beleidsdoelen te bereiken. Van belang is dat het programma niet de vaststelling, in juridische zin, van maatregelen (en bij programmatische aanpak ook de activiteiten) bevat, maar deze alleen noemt of beschrijft. Deze maatregelen kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen. Ook kan een programma maatregelen bevatten waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is: algemeen (in de vorm van aanpassing van wet- en regelgeving) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Voor deze laatste categorie is een besluit in de zin van de Awb nodig, waartegen overigens beroep openstaat bij de bestuursrechter. Voor beide maatregelen is dus een nadere uitwerking nodig, voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden. Het vaststellen van deze programma's zelf is dan ook niet aan te merken als een beslissing die is gericht op (extern) rechtsgevolg en is daarmee geen besluit in de zin van de Awb. Vanwege de helderheid is ervoor gekozen programma's ook te vermelden op de negatieve lijst. Dit sluit aan bij het huidige recht. Zo staan milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer en het nationale waterplan uit paragraaf 4.1 van de Waterwet op dit moment op de negatieve lijst bij de Awb. Hetzelfde geldt voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL; artikel 5.12 van de Wet milieubeheer).
Onder de Omgevingswet wordt echter wel beroep opengesteld tegen delen van programma's met specifieke rechtsgevolgen. Dit geldt voor programma's die vrijstellingen bevatten voor bepaalde activiteiten. Het beroep kan in die gevallen uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van die in dat programma opgenomen activiteiten. Dit kan aan de orde zijn bij het beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Hiertegen staat volgens de hoofdregel van de Awb beroep open bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Hoofdstuk 4

Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit beroep kan zich uitsluitend richten op de bij een omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels. Locatieontwikkelingsregels zijn in de bijlage bij artikel 1.1 gedefinieerd als regels over de toedeling van functies aan locaties, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels waarvan de werking door een geometrische plaatsbepaling beperkt is tot die locaties, en overige regels over bouwactiviteiten. In hoofdstuk 2 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak zal worden verwezen naar deze voor beroep vatbare delen van een omgevingsplan. Andere onderdelen van een omgevingsplan dan locatieontwikkelingsregels, dus de overige algemeen verbindende voorschriften, zijn niet appellabel. Op grond van artikel 16.81 zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden ingevuld uit welke onderdelen een omgevingsplan ten minste moet bestaan. Dit maakt het mogelijk om voor de toepassing van de Omgevingswet te verhelderen waar in een omgevingsplan locatieontwikkelingsregels zijn te vinden.
Vergeleken met het huidige rechtsbeschermingsregime levert het bovenstaande het volgende beeld op. De hoofdregel van de Awb luidt dat geen beroep mogelijk is tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb). Conform deze hoofdregel is uitgangspunt dat tegen andere in het omgevingsplan opgenomen regels dan bovengenoemde locatieontwikkelingregels geen beroep openstaat. In afwijking van deze hoofdregel staat wel

beroep open tegen locatieontwikkelingregels in het omgevingsplan. Vergeleken met de rechtsbescherming tegen het huidige bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening betekent deze nieuwe regeling deels een verruiming. De verruiming zit erin dat bepaalde regels voor beroep vatbaar worden die dat nu niet zijn (bijvoorbeeld locatiegebonden regels die nu niet in bestemmingsplannen zijn opgenomen, zoals de regels voor gemeentelijke monumenten). Overigens kunnen ook die regels soms appelabel zijn, wanneer het concretiserende besluiten zijn. In de rechtspraak is een vaste lijn ontwikkeld, waarin concretiserende besluiten van algemene strekking (die naar tijd, plaats of op andere wijze nader zijn geconcretiseerd) aangemerkt worden als appellabele besluiten. Met de appellabiliteit van locatieontwikkelingsregels is beoogd grosso modo de rechtsbescherming die tegen een bestemmingsplan bestaat, te continueren en tegelijkertijd ook rechtsbescherming te bieden voor andere daarmee materieel vergelijkbare (locatiegebonden) regels.
De regering meent hiermee een aanvaardbaar evenwicht te hebben gevonden tussen het belang van een adequate rechtsbescherming en aansluiting bij de hoofdregel uit de Awb over beroep tegen algemeen verbindende voorschriften.
De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak sluit aan bij de rechtsbescherming die nu tegen het bestemmingsplan openstaat. Voor het doortrekken van deze lijn is gekozen omdat een omgevingsplan grotendeels dezelfde functionaliteiten heeft als het huidige bestemmingsplan. Ook voor het omgevingsplan geldt dat het vaststellen van de rechtmatigheid daarvan voorwaarde is voor vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Hierbij is van belang dat de reikwijdte van de vergunningplicht onder de Omgevingswet breder dan bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
In geval van wijzigingen van een omgevingsplan zijn alleen de wijzigingen appellabel. Uit het oogpunt van uniformiteit is afdeling 3.4 van de Awb ook van toepassing bij de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan. Ook is de afwijzing appellabel, althans voor zover het gaat om de locatieontwikkelingsregels.
Tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het vastgestelde omgevingsplan geen deel mag uitmaken van het bekend te maken omgevingsplan, kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling beslist vervolgens binnen de in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel opgenomen termijn.
Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Een omgevingsverordening kan zowel instructieregels als ieder verbindende regels bevatten. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid volgt uit de hoofdregel van de Awb dat geen beroep openstaat tegen besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb). Het is mogelijk dat in een omgevingsverordening of een waterschapsverordening een beperkingengebied wordt aangewezen en dat daarvoor regels tot beperking van het gebruik worden gesteld. In dat geval is wel sprake van een appellabel Awb-besluit, waartegen volgens de hoofdregel van de Awb beroep in twee instanties openstaat. Een andere regeling dan aansluiting bij deze hoofdregel is overigens ook niet goed denkbaar, omdat de nationale wetgever geen uitputtende regels heeft gesteld over, en geen zicht heeft op, de inhoud van op decentraal niveau nog vast te stellen omgevingsverordeningen.
Geen beroep kan worden ingesteld tegen voorbereidingsbesluiten. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel kent verschillende voorbereidingsbesluiten, zoals het voorbereidingsbesluit met betrekking tot een omgevingsplan (artikel 4.5) en met betrekking tot instructieregels van provincie en Rijk (artikel 4.7). Deze voorbereidingsbesluiten worden op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb geplaatst. Het achterliggende besluit zelf is namelijk niet appellabel, terwijl naar huidig recht een voorbereidingsbesluit met betrekking tot een projectbesluit evenmin appellabel is.
Algemene rijksregels neergelegd in, onder meer, een algemene maatregel van bestuur (afdeling 4.6) zijn niet appellabel omdat deze algemeen verbindende voorschriften behelzen. Dit is naar huidig recht niet anders.
In het kader van algemene regels op grond van hoofdstuk 4 kunnen soms individuele besluiten worden genomen. Voor deze beschikkingen geldt het volgende. Tegen een beschikking over gelijkwaardigheid van maatregelen (artikelen 4.10, tweede lid, onder b, en 4.22, derde lid, onder b) kan volgens de hoofdregel van de Awb beroep in twee instanties worden ingesteld (rechtbank, Afdeling bestuursrechtspraak). Dezelfde rechtsgang staat open bij een beschikking tot vaststelling van maatwerkvoorschriften (artikel 4.21). Dit spoort met de situatie onder de huidige wetgeving. Maatwerkvoorschriften kunnen onder meer worden vastgesteld op basis van een melding (artikel 4.19, eerste lid, onder b). Een dergelijke melding resulteert als zodanig niet in een (appellabel) Awb-besluit.

Hoofdstuk 5

De rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen (afdeling 5.1) wordt vormgegeven conform de keuze die destijds bij invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gemaakt.[142]Dit betekent beroep in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van

[142] Zie: Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 41–43.

hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit volgt de hoofdregel van de Awb. Argumenten voor beroep in twee instanties zijn onder andere zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen. Verder brengt het de rechtspraak dichter bij de burger. Verder wordt verwacht dat dit zal leiden tot een taakverlichting bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze argumenten gelden nog steeds.
Over de rechtsbescherming in het kader van de projectprocedure (afdeling 5.2) kan het volgende worden opgemerkt. Tegen projectbesluiten als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van het wetsvoorstel staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit geldt niet alleen voor de vaststelling van het projectbesluit, maar ook voor de wijziging en uitwerking daarvan. Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten op grond van de Tracéwet. De beroepsregeling sluit ook aan bij de regeling voor het omgevingsplan. Hoewel de reikwijdte van het projectbesluit breder wordt dan onder de huidige wetgeving voor (grote) projecten het geval is, zal er ook onder de Omgevingswet altijd sprake zijn van een publiek belang bij het realiseren van het project. Kleine gevallen zijn eruit gefilterd door aansluiting bij de projectenregeling van de Waterwet. Van belang is ook dat de projectenregeling zich qua karakter niet goed leent voor kleine gevallen, onder meer vanwege de uitgebreide voorbereiding die eraan vooraf gaat.
Een voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.30 is niet appellabel en wordt op negatieve lijst bij artikel 8:5 van de Awb geplaatst. Dit is conform de huidige wetgeving.
Een voornemen als bedoeld in artikel 5.28 is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Een voornemen is om die reden niet appellabel. Dit is naar huidig recht evenmin het geval.
Tegen uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Dit komt overeen met de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving, maar vormt een afwijking van artikel 3:30, eerste lid, van de Awb in gevallen waarin deze uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid.

Hoofdstuk 10

Tegen een gedoogplichtbeschikking op grond van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg. Hetzelfde geldt voor de afwijzing van een verzoek om een gedoogplichtbeschikking te geven. Deze beroepsregeling komt voor een deel van de gedoogplichtbeschikkingen overeen met de situatie onder de bestaande wetgeving, maar vormt voor andere beschikkingen een wijziging vergeleken met het huidige recht. De argumenten voor deze stroomlijning van de rechtsbescherming zijn beschreven in paragraaf van deze memorie van toelichting.

Hoofdstuk 12

De rechtsbescherming tegen exploitatieregels en exploitatievoorschriften is gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel uitmaken. Bij exploitatieregels gaat het om het omgevingsplan en bij exploitatievoorschriften om een omgevingsvergunning of een projectbesluit. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de beroepsmogelijkheden in verband met het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsvergunning en het projectbesluit die elders in deze paragraaf zijn beschreven (onder de kopjes ‘Hoofdstuk 4’ en ‘Hoofdstuk 5’).

Hoofdstuk 16

Tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het vastgestelde omgevingsplan geen deel mag uitmaken van het bekend te maken omgevingsplan (artikel 16.18), kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Hoofdstuk 18

Voor handhavingsbesluiten op grond van hoofdstuk 18 geldt het volgende. Tegen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie als bedoeld in afdeling 18.1 van de Omgevingswet en besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.10 staat beroep in eerste aanleg open bij de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit spoort met de regeling onder de huidige wetgeving.

Voor andere besluiten op grond van de Omgevingswet dan de besluiten die boven zijn besproken, geldt volgens de hoofdregel van de Awb (zie de inleidende sectie van deze paragraaf) dat eerst beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank waarna hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Exceptieve toetsing

Net als onder het huidige recht het geval is, is het ook onder de Omgevingswet in bepaalde gevallen mogelijk om algemene regels of andere besluiten die niet voor beroep vatbaar zijn, via de band van exceptieve toetsing aan de rechter voor te leggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor instructieregels van de provincie of het Rijk (paragraaf 2.3.2 van het wetsvoorstel). Deze regels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften en zijn daarom op grond van artikel 8:3, eerste lid, van de Awb niet appellabel. Instructieregels kunnen echter wel, vanwege hun doorwerking naar concrete besluiten (zoals omgevingsvergunningen), via exceptieve toetsing in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld. Hetzelfde geldt voor instructies van provincies of het Rijk (artikelen 2.25 en 2.26): deze instructies zijn uitgesloten van de mogelijkheid van beroep, maar de rechtmatigheid ervan kan wel worden betrokken bij een eventueel beroep tegen het besluit waarop de instructie betrekking heeft. Een ander voorbeeld in dit verband is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL; artikel 5.12 van de Wet milieubeheer). Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak staat het feit dat het besluit tot vaststelling van het NSL van beroep is uitgesloten, niet in de weg aan de mogelijkheid van een exceptieve toetsing van dat besluit aan de Wet milieubeheer. Deze lijn zal ook gelden onder de Omgevingswet.

Aanvullende regels bij toepassing coördinatieregeling Algemene wet bestuursrecht

De nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb bevat een bepaling over beroep bij de bestuursrechter (artikel 3:30). Die bepaling regelt de relatieve en absolute competentie van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep oordelen over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen. Deze bepaling is deels ontleend aan het huidige artikel 3:29 van de Awb en deels aan artikel 25 van de Tracéwet en artikel 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening.
Artikel 3:30 van de Awb bepaalt het volgende. Als tegen alle besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.5 van die wet beroep openstaat bij de rechtbank, staat tegen alle besluiten beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft (eerste lid). Als tegen één van de besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, staat tegen alle besluiten beroep open bij de Afdeling (tweede lid). Dat laatste geldt ook voor het hoger beroep (derde lid). Doorverwijzing naar een andere bestuursrechter is mogelijk als die rechter voor de behandeling van het beroep meer geschikt wordt geacht (vierde lid).
In de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak zal worden bepaald dat, in afwijking van artikel 3:30, eerste lid, van de Awb, bij besluiten ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van het wetsvoorstel die met toepassing van afdeling 3.5 van de Awb zijn voorbereid, in alle gevallen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg, ook als volgens artikel 3:30 van de Awb normaal gesproken beroep zou openstaan bij de rechtbank. Dit is in overeenstemming met de regeling onder de huidige wetgeving.

7 Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

7.1 Inleiding

De voorgestelde Omgevingswet neemt de functies over van diverse wetten, waarbij de Tracéwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de gebiedsgerichte delen van de Wet milieubeheer het meest in het oog springen. Het effect van de voorgestelde wetswijziging zal in sommige delen van het omgevingsrecht groot zijn, terwijl andere onderdelen niet wezenlijk anders zullen functioneren dan onder de huidige stelsels. De precieze inpassing komt bij de Invoeringswet Omgevingswet aan de orde. De aandacht in dit hoofdstuk gaat uit naar die onderdelen die in de Omgevingswet wezenlijk anders functioneren dan in de huidige wetten. Vanzelfsprekend wordt ook ingegaan op die onderdelen van wetgeving die niet terugkomen in het wetsvoorstel omdat de regering van mening is dat het onderwerp geen regeling meer nodig heeft of beter kan worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur of door de decentrale overheden.
Waar geen grote veranderingen nodig of mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat wetgeving direct aansluit op EU-verplichtingen, wordt het huidige stelsel beleidsneutraal omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Verder kan worden vastgesteld dat soms aanzienlijke en complexe regelingen voor afstemming en coördinatie niet langer nodig zijn door de integratie van wetgeving in de Omgevingswet. Dergelijke onderdelen worden slechts kort beschreven. Waar regelingen voor handhaving, informatie- en monitoringsverplichtingen, meetmethoden en financiële regelingen geen inhoudelijke wijziging ondergaan worden zij niet genoemd in dit hoofdstuk.
Wel wordt ingegaan op elementen van de regelgeving waarvan voorzien is dat ze in een volgende aanvulling op de Omgevingswet worden meegenomen.

7.2 Wetten die geheel of grotendeels opgaan in dit voorstel voor de Omgevingswet

Belemmeringenwet Privaatrecht

Deze wet uit 1927 geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid gedoogplichten op te leggen aan rechthebbenden op onroerende zaken voor de aanleg en instandhouding van werken van algemeen belang. Afdeling 10.3 van het wetsvoorstel omvat de modernisering en vereenvoudiging van deze wet. De verhouding met de huidige wet is toegelicht in paragraaf 4.10.

Crisis- en herstelwet

Doel van de Crisis- en herstelwet is in essentie om de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen efficiënter en sneller te laten verlopen. Daartoe biedt de wet uitzonderingen en bijzondere mogelijkheden binnen de bestaande stelsels. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet voorziet in een geheel nieuw stelsel. De ruimte die de Crisis- en herstelwet biedt is hierin voor zover nodig verwerkt.
Door de inwerkingtreding van de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet wet[143] is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De regering heeft voorgesteld de structurele verankering van de Crisis- en herstelwet te regelen via twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Daarbij zullen uiteraard de ervaringen met de toepassing van de (verlengde) Crisis- en herstelwet worden gebruikt. Een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht zal voor zover nodig voorzien in het permanent maken van de regelingen uit hoofdstuk 1 (zie paragraaf 7.6). Het wetsvoorstel voorziet in de verankering van de regelingen uit hoofdstuk 2.
Afdeling 1 van hoofdstuk 2 biedt de regeling voor ontwikkelingsgebieden. Voor de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ontwikkelingsgebieden hebben gemeenten de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te herverdelen en daarbij zo nodig voor een periode van maximaal tien jaar af te wijken van milieukwaliteitseisen. Aan een dergelijke regeling zal niet langer behoefte bestaan nadat de stelselwijziging van het omgevingsrecht is afgerond, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Via het overgangsrecht zal voor de overgangsperiode worden voorzien in een regeling.
Afdeling 2 van hoofdstuk 2 biedt een regeling voor innovatieve experimenten. Hiervoor in de plaats komt de experimenteerbepaling in hoofdstuk 23 van het wetsvoorstel. De regeling voor de radarzonering in afdeling 3 kan overgaan naar instructieregels voor besluiten op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Nog bezien wordt of afdeling 5 permanent geïntegreerd moet worden in de Leegstandswet.
Het in afdeling 6 opgenomen projectuitvoeringsbesluit voor onder andere versnelde uitvoering van woningbouwprojecten komt niet terug in het wetsvoorstel. Gemeenten beschikken via de omgevingsvergunning en het wijzigen van het omgevingsplan over adequate middelen voor ontwikkeling en beheer van de fysieke leefomgeving. Het bieden van een derde instrument met andere procedures en bevoegdheden zou het stelsel onnodig compliceren (zie ook paragraaf 5.4).
Ook aan de regeling voor een ‘structuurvisie-plus’ in afdeling 7 bestaat geen behoefte meer omdat de functie ervan kan worden vervuld door de generieke instrumenten van de Omgevingswet. Zo zou versnelde uitvoering van een bestuurlijk gecompliceerde gebiedsontwikkeling kunnen worden bewerkstelligd door vaststelling van een programma voor het te ontwikkelen gebied in combinatie met een bestuursovereenkomst. Afdeling 7 gaat uit van de ‘sneller en beter’-aanpak (verbreding in de beginfase leidt tot versnelling in de uitvoering). In de Omgevingswet wordt ook ingezet op een verbrede toepassing van de ‘sneller en beter’-aanpak.
De Crisis- en herstelwet omvat naast de bovengenoemde regelingen ook enkele permanente wijzigingen in bestaande wetgeving. Dit geldt ook voor de zogenoemde ‘quick wins’ die in het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen. Deze wijzigingen komen zo nodig terug in de relevante hoofdstukken van het wetsvoorstel of de daarbij horende uitvoeringsregelgeving.

Interimwet stad-en-milieubenadering

De wet biedt aan de gemeenteraad ruimte tot afwijking van een milieukwaliteitseis voor bodem, geluid en lucht, en tot afwijking van de waarden en afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij. Verder kunnen provinciale staten voor reconstructiegebieden afwijken van de Wet geurhinder en veehouderij. Vanwege het intrekken van deze wet is een afwijkingsregeling niet langer aan de orde. Voor deze wet geldt, net als voor de Crisis- en herstelwet, dat de ruimte die de wet biedt voor zover nodig onderdeel wordt van het generieke stelsel van de Omgevingswet, zodat geen bijzondere regeling meer nodig is.

[143] Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2013, 144/145.

Uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat omgevingswaarden en instructieregels zodanig zijn geformuleerd dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur (zie paragraaf 2.4). Voor een deel van de instructieregels kan bovendien een ontheffing worden gevraagd aan de normsteller.

Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgrondingen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming en een schadevergoedingsregeling, die niet terugkeren omdat het wetsvoorstel uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Er zijn geen wezenlijke veranderingen voorzien voor ontgrondingen in de rijkswateren, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is. Algemene regels voor ontgrondingen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.18, dat een brede grondslag biedt voor algemene rijksregels.
Voor de ontgrondingen buiten de rijkswateren is in het wetsvoorstel een andere lijn gekozen dan in de Ontgrondingenwet. Onder de huidige wet kunnen provincies bij verordening vrijstelling verlenen van het vergunningvereiste, waardoor regionaal maatwerk wordt geleverd. Die constructie past niet in het uniforme stelsel van de Omgevingswet. Daarom is de constructie in het wetsvoorstel omgedraaid. Het verbod om zonder vergunning ontgrondingen te verrichten wordt van rijkswege slechts ingesteld voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ontgrondingen in de rijkswateren en ontgrondingen gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen. Winning van oppervlaktedelfstoffen is in opeenvolgende ruimtelijke beleidsnota's steeds van nationaal belang geacht. Een landelijke uniforme procedure en toetsingskader blijft hiervoor gewenst, met name ter bevordering van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Het wetsvoorstel laat het reguleren van andere ontgrondingen over aan de regionale autonomie. Deze constructie maakt het mogelijk regionaal maatwerk te blijven bieden binnen de context van een uniform juridisch stelsel. De constructie dat het Rijk een vergunningstelsel instelt vanwege regio-overstijgende belangen en decentrale overheden aanvullende vergunningen instellen vanwege regionale belangen komt vaker voor (bijvoorbeeld onttrekkingen van water en lokaal spoor). De verwachting is dat provincies gebruik zullen maken van de bevoegdheid om vergunningen te eisen voor ontgrondingen in verband met bijvoorbeeld de gevolgen voor grondwater en de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Dit zijn terreinen waar de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de fysieke leefomgeving met name bij de decentrale overheden ligt.

Planwet verkeer en vervoer

De Planwet verkeer en vervoer van 1998 bevat een lichte planstructuur voor het verkeer- en vervoerbeleid. De wet gaat er van uit dat op alle niveaus samenhangende planvorming op het terrein van verkeer en vervoer plaatsvindt. Voor het Rijk in een nationaal plan, voor provincies en zeven Wgr-plusregio's in provinciale, respectievelijk regionale verkeers- en vervoerplannen. Voor de gemeenten geldt dat er zichtbaar een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid wordt gevoerd. Met de Planwet verkeer en vervoer wordt in de eerste plaats beoogd de horizontale en verticale samenhang van het verkeers- en vervoerbeleid met ander beleid en de uitvoering daarvan te bevorderen. Horizontaal door de koppeling aan de plannen op grond van de Wro, waardoor op alle bestuurlijke niveaus afstemming op de ruimtelijke plannen is verzekerd. Verticaal in de eerste plaats door de inbreng van decentrale overheden te verzekeren bij de voorbereiding van het nationale beleid in het Bestuurlijk koepeloverleg. En in de tweede plaats door de verplichting voor de decentrale overheden de essentiële onderdelen van beleid uit te werken in decentrale plannen of beleid. De Planwet laat ruimte voor regionale differentiatie en maatwerk door doelstellingen niet in de wet maar in de plannen op te nemen in samenspraak met alle betrokken decentrale overheden.
In het planstelsel van de Omgevingswet past geen zelfstandig strategisch plan voor verkeer en vervoer. Daar is ook geen noodzaak toe. In de praktijk ontwikkelen de betrokken overheden hun verkeers- en vervoerbeleid al steeds meer gezamenlijk, pakken opgaven gebiedsgericht op en stemmen verkeers- en vervoerbeleid en -uitvoering af op ontwikkelingen van ruimte en economie. De bestaande praktijk van de gebiedsagenda's en het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport heeft daaraan bijgedragen. Het laten opgaan van de Planwet in het omgevingsrecht bevestigt deze aanpak en zal deze versterken.
De Planwet kent – naast het provinciale plan – een zelfstandige planverplichting voor zeven Wgr-plusregio's die verkeers- en vervoertaken verrichten. Het provinciale verkeers- en vervoerplan heeft voor het grondgebied van die regio's uitsluitend betekenis waar het betreft de bovenregionale samenhang. De regering is voornemens de Wgr-plusregio's op te heffen. Het wetsvoorstel hierover is in juni 2013 ingediend bij de Tweede Kamer[144]. De verkeers- en vervoertaken van de huidige Wgr-plusregio's worden – behalve voor twee vervoerregio's – ondergebracht bij de provincies. Het

[144] Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, 33 659.

verkeers- en vervoerbeleid kan integraal onderdeel zijn van de provinciale omgevingsvisie. De twee vrijwillige vervoerregio's die in de visie van het kabinet worden ingericht in de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad hebben als belangrijkste taken een samenhangend regionaal verkeers- en vervoerbeleid inclusief het regionaal openbaar vervoer en efficiënte uitvoering. Daartoe zal het kabinet aan de vervoerregio's rechtstreeks de OV-taken en middelen toekennen, die vrijvallen bij de afschaffing van de Wgr-plusregio's. Omdat in de plannen van het kabinet de provincies deelnemen aan de vrijwillige gemeenschappelijke regeling waarmee beide vervoerregio's worden ingesteld, mag worden verwacht dat in de vervoerregio samenwerkende partijen een samenhangende visie ontwikkelen op verkeer en vervoer in die regio. In deze situatie is het niet nodig voor de vervoerregio's een afzonderlijke wettelijke planvoorziening in het wetsvoorstel te treffen. De in goed overleg in de vervoerregio tot stand gebrachte visie kan de provincie vervolgens verwerken in de provinciale omgevingsvisie.

Spoedwet wegverbreding

De Spoedwet wegverbreding ziet toe op spoedige realisatie van een afgebakend aantal projecten. De wet kan worden ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet omdat de projecten waarop de wet ziet dan gerealiseerd zijn. Via overgangsbepalingen zal zo nodig worden voorzien in doorlopende verplichtingen waarvoor nog nazorg nodig is zoals geluidplannen en nadeelcompensaties van die projecten.

Tracéwet

De Tracéwet beschrijft een procedure voor de totstandkoming van besluiten over aanleg en wijziging van infrastructuurprojecten van nationaal belang. De procedure is per 1 januari 2012 aangepast aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.[145] De regeling voor projectbesluiten in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel heeft de procedure van de huidige Tracéwet als uitgangspunt genomen en is daarmee ook de voorziene opvolger van het tracébesluit.
De nieuwe regeling geldt voor een breder scala aan projecten dan infrastructuurprojecten. Om dit mogelijk te maken is de regeling uit de huidige Tracéwet veralgemeniseerd. Begrippen uit de Tracéwet komen daarom niet allemaal letterlijk terug in het wetsvoorstel, maar zijn ondergebracht in meer algemene begrippen. De startbeslissing heet onder de Omgevingswet bijvoorbeeld het 'voornemen' tot het starten van een verkenning.
In de algemene regeling in het wetsvoorstel is de voorkeursbeslissing een facultatieve stap. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of het nemen van een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft voor het specifieke project. Voor projecten die nu onder het regime van de Tracéwet vallen, geldt dat in de wet is geregeld wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen. Deze bepaling is in het wetsvoorstel overgenomen om de continuïteit van de huidige wettelijke regeling te borgen en zo veel als mogelijk recht te doen aan de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.
De oplevertoets daarentegen heeft geen generieke regeling gekregen in het wetsvoorstel. Het doel van deze bepaling, inzicht geven in de werkelijk optredende (milieu)gevolgen en eventueel bijsturen, wordt in het wetsvoorstel overgenomen door de bepalingen die zijn gericht op het vastleggen van de beleidscyclus. Het monitoren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het nemen van maatregelen bij dreigende overschrijdingen wordt op programmaniveau vormgegeven. Daar waar dit niet toereikend is, kunnen aan de vergunning of – als die vergunning in het projectbesluit is meegenomen – aan het projectbesluit voorschriften worden verbonden. Uit de toelichting op artikel 10 van de Tracéwet[146] blijkt dat beoogd is de oplevertoets enkel betrekking te laten hebben op de aspecten luchtkwaliteit, geluidhinder en natuur. Deze aspecten worden via de bestaande monitoringsprogramma's gedekt. Hiermee, en door de mogelijkheid om projectspecifiek voorschriften te stellen over monitoring, is een generieke regeling voor de oplevertoets niet meer noodzakelijk.

Waterwet

Deze wet is gericht op integraal waterbeheer. In de Waterwet zijn acht wetten op het gebied van waterbeheer en zes vergunningstelsels geïntegreerd. De Waterwet heeft in zekere zin model gestaan voor de Omgevingswet, die op vergelijkbare wijze is opgebouwd. Het wetsvoorstel biedt een generieke regeling voor alle onderwerpen die de Waterwet al regelt voor water, zoals het stellen van doelstellingen en normen, het maken van plannen en het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels en vergunningen. De opname van de Waterwet in de Omgevingswet borgt een

[145] Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, Stb. 2011, nr. 595.
[146] Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 3, blz. 19–20.

goede integratie van besluitvorming over wateronderwerpen bij besluiten over andere onderwerpen en omgekeerd.
De planverplichtingen zijn aangepast aan het voorgestelde generieke planstelsel. Deze wijzigingen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.3.9. Bijzondere aandacht bleek nodig voor de omgevingsvergunning in gevallen dat zowel activiteiten aan de orde zijn die de verantwoordelijkheid betreffen van de waterbeheerder (zowel Rijk als waterschappen zijn waterbeheerder) als activiteiten die de verantwoordelijkheid betreffen van het algemeen bestuur (meestal de gemeente). Onder andere om deze reden heeft een herbezinning op de regeling voor samenloop plaatsgevonden; deze is beschreven in paragraaf 4.5.2.
De besluitvorming over projecten die worden geïnitieerd door de waterbeheerder heeft in hoofdstuk 5 van de Waterwet vorm gekregen via een zogenoemd projectplan met daarbij een projectprocedure voor coördinatie van besluitvorming. Deze sectorale projectprocedure kan vervallen omdat ook de waterbeheerder gebruik kan maken van de projectprocedure in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel.
Gegeven de keuze voor een modulaire aanpak blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, vooralsnog achter in die wet. Dit betreft regelingen rond het deltaprogramma, de deltacommissaris en hoofdstuk 7 (het deltafonds, heffingen en financiering en bekostiging primaire waterkeringen). In paragraaf 7.5 wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo bundelt een groot aantal toestemmingen in één omgevingsvergunning. Hierop wordt voortgebouwd in de regeling voor de omgevingsvergunning die is opgenomen in hoofdstuk 5 van deze wet en de regelingen voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 15. Daarbij voorgestelde stappen voor verdere integratie en optimalisering zijn toegelicht in de paragrafen 4.5.2 en 4.18.
Een belangrijke wijziging is de uitbreiding met de nog resterende zelfstandige vergunningstelsels, zoals die voor water, ontgrondingen, archeologische rijksmonumenten en voor werkzaamheden aan en rond spoor en wegen. Deze verdere integratie van vergunningstelsels geeft meer gebruiksgemak voor aanvragers. Dit betreft onderwerpen waarvoor de verantwoordelijkheid niet bij gemeenten ligt, maar bij andere bestuursorganen, wat meer samenwerking ‘achter het loket’ vereist. Daarom heeft een herbezinning plaatsgevonden op de procedure voor de verklaring van geen bedenkingen. In paragraaf 4.5.2 is hier nader op ingegaan.
Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat, net als de Wabo, uit van specifieke toetsingskaders voor specifieke activiteiten. Deze worden wel beter op elkaar afgestemd qua begrippenkader en wijze van doorwerken naar besluiten. De regering kiest daarmee, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, voor verdergaande procedurele integratie. Daar waar materiële integratie ook mogelijk is zal dat worden nagestreefd, maar de mogelijkheden daartoe blijken beperkt, onder andere vanwege EU-verplichtingen.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is deze wet uitsluitend van toepassing op ‘droge’ waterstaatwerken. De wet voorziet in vergunningen voor het uitvoeren van werkzaamheden door derden in en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een rijksweg. Voorzien is dat deze vergunningregeling, inclusief de daarvoor geldende toetsingskaders, opgaat in de omgevingsvergunning.
Hoofdstuk 2, verkeersveiligheid van waterstaatswerken, dient ter implementatie van de EU-richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur[147]. Het betreft de verkeersveiligheid, maar richt zich primair op de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.

Wet herverdeling wegenbeheer

De Wet herverdeling wegenbeheer is een programmawet voor de herverdeling van wegenbeheer in de jaren ‘90 van de vorige eeuw en is uitgewerkt, met uitzondering van artikel 13, tweede lid, hoofdstuk V en de artikelen 32 en 39. Hoofdstuk V en artikel 32, die voorzien in financiële vergoedingen, zullen worden betrokken bij de herziening van de Wegenwet. De overige delen van de wet kunnen worden ingetrokken zonder dat deze artikelen opvolging krijgen in de Omgevingswet. Artikel 13, tweede lid, regelt inzage van de nieuwe wegbeheerder in archiefbescheiden van de oude wegbeheerder. Die verplichting spreekt voor zich en heeft geen wettelijke regulering nodig, gezien het in de Omgevingswet gehanteerde vertrouwensbeginsel. Artikel 39 draagt de Minister van Infrastructuur en

[147] Wet van 2 december 2010 tot aanpassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ter implementatie van richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU L 319/59), Stb. 2010, nr. 822.

Milieu de zorg op voor een adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per 10 jaar een nota op te stellen over de taakverdeling tussen de overheden bij het wegbeheer. Ook deze bepaling heeft niet langer een specifieke regeling nodig. De zorg voor de wetgeving en daarbij behorende taakverdeling tussen bestuursorganen is een reguliere taak van het Rijk.

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Het veilig en hygiënisch kunnen zwemmen en baden is gedurende enkele tientallen jaren onderwerp van specifieke zorg van de overheid. Het water kan bijvoorbeeld microbiologisch of chemisch verontreinigd zijn en daarmee nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid, er kunnen risico's zijn op verwonding of er is een kans op verdrinking. In 1969 is daartoe de Wet hygiëne en veiligheid in zweminrichtingen vastgesteld[148], die in 1984 (met een aantal aanpassingen) in werking is getreden[149]. De wet verzorgt ook de implementatie van de zwemwaterrichtlijn.
De inmiddels ruim 40 jaar oude wet toe is toe aan herziening. Een herziening, met als werktitel Zwemwaterwet, is voor het eerst aangekondigd in de brief van 17 april 2008 aan de Tweede kamer over de voortgang van het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving.[150] Omdat het de bedoeling was dat de voorziene Zwemwaterwet gebiedsgerichte bepalingen zou gaan bevatten en door zijn aard en inhoud goed aansluit bij de Omgevingswet, heeft het kabinet besloten niet voort te gaan met de voorbereiding van een zelfstandig voorstel voor een Zwemwaterwet maar om de regelgeving onder te brengen in het voorliggende wetsvoorstel.
De herziening is in het onderhavige wetsvoorstel voornamelijk verwerkt in de hoofdstukken 2 en 4 en zal verder zijn beslag krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Conform de uitgangspunten van het wetsvoorstel en de wens van de praktijk is de visie op sturing aanzienlijk gewijzigd, waarbij de overheid de doelen en randvoorwaarden stelt, en de verantwoordelijkheid om het doel te bereiken zoveel mogelijk bij de exploitant wordt gelegd. Daarmee wordt ook ruimte geboden om maatregelen toe te snijden op de lokale situatie en worden kansen gegeven voor innovatie. Dit kan gunstige gevolgen hebben voor zowel de economie als het milieu, door bijvoorbeeld een verminderd gebruik van water, chemicaliën en energie.
Het herziening maakt het verder mogelijk de zwemwaterbepalingen beter toe te snijden op de actuele situatie. Immers, bepaalde zwemvoorzieningen, die in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden worden geregeld, bestaan in de praktijk niet meer. De huidige wet is lastig toepasbaar op bepaalde moderne voorzieningen zoals zwemvijvers en tijdelijke baden.
Verder wordt de handhaafbaarheid verbeterd, zodat voorschriften beter nageleefd kunnen worden. Zo is voorzien in de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat overtreding van de belangrijkste bepalingen strafrechtelijk handhaafbaar wordt. Tot slot zullen de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving voor een aantal instrumenten een betere juridische basis bieden, zoals de zorgplicht en het hygiëne- en veiligheidsplan voor badinrichtingen.

Wet inzake de luchtverontreiniging

De functie van deze wet is na diverse eerdere wetswijzigingen grotendeels overgenomen door de Wet milieubeheer. De wet kent sinds 1 januari 2012 nog twee inhoudelijke hoofdstukken. De regeling over de nationale emissieplafonds voor lucht (ter implementatie van de nec-richtlijn, in aanvulling op hetgeen de Wet milieubeheer bepaalt) is overgenomen in hoofdstukken 2 en 3 van het wetsvoorstel. Een nieuwe, generieke regeling voor bijzondere omstandigheden die leiden tot aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduldbare hinder of ernstige schade is ondergebracht in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro legt een grondslag voor een stelsel van ruimtelijke plannen en regels. Deze wet vormt één van de belangrijke bouwstenen van de Omgevingswet.
Het wetsvoorstel splitst de figuur structuurvisie naar de functies die deze figuur in de huidige praktijk vervult. Een gebiedsdekkende en generieke structuurvisie – bijvoorbeeld op landelijk niveau de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – wordt geïntegreerd in de omgevingsvisie. Het programma biedt de mogelijkheid tot concretisering in een gebied, project of sector. Zo zou de rijksstructuurvisie Windenergie op land of de gemeentelijke structuurvisie Dobbewijk de juridische status hebben van vrijwillig programma. De projectstructuurvisie, die bijvoorbeeld de uitkomst kan zijn van een verkenning, wordt bij toepassing van de projectprocedure vervangen door de voorkeursbeslissing in de procedure voor het projectbesluit (zie paragraaf 4.5.3). Anders dan in de Wro is gekozen voor

[148] Stb. 1969, 315.
[149] Stb. 1984, 470.
[150] Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 102.

meerdere planfiguren. Daarmee komt een onderscheid tot uitdrukking dat onder de Wro niet gemaakt wordt en dat incidenteel tot verwarring leidt: een op een gebied gericht programma heeft een wezenlijk ander, operationeler, karakter dan een generieke visie op het gehele grondgebied. Beide planfiguren vullen elkaar aan. De visie vormt de 'kapstok' voor plannen, programma's en concrete besluiten.
Bestemmingsplannen kennen twee functies, namelijk beheer en ontwikkeling. De beheerfunctie betreft in feite het stellen van algemene regels voor activiteiten. In het wetsvoorstel wordt deze functie overgenomen door het omgevingsplan. Voor de ontwikkelfunctie blijven er – zoals ook onder de huidige wetgeving – drie opties. Ten eerste het voorgestelde projectbesluit. Dit vervangt de inpassingsplannen van Rijk en provincie die de Wro nu kent. De omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan komt terug als omgevingsvergunning voor locatieontwikkeling. Daarnaast kunnen gemeenten ontwikkelingen mogelijk maken door de regels in hun omgevingsplan aan te passen. Verder kunnen Rijk en provincie op basis van de Omgevingswet, net als onder de huidige Wro, instructieregels stellen over de inhoud, toelichting of motivering van omgevingsplannen. De regeling voor grondexploitatie komt terug in hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel. In de paragrafen 4.3.1 en 4.12 wordt ingegaan op de concrete wijzigingen ten gevolge van de omzetting van het bestemmingsplan in het omgevingsplan.

7.3 Wetten die komen te vervallen

Wet ammoniak en veehouderij

De Wet ammoniak en veehouderij wordt via een afzonderlijk wetsvoorstel ingetrokken. Deze wet regelt met name de aanwijzing van gebieden en de bescherming daarvan tegen de depositie van ammoniak afkomstig uit stallen van veehouderijen. Het betreft natuurgebieden die gevoelig zijn voor ammoniakdepositie en zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur. Voor een groot deel vallen deze gebieden samen met Natura 2000-gebieden en worden deze gebieden al voldoende beschermd in het kader van de natuurbeschermingswetgeving. De bescherming van de overige natuurgebieden wordt overgelaten aan de provincies. Dit sluit aan bij het streven van de regering om bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk neer te leggen bij één bestuurslaag die opereert op een schaalgrootte die aansluit bij de problematiek en die zo dicht mogelijk bij de burgers staat. Op het vlak van natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid is dat het provinciaal bestuur.
De regulering van de emissie van ammoniak uit stallen (vaststelling van emissiegrenswaarden op basis van beste beschikbare technieken) en de vaststelling van emissiefactoren van stalsystemen blijft overigens op het niveau van de rijksoverheid plaatsvinden (in uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet).

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij wordt eveneens via een afzonderlijk wetsvoorstel ingetrokken. Deze wet bevat een toetsingskader voor geuremissie voor omgevingsvergunningen voor stallen van veehouderijen. De wet stelt eisen aan de geurbelasting van geurgevoelige objecten (woningen en andere gebouwen waar mensen permanent verblijven). Geurhinder is een lokaal milieuprobleem met geen of beperkte grensoverschrijdende gevolgen. De Wet geurhinder en veehouderij biedt al de mogelijkheid aan gemeenten om een eigen locatiespecifiek geurbeleid te voeren binnen de randvoorwaarden die de wet stelt. Met het intrekken van deze wet legt de regering de verantwoordelijkheid voor beleid en het stellen van omgevingswaarden voor geurhinder geheel bij de gemeenten. Dit past bij eerder genoemd uitgangspunt van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het bestuurlijk niveau dat past bij de schaalgrootte van de problematiek en dat zo dicht mogelijk bij de burgers staat.
De regulering van de emissie van geur uit stallen (vaststelling van emissiegrenswaarden op basis van beste beschikbare technieken) en de vaststelling van emissiefactoren van stalsystemen blijft overigens op het niveau van de rijksoverheid plaatsvinden (in uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet).

7.4 Wetten waarvan een deel overgaat in dit voorstel voor de Omgevingswet

Gaswet, Elektriciteitswet 1998, Mijnbouwwet

Deze wetten hebben merendeels betrekking op de verhouding tussen de overheid en private actoren. Naar hun aard behoren ze – op enkele kleine onderdelen na – niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Gedoogplichten zullen naar hoofdstuk 10 van de Omgevingswet worden overgebracht.
De drie wetten maken gebruik van de rijkscoördinatieprocedure in de Wro om effectieve besluitvorming over de aanleg en uitbreiding van installaties voor energievoorziening mogelijk te maken. Deze procedure wordt in het wetsvoorstel vervangen door de regeling voor het projectbesluit. De wetten zullen blijven bepalen in welke gevallen de Minister van Economische Zaken of provinciale staten het bevoegd gezag zijn voor de te nemen besluiten.

De Mijnbouwwet kent een aantal omgevingsrechtelijke bepalingen, die naar de Omgevingswet over zullen gaan. Artikel 40 bevat een vergunning die gericht is op de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; deze wet heeft geen werking binnen de EEZ. Aangezien de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden.
Artikel 43 kent de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen. Gezien de ruimtelijke consequenties hiervan voor anderen (niemand mag zich binnen de veiligheidszone begeven, laat staan iets bouwen), gaat deze bepaling ook over naar de Omgevingswet.

Monumentenwet 1988

Op het terrein van de monumentenzorg hebben in het recente verleden relevante ontwikkelingen plaatsgevonden die hebben geleid tot een betere integratie van (archeologische) monumentenzorg in de ruimtelijke ordening en de wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Zo is ter uitvoering van het verdrag van Valletta[151] en het beleid over de modernisering van de monumentenzorg[152] een actieve plicht opgenomen om bij het nemen van ruimtelijke besluiten, zoals een bestemmingplan, rekening te houden met cultuurhistorische waarden (artikelen 38a Monumentenwet 1988 en 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening). Dit impliceert dat er voorafgaand aan plan- en besluitvorming onderzoek naar deze waarden heeft plaatsgevonden.
De monumentenzorg is in dit kader verbreed tot de zorg voor het cultureel erfgoed, althans het onroerende deel daarvan. Cultureel erfgoed is het tastbare deel van onze hedendaagse leefomgeving, dat (mede) door toedoen van de mens tot stand is gekomen en dat een korte of langere geschiedenis heeft. Het is van algemeen belang vanwege de cultuurhistorische waarden die eraan worden toegekend en de maatschappelijke wens het door te geven aan volgende generaties. In de bijlage wordt cultureel erfgoed voor de toepassing van deze wet gedefinieerd. Samengevat omvat het onroerende (aangelegde, archeologische en gebouwde) monumenten, stads- of dorpsgezichten en cultuurlandschappen van algemeen belang, ongeacht een beschermde status.[153] Het gaat hierbij zowel om bekende als te verwachten monumenten. Een definitie van cultureel erfgoed is ook nodig als afbakening ten opzichte van het roerende deel van het cultureel erfgoed. Op bepaalde roerende monumenten, zoals toevalsvondsten of opgegraven monumenten, is de Monumentenwet 1988 van toepassing.
De monumentenvergunning voor gebouwde en aangelegde rijksmonumenten en de sloopvergunning binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht maken sinds de invoering van de Wabo deel uit van de omgevingsvergunning. Met het wetsvoorstel zullen nog enkele onderdelen van de Monumentenwet 1988 opgaan in de Omgevingswet. Het betreft bepalingen over taken en bevoegdheden van de gemeentelijke monumentencommissies, de aanwijzing van beschermde stads- of dorpsgezichten en in dat kader het opstellen van beschermende bestemmingsplannen en de bepalingen over de archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. De vergunning voor de verstoring van archeologische rijksmonumenten maakte tot op heden nog geen deel uit van de omgevingsvergunning. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg zal nu ook deze archeologische monumentenvergunning opgaan in de omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een rijksmonument. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dan niet langer bevoegd gezag, maar wordt voor archeologische rijksmonumenten aangewezen als instemmingsorgaan. Dit in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de archeologische rijksmonumenten en met de vereiste specialistische kennis en ervaring die aanwezig is bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Ook blijft de minister bevoegd tot toezicht en handhaving waar het gaat om archeologische monumenten.
Materieel gezien wordt het geschetste stelsel nagenoeg één-op-één overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Wel vindt op een aantal wetstechnische, procedurele en inhoudelijke punten stroomlijning plaats, die samenhangt met de samenvoeging met andere stelsels en de achterliggende vereenvoudigingsgedachte.
De Monumentenwet 1988 zal in een afgeslankte vorm blijven voortbestaan voor enkele specifieke onderdelen, zoals de aanwijzing van gebouwde en archeologische rijksmonumenten en de daarbij behorende subsidiebepalingen, de opgravingsvergunning, de eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots.

[151] Geïmplementeerd via de Wet op de archeologische monumentenzorg, Stb. 2007, 42.
[152] Via de Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg, Stb. 2011, 330 en het Besluit van 17 juni 2011 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening, het Besluit omgevingsrecht en het Besluit archeologische monumentenzorg in verband met de modernisering van de monumentenzorg en enkele technische aanpassingen, Stb. 2011, 339.
[153] Zie ook de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Trb. 1985, 163 en het Europees landschapsverdrag, Trb. 2005, 23.

Spoorwegwet, Wet lokaal spoor[154]

Deze wetten voorzien in de aanleg, het beheer en gebruik en de organisatie van spoorwegen, waaronder ook tram en metro worden gerekend. De wetten hebben vooral betrekking op de verkeersveiligheid en de verhouding met veelal private beheerders en vervoerders, onderwerpen die naar hun aard niet tot de omgevingswetgeving behoren. Via de Invoeringswet Omgevingswet worden uit deze wetten bepalingen geschrapt die betrekking hebben op vergunningen voor het uitvoeren van activiteiten door derden op en nabij de infrastructuur, bijvoorbeeld het aanleggen van leidingen onder een spoorweg. Deze vergunningregelingen gaan over naar de omgevingsvergunning. Op dit moment kennen de wetten geen algemene regels voor activiteiten van derden, maar hierin zal mogelijk nog op korte termijn worden voorzien.[155] In ieder geval zal de Omgevingswet voorzien in een grondslag voor dergelijke regels, zodat vergunningen waar mogelijk vervangen kunnen worden door algemene regels.
De spoorwegwetten kennen behalve regels over het uitvoeren van activiteiten ook regels die zich eerder op de verkeersdeelnemers richten, zoals een verbod op het betreden van het spoor. Aangezien dergelijke verboden een verkeersrechtelijk karakter hebben, worden ze niet ondergebracht in de Omgevingswet. Ook regels die verbieden in te grijpen in de installaties van de spoorweginfrastructuur of deze te beschadigen zijn niet omgevingsrechtelijk van aard en blijven in de spoorwegwetgeving.
Op dit moment zijn nog enkele oudere spoorwegwetten in werking, waaronder de Locaalspoor- en Tramwegwet, de Spoorwegwet 1875 en de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen. De Spoorwegwet 1875 bevat nog enkele algemene regels voor derden en een ontheffingenstelsel. De Spoorwegwet van 2003 voorziet in intrekking van deze wetten, maar dit zal pas worden geëffectueerd na inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor en het in voorbereiding zijnde Besluit bijzonder spoor. Voorzien is dat deze wetten ingetrokken zullen zijn voordat de Omgevingswet in werking treedt.

Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Deze wet beoogt het mogelijk te maken mobiliteitstarieven te heffen ter financiering van nieuwe wegen. Dat behoort naar zijn aard niet tot de reikwijdte van de Omgevingswet. Het besluit tot plaatsen van een betaalpunt werkt op grond van de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit echter direct door in het ruimtelijke spoor, op een vergelijkbare wijze als het projectbesluit, en valt daarmee wel onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Aan deze bijzondere regeling bestaat in de praktijk geen behoefte meer omdat eventuele betaalpunten, als gevolg van de technologische ontwikkeling, kleine elektronische apparaten of systemen zullen zijn die geen ruimtelijke inpassing behoeven. Mocht in een uitzonderlijk geval toch voor een systeem worden gekozen met ruimtelijke gevolgen dan kan dat via een omgevingsvergunning of projectbesluit voor zover het omgevingsplan er niet in voorziet. Voorzien is daarom de artikelen 32 en 34 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit voor de ruimtelijke inpassing te schrappen via de Invoeringswet Omgevingswet.
Het kan soms nodig zijn betaalpunten te bevestigen aan eigendommen van een ander dan de wegbeheerder. De mogelijkheid tot het opleggen van een gedoogplicht zal overgaan van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit naar de Omgevingswet.

Wet luchtvaart

De Wet luchtvaart betreft luchtverkeer, luchtvaartuigen en luchthavens. De wet is zowel verkeersrechtelijk als omgevingsrechtelijk van aard. De hoofdstukken 8, 8A en 10 bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. De hoofdstukken bevatten op elkaar afgestemde regels voor het luchtverkeer (gebruik van het luchtruim, luchtverkeerswegen, luchthavens) en regels voor de ruimtelijke beperkingen op de grond (vooral bouwbeperkingen). Redenerend vanuit het centraal stellen van de gebruiker blijven regels die zich exclusief richten tot de luchtvaartsector in de Wet luchtvaart. Regels die zich richten tot derden, waaronder gemeenten, worden overgebracht naar de Omgevingswet.
Het gaat daarbij om beperkingen voor de bestemming of het gebruik van de grond op en rondom de luchthaven, zoals die nu zijn uitgewerkt in het luchthavenindelingsbesluit Schiphol en worden uitgewerkt in luchthavenbesluiten voor andere luchthavens. Deze luchthaven(indelings)besluiten zijn zowel een instructieregel voor gemeenten als een direct werkende algemene regel met ontheffingsregeling. De instructieregeling gaat over naar de Omgevingswet en krijgt een grondslag in hoofdstuk 2. De ontheffing wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning (beperkingengebiedactiviteit).
Op termijn zullen de regelingen worden gebundeld in een generieke algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet, waarna het luchthavenindelingsbesluit Schiphol kan worden ingetrokken en

[154] Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Wet lokaal spoor), 33 324. Op 9 juli 2013 aangenomen door de Eerste Kamer.
[155] Voorontwerp Wijziging van de Spoorwegwet, houdende een vereenvoudiging van het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg.

de luchthavenbesluiten nog slechts gericht zullen zijn op het luchthavengebied en het luchtverkeer. Zo nodig kunnen de huidige besluiten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet hun rechtskracht behouden door ze mede te baseren op de Omgevingswet.

Wet milieubeheer

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de gebiedsgerichte elementen van de Wet milieubeheer[33] opgaan in de Omgevingswet. Diverse elementen gaan beleidsneutraal over, bijvoorbeeld de grondslagen voor milieukwaliteitseisen (hier: omgevingswaarden) en algemene regels.
Dit voorstel voorziet niet in regels voor het omgaan met stand still/geen achteruitgang zoals die wel in de Wet milieubeheer (artikel 5.2, derde lid) zijn opgenomen en uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. In een aantal gevallen gaat het hierbij om implementatie van EU-richtlijnen. Kort samengevat is de strekking van de bestaande wettelijk regels dat als in een gebied waarvoor een omgevingswaarde geldt, voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit beter is dan de eis aangeeft, bepaald kan worden dat de aanwezige kwaliteit in de plaats treedt van de met de omgevingswaarde aangegeven kwaliteit. Omdat beginselen als stand still/geen achteruitgang niet op elk deelterrein van het omgevingsrecht van toepassing zijn, is ervoor gekozen om de huidige bepalingen van de Wet milieubeheer niet in het wetsvoorstel op te nemen en deze in de uitvoeringsregelgeving beleidsneutraal uit te werken.
De Wet milieubeheer geeft in artikel 1.1 omschrijvingen van de begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu. Deze teksten zijn implementatie van de mer-richtlijn, maar worden door de hele Wet milieubeheer toegepast, bijvoorbeeld in artikel 8.40 over algemene milieuregels. Bij de inbouw van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet kunnen deze omschrijvingen van milieu niet zonder meer worden overgenomen. De Omgevingswet heeft immers een veel bredere reikwijdte. De begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu zijn daarom enerzijds opgegaan in de omschrijving van fysieke leefomgeving en de doelen van de wet (artikel 1.2 en 1.3) en anderzijds opgenomen bij de 'milieuinstrumenten'. Soms op wetsniveau, bijvoorbeeld artikel 4.25 over algemene regels milieu, en soms in uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld ter uitwerking van het toetsingkader voor milieuactiviteiten (artikel 5.13). De Wet milieubeheer kent een brede omschrijving van milieu, waaronder bijvoorbeeld ook cultuurhistorische waarden vallen, en past die uniform toe. In het wetsvoorstel is gezien de diversiteit aan regels die het bundelt gekozen voor een op-maat-aanpak. Dat betekent bijvoorbeeld dat cultuurhistorische waarden worden geborgd via omgevingsplannen en de vergunning voor de rijksmonumentenactiviteit, terwijl bij de algemene regels voor milieu gekozen is voor teksten uit de richtlijn industriële emissies die de 'traditionele' milieuthema's volgen. De brede omschrijving zal wel terugkomen in de uitvoeringsregelgeving over mer, waar de tekst van de Wet milieubeheer immers de implementatie van was.
De verantwoordelijkheid van de provincies voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden blijft behouden.
Het voor Rijk en provincies verplichte milieubeleidsplan gaat op in de omgevingsvisie, terwijl het milieuprogramma niet langer verplicht is, maar waar nodig vorm kan krijgen via een programma. De omgevingsvisie omvat overigens zowel de gebiedsgerichte als niet-gebiedsgerichte onderwerpen. Juist op het niveau van (nationale) visievorming moet de relatie worden gelegd tussen algemene doelstellingen en uitwerking daarvan in beleid voor enerzijds gebiedsgerichte activiteiten en anderzijds niet-locatiegebonden stoffen en producten.
Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt, zoals beschreven in paragraaf 4.3.9, terug als niet verplicht rioleringsprogramma. Een nationaal programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.
De regeling voor milieueffectrapportage uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is – onder aldaar beschreven wijzigingen – overgenomen in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel. De instellingsbepalingen voor de Commissie voor de milieueffectrapportage zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur die wordt gebaseerd op hoofdstuk 17 van het wetsvoorstel.
De regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer komen deels terug in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel. Regels die zich richten tot derden, zoals exploitanten van inrichtingen, worden overgeplaatst naar een algemene maatregel van bestuur.
De regels in hoofdstuk 11 over geluid en hoofdstuk 11a over kwaliteit van onderzoeken zullen in het spoor van de Wet geluidhinder en de Wet bodembescherming geïntegreerd worden.
Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de wetsvoorstellen over bodem en geluid zal de Wet milieubeheer nog bestaat uit de niet-gebiedsgerichte regelingen op het gebied van milieu en de regelingen over afvalstoffen. Op dat moment bevat de Wet milieubeheer in beginsel de volgende hoofdstukken:

- hoofdstuk 2: de Nederlandse emissieautoriteit en de Commissie genetische modificatie;
- hoofdstuk 8: stortplaatsen (huidige paragrafen 8.2 en 8.3);
- hoofdstuk 9: stoffen en producten[156];

[156] Per 1 januari 2012 is dit uitgebreid met enkele onderdelen uit de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging.

- hoofdstuk 10: afvalstoffen;
- hoofdstuk 12: registratie van gegevens van brandstoffen en elektriciteit uit hernieuwbare bronnen ten behoeve van vervoer;
- hoofdstuk 15: financiële bepalingen (alleen titel 15.9A vervalt);
- hoofdstuk 16: handel in emissierechten;
- hoofdstuk 17: bepalingen over ongewone voorvallen met afvalstoffen, milieuaansprakelijkheid en gevaarlijke stoffen;
- hoofdstuk 19: openbaarheid van milieu-informatie en
- bij die hoofdstukken behorende artikelen uit de overige hoofdstukken, zoals begripsbepalingen, procedures en handhaving.

In paragraaf wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder

In het verleden is al besloten tot modernisering en vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor geluidhinder. Daartoe is het traject 'Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid' (SWUNG) in gang gezet.
De eerste fase van dat traject (Swung-1) is afgerond met nieuwe wetgeving voor geluidhinder afkomstig van rijksinfrastructuur, die per 1 juli 2012 in werking is getreden[157]. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de geluidwetgeving daarmee vereenvoudigd en verbeterd door het invoeren van geluidproductieplafonds. Dat deze werkwijze wordt gewaardeerd en breed wordt gedragen, blijkt wel uit het feit dat de hiertoe ingediende wetsvoorstellen[158] met algemene stemmen zijn aangenomen door de Tweede Kamer en als hamerstuk zijn aanvaard door de Eerste Kamer.
Hoewel al eerder ontwikkeld, past deze werkwijze waarin rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties helder worden afgebakend, goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. De nieuwe geluidwetgeving, vooralsnog neergelegd in een nieuw hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, zal dan ook worden ingebouwd in de Omgevingswet.
In de tweede fase van het Swung-traject (Swung-2) wordt gewerkt aan een vergelijkbare vereenvoudiging en verbetering van de geluidwetgeving voor decentrale infrastructuur en industrielawaai, die na Swung-1 nog resteert in de Wet geluidhinder. Omdat Swung-2 in hoge mate de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur raakt, wordt de beleidsvorming in Swung-2 nog sterker dan bij Swung-1 het geval was, uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen de verschillende overheden. Deze beleidsvorming is een complex proces dat parallel verloopt aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Op 28 maart 2013 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen en beleidskeuzes van Swung-2[159]. De daarop volgende wetgeving voor geluid zal zodanig worden vormgegeven dat deze direct in de Omgevingswet is in te passen. De nu nog resterende delen van de Wet geluidhinder komen daarmee te vervallen.
Wel worden in het wetsvoorstel vast zaken als geluidsbelastingkaarten en actieplannen meegenomen; deze EU-verplichtingen sluiten goed aan bij Omgevingswet en zijn juridisch gezien gemakkelijk los te koppelen van de overige regelgeving. Die actieplannen zijn ondergebracht in hoofdstuk 3 en de geluidbelastingkaarten in hoofdstuk 20.

Wetsvoorstel Wet natuurbescherming

Op dit moment is een herziening van het wettelijke stelsel voor natuur in procedure. Daartoe strekt het voorstel voor de Wet natuurbescherming[160]. Het eindperspectief is dat deze wet opgaat in de Omgevingswet. Omdat de begrippen en definities aansluiten op de Omgevingswet kunnen de relevante onderdelen relatief eenvoudig worden ingepast in de Omgevingswet.
Het kabinet heeft besloten om het zelfstandige wetstraject, gericht op de modernisering van de natuurwetgeving door te zetten, zodanig dat de Wet natuurbescherming in 2014 kracht van wet kan verkrijgen. Dat is van belang, waar een algemeen gedeelde opvatting is dat het huidige wettelijke stelsel te ingewikkeld is geworden en niet meer is toegesneden op de behoeften in de praktijk.[161]
Bovendien geeft het wetsvoorstel invulling aan het bestuursakkoord natuur, waar het voorziet in decentralisatie van verschillende taken en bevoegdheden naar de provincies. Het is van belang dat de gewenste modernisering en decentralisatie zo snel mogelijk worden verwezenlijkt. Daar komt bij dat ook in de toekomst voor de Omgevingswet specifieke regels nodig zullen zijn voor de bescherming van kwetsbare natuurwaarden en internationale verplichtingen, en dat de gemoderniseerde, vereen-

[157] Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds), Stb. 2012, nr. 266.
[158] Bedoelde wetsvoorstellen droegen de Kamerstuknummers 32 252 en 32 625.
[159] Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.
[160] Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), 33 348.
[161] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van juni 2012 over het oorspronkelijke wetsontwerp, Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 4, blz. 3.

voudigde natuurwetgeving die de resultante is van de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, daarvoor gebruikt kan worden.
Met het oog op een toekomstige overheveling van de Wet natuurbescherming, een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en vermindering van de lasten voor overheden, burgers en bedrijven is het van belang dat nu al een maximale onderlinge afstemming tussen het wetsvoorstel natuurbescherming en de Omgevingswet wordt verzekerd. Dat gebeurt onder meer door in het wetsvoorstel natuurbescherming zoveel mogelijk uit te gaan van het begrippenkader, de instrumenten – onder meer de omgevingsvisie en programma's, algemeen verbindende voorschriften en de omgevingsvergunning – en de procedures zoals geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet. Dat gebeurt ook door zeker te stellen dat – ook zolang de natuurwetgeving nog in een afzonderlijke wet is geregeld – de praktijk daar zo min mogelijk van merkt, omdat beleids- en visievorming, planvorming en besluitvorming op geïntegreerde wijze plaatsvinden en de natuur- en landschapsaspecten – ook de specifieke eisen als voorzien in het wetsvoorstel natuurbescherming – daar ten volle in mee worden genomen.
De integratie van beleids- en visievorming wordt verzekerd omdat de onderdelen van de natuurvisie die van belang zijn voor de kwaliteit en het beheer van de fysieke leefomgeving onderdeel zullen uitmaken van de omgevingsvisie. Vooruitlopend daarop is in het wetsvoorstel natuurbescherming geregeld dat onderdelen van de natuurvisie onderdeel kunnen uitmaken van enige andere rijksvisie.
Een integrale gebiedaanpak wordt verzekerd door onder meer het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Omgevingswet te verankeren. Vooruitlopend daarop is in het wetsvoorstel natuurbescherming geregeld dat het beheerplan onderdeel kan uitmaken van een ander plan of programma dat betrekking heeft op de inrichting, het beheer of het gebruik van dat gebied. Ook is de programmatische aanpak in het wetsvoorstel natuurbescherming geheel op dezelfde leest geschoeid als de voorgestelde regeling van de programmatische aanpak in de Omgevingswet. Integratie van toetsen bij vergunningverlening wordt verzekerd door een koppeling met de omgevingsvergunning: als op grond van de Wet natuurbescherming een vergunning of ontheffing is vereist en voor dezelfde activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, dan wordt de natuurvergunning of -ontheffing onderdeel van de omgevingsvergunning. Er zal sprake zijn van één aanvraagprocedure bij één loket, leidend tot één integrale vergunning. Vooruitlopend daarop is nu in het wetsvoorstel natuurbescherming een koppeling opgenomen met de omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Voor het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van natuur en landschap zijn niet alleen de specifieke regels en instrumenten van de huidige natuurwetgeving en die van het wetsvoorstel natuurbescherming van belang, maar ook de regels en instrumenten van het huidige omgevingsrecht zoals onder meer de generieke milieuwetgeving, de ruimtelijke ordeningswetgeving en de waterwetgeving. Deze regels en instrumenten zullen onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingswet. De reikwijdte van de Omgevingswet is zodanig ruim dat de instrumenten probleemloos voor natuur en landschap in de breedste betekenis kunnen worden ingezet. Zo zal waar nu het 'natuurnetwerk Nederland'[162], landschappen en lokale natuur planologisch worden beschermd met gebruikmaking van de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, straks na het van kracht worden van de Omgevingswet een vergelijkbare bescherming kunnen worden geboden met de instrumenten van de Omgevingswet: het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en – zo nodig – instructieregels van de provincie of het Rijk. Waar nu op grond van de Wet milieubeheer en de Waterwet regels kunnen worden gesteld ter verzekering van de milieu- en waterkwaliteit, ook met het oog op natuurdoelstellingen, zullen straks na het van kracht worden van de Omgevingswet regels kunnen worden gesteld op grond van deze wet: gemeenten, provincies en Rijk zullen op grond van die wet een ruime bevoegdheid krijgen voor het vaststellen van omgevingswaarden en het stellen van regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben over die leefomgeving. Om de gewenste natuurkwaliteit te realiseren zal ook gebruik kunnen worden gemaakt van specifieke instrumenten in de Omgevingswet, zoals de programmatische aanpak. Het wetsvoorstel natuurbescherming voorziet op onderdelen – wegens de specifieke vereisten van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de internationale verplichtingen inzake biodiversiteit – in beschermingsinstrumenten, zoals de natuurvisie, het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, de vergunningplicht voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor Natura 2000-gebieden en de soortenbeschermingsverboden, gekoppeld aan een ontheffingenstelsel. Die aanvullende bescherming zal – zoals aangegeven – in de praktijk integraal worden meegenomen in de beleids- en visievorming, de planvorming en besluitvorming als voorzien in de Omgevingswet. Dit staat de inzet van instrumenten van de Omgevingswet – ook voor natuur- en landschapsdoelen – dus niet in de weg.

Woningwet

In de Woningwet zijn in de hoofdstukken I en II regels opgenomen over het (ver)bouwen, de staat, het

[162] Voorheen 'ecologische hoofdstructuur'.

gebruik en de sloop van bouwwerken, over de staat en het gebruik van open erven en terreinen en over de bouwverordening en welstand. Op grond van de Woningwet zijn hierover algemeen geldende minimumvoorschriften opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Ook is een aantal onderwerpen nog lokaal geregeld via de bouwverordening. In hoofdstuk III van de Woningwet is een aantal bijzondere bepalingen opgenomen, waaronder een aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag tot het verplichten van het treffen van voorzieningen op een hoger niveau dan het in het Bouwbesluit 2012 voorgeschreven niveau voor bestaande bouwwerken. De inhoud van de hoofdstukken I en II en een gedeelte uit hoofdstuk III wordt opgenomen in de Omgevingswet of in de hierop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De grondslag voor het in het Bouwbesluit 2012 stellen van regels over de staat en het gebruik van open erven en terreinen is niet in het wetsvoorstel overgenomen, omdat het stellen van dergelijke regels in het algemeen het best op gemeentelijk niveau kan plaatsvinden. De regels over buitengewone omstandigheden in hoofdstuk VII van de Woningwet komen terug in hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel. De bepalingen van de Woningwet die meer betrekking hebben op het wonen, waaronder een aantal bijzondere bepalingen uit hoofdstuk III en de bepalingen uit hoofdstuk V over woningcorporaties, zullen niet meegenomen worden.

7.5 Doorkijk naar verdere integratie van wetten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting zal de Omgevingswet in de toekomst verder uitgebouwd worden met andere onderdelen van het omgevingsrecht. Daarvoor gelden de volgende uitgangspunten:

- Inbouw gebeurt in de huidige structuur van de Omgevingswet. In de bestaande structuur worden wijzigingen doorgevoerd, zoals het toevoegen van leden of artikelen, om het onderwerp te kunnen regelen via de Omgevingswet. Voorbeeld: de provinciale taken op het gebied van natuur worden bij de inbouw van de Wet natuurbescherming toegevoegd aan artikel 2.13. Ook zijn hoofdstukken gereserveerd voor nieuwe onderwerpen.
- Uitgangspunten voor de Omgevingswet blijven onverkort gelden. Het betreft bijvoorbeeld:
  - zo min mogelijk afwijken van de Awb;
  - consistente aanpak voor het verdelen van onderwerpen over regelingsniveaus;
  - inhoudelijke kleuring zonder te gedetailleerde bepalingen op wetsniveau;
  - consistente terminologie;
  - beknopt en eenvoudig taalgebruik.
- Gezien het bovenstaande zal inbouw van bestaande wetten geen grote gevolgen hebben voor de structuur van de Omgevingswet. De procedurele regels worden in beginsel geüniformeerd, inhoudelijke bepalingen en instructieregels voor het decentrale bestuur komen in amvb's krachtens de Omgevingswet. Wél op wetsniveau zullen taakopdrachten aan het bestuur te vinden zijn, zoals een opdracht om bepaalde regels te stellen.
- De gekozen reikwijdte van de Omgevingswet blijft ongewijzigd. Zo worden wetten die uitsluitend gericht zijn op volkshuisvesting of op de verhouding tussen bestuur en private actoren die publieke diensten verrichten niet geïntegreerd.
- Wetswijzigingen moeten materieel nut hebben. Er moet een integratievoordeel zijn in aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselherziening, of zicht zijn op minder administratieve lasten of bestuurslasten. Waar dat voordeel er niet is, heeft de integratie geen prioriteit. Dat wil niet zeggen dat een wet over de fysieke leefomgeving nooit geïntegreerd zal worden in de Omgevingswet als er nauwelijks een integratievoordeel is. Integratie zal dan echter pas plaatsvinden op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld op het moment dat een wet toch substantiële wijzigingen moet ondergaan.
- De aanpak is flexibel, ook vanuit het besef dat een aanzienlijk deel van de hier beschreven ontwikkelingen slechts onder volgende kabinetten tot stand kan komen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt per onderdeel van de wetgeving een visie van de regering op de toekomstige integratie weergegeven.

Wet bodembescherming, Wet geluidhinder en Hoofdstukken 11 en 11a Wet milieubeheer

De onderwerpen bodem en geluid zijn buiten het voorliggende wetsvoorstel gebleven omdat het beleid inhoudelijk wordt vernieuwd ten tijde van de totstandkoming van het ontwerp van de Omgevingswet. Integratie van de bodemregelgeving (Wet bodembescherming, Wbb en hoofdstuk 11a Wet milieubeheer) en de geluidregelgeving (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer) wordt echter voortvarend aangepakt. De inzet van de regering is erop gericht de aanvullingswetten in te dienen in dezelfde periode als de Invoeringswet Omgevingswet. De verdere voortgang is afhankelijk van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen en de totstandkoming van uitvoeringsregelgeving. De voorkeur gaat er naar uit dat de nieuwe regels voor bodem en geluid in werking kunnen treden op de datum dat de Omgevingswet in werking treedt.
De inbouw van de wetten kan plaatsvinden in de bestaande hoofdstukken van de Omgevingswet. De taken voor provincies en gemeenten en daarbij behorende interbestuurlijke instructies kunnen een plaats krijgen in hoofdstuk 2. Algemene regels kunnen hun grondslag vinden in hoofdstuk 4. De ontheffingen van algemene regels uit de Wet bodembescherming kunnen worden geïntegreerd in de

omgevingsvergunning. Ook de ondersteunende instrumenten passen in de bestaande hoofdstukken. In de vorige paragraaf is ingegaan op de integratie van de Wet geluidhinder. Over de Wbb wordt nog het volgende opgemerkt. In 2009 is het convenant 'Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties' gesloten tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen[163]. De in het convenant opgenomen afspraken zullen leiden tot een grondige beleidsherziening van de Wbb waarbij een van de uitgangspunten is dat het bodembeleid zo veel mogelijk zal worden benaderd vanuit de samenhang met andere beleidsterreinen. De bepalingen die betrekking hebben op saneringen van historische verontreiniging en de aanpak van bodemverontreiniging en bodemaantasting zijn onderwerpen van de herziening. De preventieve bepalingen over het voorkomen van bodemverontreiniging zullen zoveel mogelijk behouden blijven binnen de herziene Wbb.
Bij de integratie van de Wbb in de Omgevingswet zijn de volgende zaken van belang:

- De bepalingen over saneringen van historische verontreinigingen (saneringsparagraaf) in de Wbb zullen op termijn nog slechts gelden voor lopende gevallen. Mogelijk komt hiervoor overgangsrecht in de Omgevingswet.
- Andere afspraken uit het convenant hebben inmiddels geleid tot twee wijzigingen van de Wet bodembescherming. Op 1 juli 2012 is een wetswijziging in werking getreden die het mogelijk maakt om verontreinigd grondwater gebiedsgericht aan te kunnen pakken.[164] Een tweede wetswijziging, gericht op het verminderen van belemmeringen voor het aanpakken van spoedlocaties en het terugdringen van administratieve en bestuurlijke lasten, is op 1 februari 2013 in werking getreden.[165,166] Dit heeft geleid tot wijzigingen van de Wbb die – voor zover relevant – na afronding van de lopende vernieuwing zullen worden geïntegreerd in de Omgevingswet.
- De ontwikkelingen rond de Structuurvisie Ondergrond (STRONG)[167]. Daarin zijn het duurzaam gebruik van bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond relevante onderwerpen.

Waterwet en Wrakkenwet

De *Waterwet* zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog bestaan uit financiële regelingen (waaronder het deltafonds) en de regelingen voor het deltaprogramma en de deltacommissaris. De resterende delen van de Waterwet hebben geen directe betekenis voor burgers en bedrijven, met uitzondering van de regeling over de verontreinigingsheffing. Bezien vanuit de watersector, die nu gewend is aan één wet, ligt integratie echter voor de hand. Dat zal worden opgepakt na afronding van de deltabeslissingen die nu worden voorbereid. Integratie kan waarschijnlijk plaatsvinden in de hoofdstukken 3, 13 en 17.
De *Wrakkenwet* van 1934 bevat regelingen voor het opruimen van vaartuigen en andere voorwerpen die zijn gestrand, gezonken of aan de grond geraakt. Na aankondiging van een voornemen tot opruiming kan een vaartuig of voorwerp door de waterbeheerder worden verwijderd zonder recht tot schadevergoeding van de eigenaar als gevolg van die opruiming. Voor de waterbeheerders is het praktisch om dit instrument te vinden in dezelfde wet waarmee zij ook andere taken uitvoeren. Inhoudelijk is er overigens geen significant integratievoordeel te verwachten. Voorzien is de integratie te betrekken bij de integratie van de Waterwet. De inhoud kan waarschijnlijk een plaats krijgen in hoofdstuk 19.

Wet natuurbescherming

De inhoudelijke vernieuwing van de regelgeving voor natuur gebeurt via het nu aanhangige wetsvoorstel voor de *Wet natuurbescherming*. Zoals beschreven in de vorige paragraaf gaat de Wet natuurbescherming als eigenstandig traject door. In de Omgevingswet worden direct de natuurvisie, het beheerplan en de vergunning meegenomen; deze onderdelen worden bij de Invoeringswet Omgevingswet aangepast, zodat (delen van) de natuurvisie in de omgevingsvisie komen, het beheerplan zijn grondslag vindt in de Omgevingswet en de vergunning maximaal is afgestemd. In een separaat traject wordt een wijziging van de Omgevingswet voorbereid waarin de overige delen van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet worden opgenomen. Naast opname van de taken in hoofdstuk 2, de algemene regels in hoofdstuk 4 en de vergunningen in hoofdstuk 5 zal ook uitbreiding in gereserveerde hoofdstukken nodig zijn in verband met niet-locatiegebonden onderwerpen als soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel.

[163] Stcrt. 2009, 18077.
[164] Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater), Stb. 2012, nr. 222.
[165] Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, Stb. 2012, nr. 621.
[166] Een nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in het op 1 juli 2013 in werking getreden Besluit van 27 mei 2013 tot wijziging van enige besluiten in verband met de wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering (Stb. 2012, 621).
[167] Kamerstukken II 2011/12, 33 136, nrs. 1–5.

Wetgeving met betrekking tot grondeigendom

De *Wet voorkeursrecht gemeenten*, de *Wet inrichting landelijk gebied*[168]ende *onteigeningswet* maken het voor de overheid mogelijk inbreuk te maken op grondeigendom. De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt gemeenten (en soms ook provincies en Rijk) de mogelijkheid een recht van eerste koop te vestigen op onroerende zaken met een agrarische bestemming. De Wet inrichting landelijk gebied biedt de mogelijkheid eigendommen en beheertaken (van overheden) in het landelijk gebied te herverdelen. De onteigeningswet biedt de meest vergaande ingreep: het ontnemen van eigendom. Teneinde via de Omgevingswet een integraal instrumentarium te bieden voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving acht de regering het wenselijk deze wetten via een separaat wetsvoorstel te integreren in de Omgevingswet. Volgens onderzoekers van de Radboud Universiteit kunnen de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigeningswet wat betreft de procedure worden vereenvoudigd.[169] Omdat dit onderwerp een uitgewerkte regeling op wetsniveau vergt, zijn hiervoor enkele hoofdstukken gereserveerd in het nu voorliggende wetsvoorstel. Bij het opstellen van een aanvullingswet wordt ingezet op procedurele vereenvoudiging en worden de reikwijdte van het voorkeursrecht bezien.
Het kabinet overweegt een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, onder andere op basis van de ervaringen met de lopende pilots met stedelijke herverkaveling[170]. Stedelijke herverkaveling is het ruilen van grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) tussen eigenaren om ontwikkeling mogelijk te maken. Gemeenten hoeven geen grondposities in te nemen, waardoor financiële risico's beperkt worden. Dit past in verschuiving van actief naar een meer faciliterend grondbeleid; een verschuiving die in de huidige marktomstandigheden al gaande is. Herverkaveling kan al op vrijwillige basis, afdwingen moet nu via onteigenen. In Nederland bestaat ruime ervaring met landinrichting in het landelijk gebied, maar voor herverkaveling in stedelijk gebied is er in ons land – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland – geen wettelijke regeling. De afgelopen jaren zijn geregeld pleidooien gehouden voor een wettelijke regeling voor het stedelijk gebied en uitleggebieden. Bezien wordt welke reële behoefte er in de praktijk is en of daar een eenvoudige, bruikbare regeling voor kan worden ontworpen.

Wegbeheer

De *Wegenwet*, de *Waterstaatswet 1900* en de *Wet herziening wegenbeheer* voorzien in regelingen voor het beheer van wegen. De Wegenwet van 1930 regelt enerzijds de openbaarheid van wegen en anderzijds de verplichting voor de beheerder om de weg in een goede staat te behouden. De openbaarheid van wegen vereist een wettelijke regeling, maar het huidige stelsel is sterk verouderd. Al eerder is besloten tot vernieuwing in samenhang met de Waterstaatswet 1900 en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken[171].
De Waterstaatswet 1900 is in de loop van de jaren diverse malen aangepast, waardoor grote delen inmiddels vervallen zijn. Bij de inwerkingtreding van de Waterwet is de reikwijdte beperkt tot droge waterstaatswerken. De wet regelt nu in de eerste plaats de overdracht van wegen en enkele gedoogplichten. Daarnaast bevat de wet diverse toezichtsbepalingen op het gebied van beheer van droge waterstaatswerken.
Integratie in de Omgevingswet heeft diverse voordelen:

- het biedt gelegenheid de verouderde wetgeving te herzien;
- het lijkt mogelijk het wegenbeheer te organiseren langs dezelfde lijnen als het waterbeheer;
- het besluit tot onttrekking van een weg aan de openbaarheid kan worden meegenomen in een omgevingsvergunning of projectbesluit;
- de informatie over openbaarheid van wegen kan gedigitaliseerd worden.

Het lijkt goed mogelijk in de Omgevingswet hetgeen te regelen dat deze wetten nu regelen. Dit vereist echter een nieuwe beleidsmatige visie op de regelingen. Deze zal worden ontwikkeld in samenspraak met gemeenten en provincies, die de regelingen toepassen, en met belanghebbenden zoals wandelorganisaties. Op basis van deze visie zal een wetsvoorstel tot aanvulling van de Omgevingswet tot stand komen. Integratie zal dan ook plaatsvinden via een aanvullingswet. Vooruitlopend daarop zullen via de Invoeringswet Omgevingswet al de uitgewerkte of niet langer vereiste delen van de Wet herziening wegenbeheer worden geschrapt.

[168] Behalve de hier beschreven regelingen omvat deze wet op dit moment regelingen voor meerjarenprogramma's van Rijk en provincies voor gebiedsgericht beleid en het investeringsbudget landelijk gebied. De regering heeft voorgesteld deze te schrappen via het op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget), 33 441. Dit wetsvoorstel schrapt ook de Reconstructiewet concentratiegebieden.
[169] Radboud Universiteit Nijmegen, Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en evaluatie van de Onteigeningswet, oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage.
[170] Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 66.
[171] Kamerstukken II 2006/07, 29 892, nr. 18; Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1068; Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3.

Resterende milieuwetgeving

De *Wet milieubeheer* bevat hoofdstukken over stoffen en producten, over afvalstoffen en handel in emissierechten. Het voorstel voor de *Wet natuurbescherming* bevat onder andere niet-locatiegebonden regelingen over soortenbescherming, jacht en hout en houtproducten. De regering kiest voor integratie in de Omgevingswet vanwege de grote raakvlakken op beleidsniveau (ook in de EU) en bij een deel van de bedrijven, dat te maken heeft met zowel gebiedsgerichte als niet-locatiegebonden regels of toestemmingen.
Bij de inbouw van deze wetgeving krijgt de Omgevingswet – in de nu nog gereserveerde hoofdstukken 6, 7 en 8 – een apart regime voor algemene regels voor niet-locatiegebonden handelingen met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (zoals invoeren, uitvoeren, ten verkoop aanbieden, verhandelen, ter beschikking stellen aan een ander, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, vervoeren enzovoorts) en voor ontheffing daarvan. Deze regels hebben een ander karakter dan de regels over locatiegebonden activiteiten. Het is vrijwel altijd landelijk of Europees uniforme regelgeving, met slechts voor incidentele gevallen ruimte voor (gebiedsgericht) maatwerk. Onder andere vanwege de uniformiteit wordt vaak gebruik gemaakt van – direct werkende – EU-verordeningen waarbij Nederland slechts hoeft te voorzien in uitvoeringsbepalingen, zoals bepalingen over de sanctionering van overtredingen. Voor zover ontheffingen mogelijk zijn, worden deze centraal uitgegeven en zijn ze vaak persoons- of organisatiegebonden (in tegenstelling tot de zaaksgebonden omgevingsvergunning) en soms begrensd in aantal. Bij de opname in de Omgevingswet zal voor de marktgerichte onderdelen van deze regelgeving een keuze worden gemaakt of inbouw in de Omgevingswet voor de hand ligt of bij andere wetgevingscomplexen wordt aangesloten.
Bij de inbouw van de Wet milieubeheer zal bezien worden of voordelen bereikt kunnen worden door de aansluiting tussen de *Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden,* de *Meststoffenwet* en de *Wet voorkoming verontreiniging door schepen* en de nieuwe hoofdstukken van de Omgevingswet te verbeteren. Winst is met name te verwachten bij de vernieuwing en integratie van de tientallen algemene maatregelen van bestuur van de Wet milieubeheer.

Informatiewetgeving

Als gevolg van de opkomst van de informatiesamenleving is wetgeving over informatie over de fysieke leefomgeving sterk in ontwikkeling. De *Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken* dateert van 2004, de *Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten* en de *Wet basisregistraties adressen en gebouwen* dateren van 2008, de *Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie* van 2009. Op dit moment is het voorstel voor de *Wet basisregistratie grootschalige topografie*[172] aanhangig bij de Eerste Kamer. Een voorstel voor de *Wet basisregistratie ondergrond* zal dit jaar nog worden aangeboden aan de Tweede Kamer.
Op langere termijn kan consolidatie van dit complex aan wetgeving aan de orde zijn, daarbij uiteraard rekening houdend met de ervaringen die op dat moment zijn opgegaan en met eventuele mogelijkheden voor harmonisatie. Overigens zou te zijner tijd ook kunnen blijken dat meer integratievoordeel bereiken is door een niet-thematische samenvoeging, bijvoorbeeld door wetten over basisregistraties in één wet te bundelen.
Gegeven de resultaten van de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken[173] vereist deze wet op kortere termijn aanpassing. Het kabinet overweegt dit jaar nog of de bestaande wet wordt aangepast of dat de inhoudelijke aanpassing wordt gecombineerd met integratie in de Omgevingswet.
De Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie dient ter implementatie van de inspire-richtlijn[174]. Deze wet gaat niet verder dan wat Europees is vereist. Deze keuze sluit minder goed aan bij de ambities op het gebied van vermindering van onderzoekslasten door het verbeteren van de gegevensontsluiting. Indien dit aanleiding vormt voor een beleidswijziging, kan dat reden zijn om deze wet te integreren in de Omgevingswet.

Planning integratie

Dit omvangrijke wetsvoorstel zal dus worden gevolgd door diverse minder omvangrijke voorstellen. Er is niet gekozen voor integratie in één voorstel. Het is onwenselijk de Omgevingswet of de Invoeringswet Omgevingswet te belasten met onderwerpen die nog beleidsinhoudelijke vernieuwing vergen. De inhoudelijke vernieuwing van de regelgeving vereist immers gedegen inhoudelijke bespreking met de decentrale overheden en andere belanghebbenden en inhoudelijke bespreking met het parlement. Als bij de bespreking verschillen van inzicht naar voren zouden komen, dan kunnen die

[172] Regels omtrent de basisregistratie grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie), 33 527.
[173] Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.
[174] Richtlijn 2007/2/EG van het Europees parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PbEU 2007, L 108).

in een zelfstandig traject worden opgelost, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortgang van de Omgevingswet of van de integratie van andere onderwerpen daarin.
In onderstaande tabel wordt indicatief aangegeven in welke volgorde de verschillende wetsvoorstellen behandeld zouden kunnen worden. De planning is afhankelijk van de vele factoren, zoals de complexiteit van de wetsvoorstellen, de aansluiting op andere trajecten (zoals andere wetten, beleidsontwikkeling en Europese verplichtingen) en parlementaire processen. De voorkeur gaat er naar uit dat aanvullingen met betrekking tot bodem, geluid en grondeigendom op dezelfde dag in werking kunnen treden als de Omgevingswet. Voor de andere onderwerpen wordt latere inwerkingtreding voorzien, maar werkzaamheden kunnen wel starten voordat module 1 is afgerond. De volgorde van de aanpak van andere onderwerpen zal nader worden bepaald in overleg met maatschappelijke partijen.

Tabel: schets van de modulaire aanpak.

Module 1 **Ambtelijke voorbereiding loopt, inzet: gereed op datum inwerkingtreding Omgevingswet**	**Module 2** **Ambtelijke voorbereiding start, parlementaire behandeling terwijl Omgevingswet in werking treedt**	**Module 3** **Ambtelijke voorbereiding start na inwerkingtreding Omgevingswet**
Omgevingswet Invoeringswet Omgevingswet Aanvulling bodem Aanvulling geluid Aanvulling grondeigendom	← Aanvulling milieu (niet-locatiegebonden) → ← Aanvulling water → ← Aanvulling wegbeheer → ← Aanvulling natuur →	

7.6 Overige raakvlakken met bestaande en voorgenomen wetgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de stroomlijning van het omgevingsrecht. Dit wetsvoorstel richt zich in de eerste plaats op de opname in de Awb van de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet, zodat deze in het hele omgevingsrecht van toepassing worden. De regering wil de mogelijkheden van de Awb maximaal benutten voor een efficiënte toepassing van het omgevingsrecht. Daarom zal de wijziging van de Awb worden benut om andere moderniseringen door te voeren die met name van betekenis zijn voor de toepassing van de Omgevingswet.
Zo wordt in overeenstemming met de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State de coördinatieregeling onder de Awb zodanig aangepast dat deze toepasbaar wordt voor het hele omgevingsrecht. Daarbij zullen bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, zoals doorzettingsmacht voor het coördinerend bevoegd gezag, een plek in de Awb krijgen. In het wetsvoorstel wordt deze coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden en meer samenhang in de besluitvorming. Dit verhoogt de inzichtelijkheid, de kwaliteit en de snelheid van het formele besluitvormingstraject.
In het wetsvoorstel is verder zoveel mogelijk aangesloten op de Awb. Verbijzonderingen en aanvullingen op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, die nu voorkomen in wetten die in de Omgevingswet integreren, keren niet terug als daarvoor bij nader inzien geen goede reden is.

Drinkwaterwet

De Drinkwaterwet bevat nauwelijks omgevingsrechtelijke componenten. De Drinkwaterwet is primair gericht op de levering van drinkwater en bevat hoofdzakelijk bepalingen over de taken van drinkwaterbedrijven, de kwaliteit van drinkwater, de leveringszekerheid en continuïteit, de doelmatigheid van de drinkwatersector en de tarieven. De bepalingen richten zich vooral op de drinkwaterbedrijven (sectorwetgeving). Naar hun aard vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Voor de openbare drinkwatervoorziening zijn verschillende omgevingsgerichte onderwerpen van belang, zoals bescherming van de bronnen voor de productie van drinkwater, vergunningverlening voor de onttrekking van grondwater en de aanleg van watervoorzieningswerken. Wetgeving die hierop betrekking heeft, vormt geen onderdeel van de Drinkwaterwet, maar is opgenomen in andere wetten, zoals de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met eventuele doorwerking in provinciale verordeningen. Via de opname van deze wetten in de Omgevingswet vindt integratie van deze aspecten plaats.

Huisvestingswet, Leegstandswet

De Huisvestingswet regelt de woonruimteverdeling in geval van schaarste, het woningvoorraadbeheer via een huisvestingsverordening en bevat bovengemeentelijke voorschriften voor de huisvesting van asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders). De Leegstandwet regelt de mogelijkheid voor tijdelijke verhuur van leegstaande gebouwen in bijzondere omstandigheden en de mogelijkheid voor gemeenten om leegstandbeleid te voeren via een verordening. Het instrumentarium van de Huisvestingswet en de Leegstandswet heeft als zodanig geen directe gevolgen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wetten zullen dan ook niet in de Omgevingswet opgaan.
Soms is er wel samenloop van de gereguleerde activiteiten. Voor de Huisvestingswet geldt dit voor het onderdeel woningvoorraadbeheer. Vergunningen voor splitsen, ontrekken, samenvoegen of omzetten (=onttrekken) van woonruimte kunnen samengaan met bouwactiviteiten en soms met een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen of voor locatieontwikkeling. Dat laatste geldt ook voor de leegstandsvergunning. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal daarom voorzien in enkele procedurele koppelingen, die de samenloop van vergunningenplichten regelen.

Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw)

Deze wet is hoofdzakelijk een procedurele wet die regels geeft over de te nemen stappen en de te betrekken partijen bij het aanleggen van een wegtunnel langer dan 250 meter. Op 1 juli 2013 is een wijziging[175] in werking getreden die heeft geleid tot een norm voor de veiligheid van wegtunnels en tot het vastleggen van een gestandaardiseerde uitrusting voor tunnels in beheer bij het Rijk. Die wijziging is noodzakelijk voor een beter voorspelbaar en beheersbaar verloop van de procedure van totstandkoming van een tunnel. Vanwege die lopende wijziging is er van afgezien om de Warvw te integreren in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel. Omdat de Warvw zich richt tot een beperkte groep bestuursorganen en niet tot burgers en bedrijven is er geen aanleiding om de regelgeving over tunnelveiligheid op korte termijn alsnog te integreren. Op een later moment zal worden onderzocht of en hoe de Warvw in de Omgevingswet kan worden geïntegreerd.

Wet afschaffing plusregio's

Het voorstel[176] voor de Wet afschaffing plusregio's voorziet in het afschaffen van de plusregio's op grond van hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen en creëert de grondslag voor de toedeling van verkeers- en vervoertaken aan twee door gemeenten en provincies in te richten vervoerregio's. De plusregio's hebben op dit moment twee bevoegdheden die de Omgevingswet raken. Op de bevoegdheid tot het vaststellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan is ingegaan in de toelichting op het intrekken van de Planwet verkeer en vervoer (zie paragraaf 7.2). Daarnaast krijgen zij bevoegdheden op grond van artikel 12 van het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor (bescherming van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur). Artikel 12 zal opgaan in de Omgevingswet (zie paragraaf 7.4). In lijn met het wetsvoorstel tot het afschaffen van de plusregio's is in de Omgevingswet niet voorzien in een bevoegdheid voor de plusregio's over dit onderwerp. Afhankelijk van het verloop van het parlementaire traject zal op een later moment worden bezien wat de consequenties van bedoeld wetsvoorstel zijn voor het voorstel voor de Omgevingswet. Dan zullen ook de eventueel noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd.

Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Wet overleg verkeer en waterstaat

Deze wetten zijn organisatiebesluiten voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur respectievelijk de Overlegorganen Infrastructuur en Milieu. Burgers, bedrijven en uitvoerende overheden worden niet geraakt door de wetten. Integratie in de Omgevingswet levert daarom geen maatschappelijke winst op. Ook zullen de raad en de overlegorganen blijven adviseren over onderwerpen die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Daarom kiest de regering niet voor integratie.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen is het wettelijk kader voor regels over het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland. De wet heeft niet alleen betrekking op het vervoeren van gevaarlijke

[175] Wet van 12 juni 2013 tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels, Stb. 2013, 242.
[176] Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's, 33 659.

stoffen, maar ook op daarmee samenhangende activiteiten, zoals het vullen van tanks en het laden en lossen van gevaarlijke stoffen. De bij en krachtens deze wet gestelde regels hebben onder meer betrekking op de aanduiding en verpakking van gevaarlijke stoffen, de vervoermiddelen en wijze van vervoer en op de deskundigheid van de vervoerder. Deze regels vloeien grotendeels voort uit internationale overeenkomsten en EU-richtlijnen, hebben een niet-gebiedsgericht karakter en lenen zich derhalve niet voor opname in de Omgevingswet. Daarnaast kent de wet een aantal bevoegdheden om het vervoer over bepaalde routes te verbieden of juist langs bepaalde routes te verplichten.
Op 9 juli 2013 heeft de Eerste Kamer de wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in verband met de totstandkoming van een basisnet vervoer gevaarlijke stoffen[177] aangenomen. Het basisnet omvat een samenstel van wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en waar spanning is of verwacht wordt tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de belangen van een veilige omgeving. Het wetsvoorstel voorziet in de aanwijzing van deze wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren en in de vaststelling door de Minister van Infrastructuur en Milieu van plaatsen langs het basisnet waar het externe veiligheidsrisico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen aan een maximum wordt gebonden (de zogenoemde risicoplafonds). In het wetsvoorstel is daarbij een systematiek opgenomen om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te beheersen. Deze systematiek omvat monitoring en verslaglegging aan de Tweede Kamer. Voor het gebied tussen de infrastructuur die deel uitmaakt van het basisnet en de door de Minister aangewezen plaatsen gelden ruimtelijke beperkingen. Deze ruimtelijke beperkingen worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. Deze ruimtelijk relevante regels zullen in de toekomst op de Omgevingswet gebaseerd worden.

8 Omzetting EU-richtlijnen

8.1 Inleiding

In paragraaf is aangegeven dat bij het ontwerpen van de Omgevingswet is uitgegaan van een uit de EU-regelgeving afgeleide basale ordening. Uit voor de Omgevingswet relevante EU-richtlijnen is de beleidscyclus gedestilleerd waarop het wetsvoorstel geënt is. Het hanteren van onder meer deze beleidscyclus maakt het makkelijker de EU-richtlijnen in de toekomst te implementeren.

'Wanneer Europese wetgeving zeer ingrijpende gevolgen heeft voor de inhoud van een nationaal wetgevingscomplex, kan het verstandig zijn niet vast te houden aan nationale begrippen, kaders en instrumenten. De nationale wetgeving wordt dan gemodelleerd naar de Europese wetssystematiek. (..) Overname van de Europese systematiek gaat soms zo ver dat ook nationale regels en procedures die niet vallen onder de reikwijdte van de Europese regeling, uit oogpunt van eenvormigheid en consistentie onder de Europese systematiek worden gebracht. (..) Het voordeel van overname van de Europese systematiek is dat zij kan bijdragen aan een systeem waarin implementatie van nieuwe Europese wetgeving eenvoudig plaats kan hebben', aldus de Raad van State.[178]

Voor een aantal van de in de Omgevingswet geïntegreerde beleidsterreinen en wetten geldt dat zij overwegend worden gestuurd door EU-regelgeving. Het milieubeleidsterrein is daar een belangrijk voorbeeld van, maar ook op de terreinen water, natuur en bouwen drukt de EU-regelgeving een belangrijke stempel terwijl ook infrastructuur, monumentenzorg en luchtvaart met EU-richtlijnen (of internationale verdragen) te maken hebben.
De systematiek uit de EU-richtlijnen is overgebracht naar het wetsvoorstel door de overname van instrumenten uit de EU-regelgeving. Hiermee wordt de implementatie en werkwijze vereenvoudigd. Zo is een aantal definities gestroomlijnd en zijn verschillende soorten normstelling onder de integrale noemer omgevingswaarden gebracht (waarna via instructieregels zo nodig diversiteit mogelijk is in de doorwerking ervan). De proactieve aanpak van de gebruiksruimte (zie paragraaf 5.9) alsook de programma-aanpak van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel maken een betere doelrealisatie mogelijk, zoals die in bepaalde EU-richtlijnen is neergelegd (zoals de richtlijn luchtkwaliteit en de kaderrichtlijn water).
Voor het omgevingsrecht is een groot aantal EU-richtlijnen van belang. Een groot deel van deze richtlijnen wordt in de Omgevingswet en in de uitvoeringsregelgeving (via de te integreren nationale wetgeving) ge(her)ïmplementeerd. Hieronder volgt een overzicht van deze richtlijnen.
In de artikelsgewijze toelichting is meer concreet aangegeven waar sprake is van specifieke implementatie(verplichtingen). In de hierna volgende paragraaf wordt globaal aangegeven welke richtlijnen op welke wijze zijn opgenomen in het wetsvoorstel.
In het onderstaande overzicht wordt ingegaan op de voor de Omgevingswet belangrijkste

[177] Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet), 32 862.
[178] Jaarverslag van de Raad van State van 2010, hoofdstuk Eenheid en verscheidenheid, blz. 71.

EU-richtlijnen. Latere aanvullingen van de Omgevingswet zullen het beschrijven van andere richtlijnen rechtvaardigen. Zo zal nog een aantal milieuaspecten worden geïntegreerd die afkomstig zijn van nu nog niet beschreven richtlijnen.

8.2 Mer-richtlijn en smb-richtlijn

De mer-richtlijn voor 'project-mer' (2011/92/EU) en de smb-richtlijn voor 'plan-mer' (2001/42/EG) hebben tot doel een beoordeling van projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben (voorafgaand aan de vergunningverlening) op die effecten respectievelijk het bijdragen aan integratie van milieu-overwegingen in voorbereiding en vaststelling van plannen of programma's, met het oog op het bevorderen van een duurzame ontwikkeling.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijnen zijn tot op heden beide geïmplementeerd via hoofdstukken 2 (paragraaf 2.2), hoofdstuk 7 (artikelen 7.1 t/m 7.42) en hoofdstuk 14 (paragraaf 14.2) van de Wet milieubeheer en in het Besluit milieueffectrapportage.

Implementatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel zijn de mer-bepalingen uitgewerkt in hoofdstuk 16 en artikel 17.5; ze worden verder uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. In vergelijking met de huidige situatie in de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage wordt in het wetsvoorstel meer gedelegeerd naar uitvoeringsregelgeving, zoals bijvoorbeeld de inhoud van het MER en grensoverschrijdende situaties.
Omdat de Omgevingswet zelf nieuwe instrumenten kent, is daarvoor bezien of de mer van toepassing is. Grosso modo kan gezegd worden dat een omgevingsvisie of een programma van hoofdstuk 3 of een omgevingsplan van hoofdstuk 4, met een kaderstellend karakter en potentiële aanzienlijke milieugevolgen, plan-mer-plichtig zijn. Ook visies, plannen en programma's waarvoor een passende beoordeling op grond van de habitatrichtlijn is vereist vallen onder die categorie. Zie ook paragraaf 4.16.3.
De smb-richtlijn verplicht tot onafhankelijke kwaliteitsborging bij de plan-mer. Met het oog hierop is ook in het wetsvoorstel advies van de Commissie mer bij plan-mer verplicht. Bij de project-mer daarentegen is deze kwaliteitsborging niet verplicht en soms ook niet nodig omdat de bevoegde instantie zelf in staat is een goede afweging te maken. Daarom is ervoor gekozen dat het toetsingsadvies bij een project-MER facultatief te laten zijn (te bepalen door de bevoegde instantie).
De mer-verplichtingen zijn in het wetsvoorstel beter in lijn gebracht met de overige procedures: zo is bijvoorbeeld voorzien in het tegengaan van stapelen van mer-verplichtingen; wordt beter aangesloten bij andere procedures bij participatie en evaluatie; en worden alleen bruikbare en reële alternatieven onderzocht. De verplichtingen uit de richtlijnen als zodanig zijn alle overgenomen in het wetsvoorstel of worden overgezet naar het Omgevingsbesluit.

8.3 Kaderrichtlijn water

Dekaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG) schrijft voor dat de oppervlaktewateren en het grondwater in de Europese Unie vanaf 2015 in een goede toestand moeten verkeren en dat hoe dan ook verdere verslechtering van de toestand moet worden voorkomen. Voor oppervlaktewateren houdt deze eis in dat voor elk waterlichaam, op basis van het beginsel 'one out, all out', niet alleen voor elke stof een goede chemische toestand moet zijn bereikt, maar ook een (veel parameters omvattende) goede ecologische toestand.
Voor grondwater houdt de eis in dat voor elk grondwaterlichaam een goede kwantitatieve en een goede chemische toestand moet worden gerealiseerd. Verder moeten er maatregelen worden genomen om negatieve trends die de kwaliteit bedreigen tijdig om te keren en om verspreiding van (historische) bodemverontreiniging tegen te gaan.
Daarnaast bevat de kaderrichtlijn water eisen over de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater dat bestemd is om drinkwater van te maken en eisen over de kwaliteit van water in beschermde gebieden, zoals Natura 2000-gebieden.

Implementatie in de huidige wetgeving

In Nederland is ervoor gekozen in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009) milieukwaliteitseisen vast te stellen, waarmee bovenstaande algemene vereisten worden geconcretiseerd. Voor de ecologische toestand zijn de vereisten verder geconcretiseerd in de Regeling monitoring kaderrichtlijn water. De milieukwaliteitseisen zijn gekoppeld aan de waterplannen die op grond van de Waterwet moeten worden opgesteld door Rijk, provincies en waterschappen. In het genoemde besluit zijn ook

de uitzonderingen opgenomen die door de kaderrichtlijn water zijn toegestaan op het gebied van fasering en doelverlaging.
Een andere belangrijke verplichting op grond van de kaderrichtlijn water houdt in dat monitoring plaatsvindt om na te gaan in hoeverre de waterkwaliteit aan de milieukwaliteitseisen voldoet. De resultaten van de monitoring dienen bovendien als basis voor het opstellen van de waterplannen en eventueel voor maatregelen om bij te sturen als zich problemen met de waterkwaliteit voordoen.
In aanvulling op de kaderrichtlijn water zijn nog twee andere EU-richtlijnen vastgesteld, namelijk de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Deze richtlijnen bevatten nog specifieke vereisten, die vooral een verdere uitwerking van het bovenstaande zijn.

Implementatie in het wetsvoorstel

In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de overheidszorg voor (onder meer) water en grondwater vastgelegd en toebedeeld en worden omgevingswaarden vastgesteld en wordt de doorwerking daarvan geregeld. Hoofdstuk 20 bevat de grondslag voor monitoring en registratie.
Op grond van artikel 13 van de kaderrichtlijn water zorgen de lidstaten ervoor dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedbeheerplan wordt opgesteld. Dit moet gebeuren in samenwerking met de andere lidstaten in hetzelfde internationale stroomgebiedsdistrict. Daarnaast moet op grond van artikel 11 van de kaderrichtlijn water voor elk stroomgebiedsdistrict ook een maatregelenprogramma worden opgesteld, met het doel het stroomgebiedbeheerplan te operationaliseren.
In het wetsvoorstel heeft dit nu zijn beslag gekregen in hoofdstuk 3: hierin wordt bepaald dat stroomgebiedbeheersplannen worden opgesteld voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied.
Verder wordt in dit hoofdstuk 3 de grondslag gegeven voor het nationale en provinciale waterprogramma. Bepaalde aspecten uit het huidige nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren, krijgen een plaats in een waterprogramma van het Rijk (zie paragraaf 4.3.9 van deze memorie van toelichting).
Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel biedt onder andere grondslagen voor algemene regels. Bij algemene regels wordt een aantal richtlijnverplichtingen vastgelegd. Als algemene regels niet voldoende zijn voor het borgen van het nakomen van richtlijnvereisten, is maatwerk mogelijk, of kan op basis van hoofdstuk 5 een vergunningplicht worden ingesteld voor een individuele toetsing. Bij lozingen zijn zowel algemene regels als vergunningen relevant.

8.4 Grondwaterrichtlijn

In de grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) worden enkele onderdelen van de kaderrichtlijn water verder uitgewerkt en specifieke maatregelen voor grondwater vastgesteld. De doelstellingen van deze richtlijnen zijn dezelfde.

Implementatie in de huidige wetgeving

De kwaliteitseisen zijn momenteel eveneens via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 geïmplementeerd en gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen op grond van de Waterwet. Datzelfde geldt voor de omkering van trends. Monitoring is in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bij ministeriële regeling geregeld.
De grondwaterrichtlijn bevat ook specifieke verplichtingen om het inbrengen van verontreinigende stoffen in het grondwater te beëindigen en om verspreiding van historische verontreinigingspluimen via het grondwater te voorkomen. De eerste verplichting is geïmplementeerd in verschillende regelingen, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen. In Nederland is grondwater onderdeel van de bodem, en om die reden is preventie van grondwaterverontreiniging ook via het Besluit Bodemkwaliteit geregeld. De verplichtingen tot het tegengaan van verspreiding zijn geïmplementeerd via onder meer de saneringsregeling in de Wet bodembescherming (die op een later moment in de Omgevingswet zal worden ingebouwd, zie paragraaf 7.5).

Implementatie in het wetsvoorstel

Implementatie van de richtlijn in de Omgevingswet vindt conform het onder kaderrichtlijn water genoemde in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel plaats (en in de uitvoeringsregelgeving die zal worden omgehangen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet).

8.5 Richtlijn prioritaire stoffen

De richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EG) is net als de grondwaterrichtlijn een aanvulling op de kaderrichtlijn water, waarin enkele onderdelen van die richtlijn die betrekking hebben op waterkwali-

teitseisen voor aangewezen prioritaire chemische stoffen en lozingen van dergelijke stoffen in oppervlaktewater verder worden uitgewerkt.

Implementatie in de huidige wetgeving

De kwaliteitseisen zijn net als beide andere richtlijnen via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 geïmplementeerd en gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen op grond van de Waterwet.
De bepalingen voor lozingen hebben onder meer betrekking op het werken met mengzones, waarin soepeler eisen kunnen worden gehanteerd dan daarbuiten voor de waterkwaliteit gelden. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in het door de Minister van Infrastructuur en Milieu uitgegeven 'Handboek Immissietoets, toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater'. Dit document is aangewezen als 'beste beschikbare techniek'-document in de Regeling omgevingsrecht, wat betekent dat het bij de verlening van watervergunningen voor lozingen verplicht moet worden toegepast als beste beschikbare techniek.
Verder is in de richtlijn prioritaire stoffen bepaald dat lozingen van (gevaarlijke) prioritaire stoffen moeten worden beëindigd of beperkt. Dit is in Nederland geïmplementeerd via het stellen van emissiegrenswaarden in verschillende ministeriële regelingen op grond van het Waterbesluit. Een algemene verplichting om lozingen van (gevaarlijke) prioritaire stoffen te beëindigen of beperken is in de Nederlandse regelgeving niet uitdrukkelijk opgenomen.

8.6 Richtlijn overstromingsrisico's

De richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG) ziet op de beperking van de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van mens, milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid. Op grond van deze richtlijn worden lidstaten geacht te overleggen en kaarten en plannen te maken over het beheer van overstromingsrisico's. De plannen dienen in ieder geval te worden afgestemd met andere staten in het stroomgebieddistrict. Uitgangspunten daarbij zijn niet-afwenteling, stroomgebiedenaanpak, risicobenadering, duurzaamheid en publieke participatie.

Implementatie in de huidige wetgeving

In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd via de Waterwet, de Wet veiligheidsregio's en de Algemene wet bestuursrecht. Aan de uitvoering wordt vorm gegeven door het maken van overstromingsgevaar- en risicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn gebaseerd op de waterplannen die op verschillende bestuurlijke niveaus (Rijk, provincie, waterschap) worden vastgesteld.

Implementatie in het wetsvoorstel

De omgevingswaarden (overstromingskans) voor Rijk en provincie zijn in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel opgenomen, de informatieverplichting is opgenomen in hoofdstuk 20 en de rapportages daarover worden in hetzelfde hoofdstuk uitgewerkt. In dit hoofdstuk is verder een algemene grondslag opgenomen voor de vaststelling van kaarten. De plannen worden in het wetsvoorstel verankerd via hoofdstuk 3: gelet op de EU-verplichtingen moeten programma's worden opgesteld voor onder meer stroomgebied- en overstromingsrisicobeheer (artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's). In hoofdstuk 3 is bovendien een grondslag opgenomen voor overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Ook zijn grondslagen opgenomen voor het provinciale niveau.

Overigens zal het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma uit de Waterwet nog worden herzien, en op een later moment worden overgebracht.

8.7 Richtlijn stedelijk afvalwater

De richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EG) heeft tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van de lozing van stedelijk afvalwater en van het afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. De richtlijn bevat eisen voor het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater. Verder bevat de richtlijn voor een deel van de eisen een tijdschema wanneer daaraan moet zijn voldaan. Er zijn ook eisen opgenomen over de afvoer van zuiveringsslib, waaronder een verplichting tot beëindiging van de afvoer van dat slib naar oppervlaktewateren.

Implementatie in de huidige wetgeving

Implementatie vind op dit moment vooral plaats via de Waterwet en de Wet milieubeheer en daarop gebaseerde besluiten.

Implementatie in het wetsvoorstel

De richtlijn wordt in het wetsvoorstel geïmplementeerd via hoofdstuk 2, waarin de overheidszorg wordt toebedeeld. Specifiek gaat het om artikel 2.11, eerste lid onder a, onder 3°: hierin wordt de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater toebedeeld aan de gemeente. Daarnaast artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, waarin de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, is toebedeeld aan het waterschap.
De voorschriften over de afvoer van zuiveringsslib worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 4.
De vergunningseis voor lozing op riolering is omgezet in algemene regels met vergunningsplicht, dit valt onder hoofdstukken 4 en 5.
Omdat met de Omgevingswet het inrichtingenbegrip vervalt ten gunste van het activiteitenbegrip, vervalt ook een aparte grondslag voor lozingen buiten inrichtingen; derhalve kunnen ook de besluiten worden geïntegreerd (in het grotere cluster voor algemene regels) en volstaat één grondslag voor lozingen.

8.8 Kaderrichtlijn mariene strategie

De kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG) heeft als doel de bescherming en het herstel van de Europese zeeën en een gezonde milieutoestand in 2021, zonder dat dit ten koste gaat van economische activiteiten. Hiertoe moeten lidstaten op het niveau van mariene regio's, plannen ontwikkelen voor het zeewater dat tot hun grondgebied behoort. Voor Nederland is dit het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan.
In de plannen moeten elementen worden opgenomen zoals een omschrijving van de goede milieutoestand van de betreffende wateren; de vaststelling van milieudoelen en indicatoren; vaststelling en uitvoering van een monitoringsprogramma; ontwikkeling en toepassing van programma's van maatregelen voor het bereiken / behouden van een goede milieutoestand.
De deadline voor het opstellen van een operationeel programma is 2015. In 2016 moeten deze programma's van start gaan. In 2019 publiceert de Commissie een eerste evaluatierapport en in 2021 moeten de zeewateren in goede milieutoestand verkeren.

Implementatie in de huidige wetgeving

De kaderrichtlijn mariene strategie sluit nauw aan bij de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn mariene strategie isdoor Nederland geïmplementeerd in het Waterbesluit dat is gebaseerd op de Waterwet. Het Waterbesluit bepaalt dat de kernelementen van de mariene strategie voor de Noordzee worden opgenomen in het Nationaal Waterplan.

Implementatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel is in hoofdstuk 3 de grondslag opgenomen voor het actieplan en het programma van maatregelen, bedoeld in de artikelen 5 en 13 van de kaderrichtlijn mariene strategie. Uitwerking van de bepalingen over het programma blijft op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Zoals toegelicht in paragraaf 4.3.9 zullen in het nieuwe planstelsel de onderdelen van het nationale waterplan die volgen uit EU-richtlijnen samen met het beheerplan voor de rijkswateren worden opgenomen in een nationaal waterprogramma. Ook het actieplan en het maatregelenprogramma voor de mariene strategie maken hier onderdeel van uit.

8.9 Zwemwaterrichtlijn

De zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG) beoogt het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het zwemwater (binnen- en kustwateren) en de bescherming van de gezondheid van de mens.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijn is voor het grootste deel geïmplementeerd in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) en uitvoeringsregelgeving. Daarnaast bevat de Waterwet met bijbehorende uitvoeringsregelgeving ook bepalingen voor de implementatie.

Implementatie in het wetsvoorstel

De uitgangspunten van de Whvbz, Waterwet en uitvoeringsregelgeving worden ingebouwd in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving. De Whvbz wordt in het wetsvoorstel met name uitgewerkt in hoofdstukken 2 en 4, maar de bepalingen in hoofdstuk 4 zijn niet gebaseerd op verplichtingen uit de zwemwaterrichtlijn maar op nationaal recht. In hoofdstuk 2 wordt de toedeling van bevoegdheden

geregeld; een grondslag voor beheer zwemlocaties gelegd waaronder vallen: de indeling van aangewezen zwemwaterlocaties in kwaliteitsklassen, het beheer van de zwemwaterkwaliteit, de bevoegdheid tot aanwijzing van zwemwater en zwemlocaties (aan gedeputeerde staten), de bevoegdheid om voor een zwemwater of zwemlocatie een negatief zwemadvies of een zwemverbod in te stellen, als de hygiëne of veiligheid daartoe aanleiding geeft, de vaststelling van het tijdvak voor het gebruik van zwemlocaties (badseizoen). In hoofdstuk 4 is de grondslag voor algemene regels over hygiëne en veiligheid van zwemmen en baden te vinden. In hoofdstuk 10 is een gedoogplicht opgenomen voor het aanbrengen van tekens (ter voorlichting van het publiek over de kwaliteit van het zwemwater). In hoofdstuk 16 is bepaald dat de aanwijzing van zwemwater en zwemlocaties tot stand komt met toepassing van de afdeling 3.4 van de Awb. Hoofdstuk 20 bevat ten slotte een grondslag voor het registeren en verzamelen van gegevens over zwemwater en zwemlocaties.
Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt parallel aan de Omgevingswet vernieuwd, op basis van de uitgangspunten van de Omgevingswet.

8.10 Richtlijn industriële emissies

De richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) ziet op een geïntegreerde vergunningverlening en is een samenvoeging van de eerdere richtlijnen, waarvan de IPPC-richtlijn[179] de bekendste is. De richtlijn zorgt dat bedrijven één loket en één procedure voor hun vergunning hebben. Ter uitvoering beoordeelt het bevoegd gezag in één keer en samenhangendeen groot aantal onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor activiteiten gevolgen kunnen hebben, waaronder lucht, water en bodem. De richtlijn zorgt voor een strikte toepassing van beste beschikbare technieken in vergunningverlening om nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken en schrijft doelmatig en programmatisch toezicht voor.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijn is op dit moment geïmplementeerd door middel van wijzigingen in de Wabo, Waterwet en de Wet milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht en Activiteitenbesluit milieubeheer.

Implementatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel vinden de eisen uit de richtlijn industriële emissies een plek in hoofdstuk 4 (delegatiegrondslag voor rijksregels over toepassing van beste beschikbare technieken) en hoofdstuk 5, waar het gaat om afbakening vergunningplichtige activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en bij de eisen aan vergunningverlening. Deze eisen worden nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

8.11 Richtlijn luchtkwaliteit

De richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) heeft als doel het voorkómen of verminderen van schadelijke gevolgen voor menselijke gezondheid en milieu als geheel. De richtlijn stelt eisen aan de lidstaten voor wat betreft het aanwijzen van zones en agglomeraties voor het hele grondgebied voor beoordeling van het niveau van luchtverontreiniging voor een aantal stoffen waaronder zwavel, stikstof, lood, fijn stof. Daarnaast gelden grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, PM_{10}, $PM_{2,5}$, lood, benzeen en koolmonoxide.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijn luchtkwaliteit is in Nederland geïmplementeerd in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en verder uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving. In hoofdstuk 5 heeft het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit een plek gekregen.

Implementatie in het wetsvoorstel

Voor de milieukwaliteitseisen (in de Omgevingswet: omgevingswaarden) is in het wetsvoorstel een delegatiegrondslag opgenomen in hoofdstuk 2, waarna de uitwerking van de normstelling plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.
Een nationaal programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 voorziet in de mogelijkheid om een programma met programmatische aanpak vast te stellen, bijvoorbeeld in het geval dat een omgevingswaarde overschreden dreigt te worden. In hoofdstuk 19 wordt voorzien in

[179] Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996, L 257).

een regeling bij een ongewoon voorval. Op grond van hoofdstuk 20 zal de verslaglegging over de luchtkwaliteit worden geregeld.

8.12 Nec-richtlijn

De richtlijn nationale emissieplafonds, of nec-richtlijn (2001/81/EG) heeft het oogmerk om grootschalige luchtverontreiniging en verzuring in Europa terug te dringen, met het oog op bescherming van de menselijke gezondheid en van natuurwaarden.
De nec-richtlijn bevat Europese plafonds voor een aantal verzurende en luchtverontreinigende stoffen. De richtlijn kent per EU-lidstaat plafonds toe voor de totale emissies van zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH_3) in 2010. De richtlijn bevat eveneens rapportageverplichtingen voor de lidstaten over de wijze waarop zij voldoen aan de eisen met betrekking tot de nationale emissieplafonds voor 2010.

Implementatie in de huidige wetgeving

De nec-richtlijn werd oorspronkelijk geïmplementeerd in de Wet inzake de luchtverontreiniging, later zijn de bepalingen over de nationale emissieplafonds overgezet in de Wet milieubeheer.

Implementatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt in hoofdstuk 2 een opsomming gegeven van omgevingswaarden voor het milieucompartiment die op rijksniveau door middel van een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Deze verplichting biedt de basis voor onder meer de implementatie van de nec-richtlijn.
Bij de algemene maatregel van bestuur, waarbij omgevingswaarden worden vastgesteld, moet de juridische kwalificatie daarvan worden aangegeven: wat voor verplichting betreft het, en voor wie; geldt een termijn; geldt de verplichting voor het hele grondgebied? Maatwerk is mogelijk, zoals bijvoorbeeld bij de verplichtingen die uit de nec-richtlijn voortvloeien.
In hoofdstuk 3 wordt bepaald dat, gelet op de EU-verplichtingen, programma's worden opgesteld om dergelijke verplichtingen te bereiken. Voor de nec-richtlijn is de verplichting gehaald, zodat het betreffende programma is 'uitgewerkt'. Wanneer de (aangekondigde) nieuwe nec-richtlijn is opgesteld, en deze een planverplichting bevat, kan deze in hoofdstuk 3 worden toegevoegd. Overigens geldt op grond van hoofdstuk 3 ook een meer algemene planverplichting: als uit de monitoring blijkt dat niet tijdig wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, zal een programma moeten worden opgesteld gericht op het voldoen daarvan. Monitoring is nodig om te kijken of de verplichte doelen gehaald worden. Als uit monitoring op grond van hoofdstuk 20 blijkt dat (op korte termijn) niet meer wordt voldaan aan een omgevingswaarde zoals deze op grond van hoofdstuk 2 is gesteld, moet een nieuw programma worden opgesteld. Een dergelijk programma is erop gericht om aan de omgevingswaarde te (blijven) voldoen. In paragraaf 4.3.9 wordt nader ingegaan op de verplichte programma's.
In hoofdstuk 20 staat de delegatiebepaling voor de monitoring: op grond van monitoring wordt bepaald of aan de omgevingswaarden van hoofdstuk 2 wordt voldaan. In uitvoeringsregelgeving wordt het systeem van monitoring uitgewerkt en aangewezen wie de verantwoordelijke bestuursorgaan is voor het meten of berekenen van de kwalitatieve toestand (van het betreffende aspect van de fysieke leefomgeving). De nec-richtlijn bevat concrete verplichtingen tot monitoring, deze zullen worden uitgewerkt krachtens hoofdstuk 20.

8.13 Richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, Richtlijn tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter

De richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie[180] en richtlijn tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter[181] zien op inspraak, toegang tot informatie en toegang tot de rechter, alle op het vlak van milieu. De richtlijnen zijn deels in (eigen) EU-richtlijnen verwerkt.

[180] Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 41).
[181] Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU2003, L L156).

Implementatie in de huidige wetgeving

In Nederland zijn de richtlijnen deels in de Wet openbaarheid van bestuur, en deels in de Awb geïmplementeerd, en tot op heden ook deels in de Wet milieubeheer: artikel 4.1a om afdeling 3.4 van de Awb van overeenkomstige toepassing op plannen en programma's (van de richtlijn) te verklaren tenzij andere specifieke regels gelden; artikel 4.1.b om deze procedure weer niet van toepassing te verklaren op plan-mer en de kaderrichtlijn water omdat daarvoor al de MER-procedure geldt.

Implementatie in het wetsvoorstel

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de bepalingen over openbaarheid van milieu-informatie. Deze zullen op een later moment worden overgebracht vanuit de Wet milieubeheer. Verder zullen op grond van hoofdstuk 16 in het Omgevingsbesluit de gevallen worden aangewezen waarop het verdrag van Aarhus en de bovengenoemde richtlijnen ter uitvoering van dat verdrag van toepassing zijn. Hierop zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling van de 3.4 Awb van toepassing worden verklaard, zodat hiermee artikel 4.1 Wet milieubeheer is omgezet.
Ook voor programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

8.14 Seveso-richtlijn

De Seveso-richtlijn (2012/18/EU) heeft als doel de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu.
De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer toe ervoor te zorgen dat de exploitant alle nodige maatregelen neemt om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. De richtlijn verplicht de lidstaten er toe om in hun ruimtelijk beleid rekening te houden met de noodzaak voldoende afstand te laten bestaan tussen kwetsbare gebieden (zoals dicht bevolkte gebieden en natuurgebieden) en bedrijven die risico's voor de fysieke leefomgeving met zich meebrengen vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

Implementatie in de huidige wetgeving

De Seveso-richtlijn is in Nederland onder andere geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo), het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en de Wet veiligheidsregio's. Het Brzo bevat algemene regels gericht tot de exploitant van activiteiten met bepaalde gevaarlijke stoffen of met gevaarlijke stoffen in bepaalde hoeveelheden. Deze regels zien onder meer op het treffen van beheersmaatregelen om zware ongevallen te voorkomen en op het periodiek verstrekken van een veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag, dat dit rapport vervolgens moet beoordelen en openbaar moet maken. Het Brzo integreert regelgeving op het vlak van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.
Het Bevi is gericht tot overheden die bevoegdheden uitoefenen die van invloed kunnen zijn op de externe veiligheid, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning voor bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen en besluiten die voorzien in ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van zodanige bedrijven. Het Bevi bevat milieukwaliteitseisen op het gebied van externe veiligheid. Deze eisen bieden een maatstaf voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van bedrijven die risico's veroorzaken buiten het eigen bedrijfsterrein en de toelaatbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen in de buurt van die bedrijfsterreinen. Deze eisen hebben betrekking op het plaatsgebonden risico. Daarnaast bevat het besluit regels voor de afweging en verantwoording van groepsrisico's.

Implementatie in het wetsvoorstel

In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het Rijk instructieregels vaststelt voor de externe veiligheidsrisico's vanwege opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen. In de algemene maatregel van bestuur waarbij deze instructieregels worden gesteld kan worden bepaald op welke wijze zij doorwerken bij besluiten op grond van de wet, zoals het verlenen van een omgevings-vergunning, een omgevingsplan of een projectbesluit.

8.15 Richtlijn omgevingslawaai

De richtlijn omgevingslawaai (2002/49/EG) beoogt bescherming tegen geluidhinder te geven, en verplicht daartoe de lidstaten een aanpak te maken om de schadelijke gevolgen van blootstelling aan omgevingslawaai te voorkomen, vermijden of verminderen. Dit moet onder meer gebeuren door het maken van geluidbelastingkaarten, het geven van voorlichting aan het publiek en de vaststelling van actieplannen om het doel van de richtlijn te verwezenlijken.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijn omgevingslawaai is momenteel geïmplementeerd via hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk 8A van de Wet luchtvaart.

Implementatie in het wetsvoorstel

In hoofdstuk 3 worden de grondslagen neergelegd voor programma's, waaronder het actieplan uit de richtlijn omgevingslawaai, door gemeenten, provincies en het Rijk. In hoofdstuk 20 wordt bepaald dat geluidbelastingkaarten worden vastgesteld voor wegen, spoorwegen en luchthavens door de bestuursorganen die de actieplannen opstellen.

8.16 Vogelrichtlijn, habitatrichtlijn

De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn hebben tot doel de bescherming van soorten en van typen natuurgebieden. De vogelrichtlijn (oorspronkelijk 74/409/EEG, gecodificeerd in 2009/147/EU) beoogt bescherming van het populatieniveau van bepaalde vogels door hun verblijfplaatsen te beschermen, in stand te houden of te herstellen opdat het natuurlijk evenwicht van de soorten wordt behouden (binnen redelijke grenzen). De habitatrichtlijn (92/43/EEG) strekt tot behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (dus: plantensoorten, diersoorten met uitzondering van vogels, en habitats). De instelling van daartoe benodigde beschermingszones vallen onder het Europese gebiedennetwerk Natura 2000.

Implementatie in de huidige wetgeving

De richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Flora- en faunawet en in de Natuurbeschermingswet 1998. Het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming integreert beide wetten en de Boswet, onder inachtneming van de vereisten van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

Implementatie in het wetsvoorstel

Hoewel de Wet natuurbescherming naar verwachting in 2014 in werking zal treden, is het eindperspectief dat deze wet opgaat in de Omgevingswet. Zie verder paragraaf 7.4. In de Omgevingswet worden nu wel al het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, (onderdelen van) de natuurvisie en de vergunningsprocedure meegenomen en geïntegreerd.
Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel bevat grondslagen voor de vaststelling van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Met de beheerplannen worden de doelstellingen voor instandhouding van habitats en soorten in Natura 2000 gebieden uitgewerkt (zie verder paragraaf 4.3.9). De vergunningplicht voor activiteiten die gevolgen hebben voor Natura-2000 gebieden is opgenomen in artikel 5.1, derde lid.

9 Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving

9.1 Inhoud van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de uitvoering van de Omgevingswet voorzien is. Uitvoering wordt hier bedoeld als het bereiken van de doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening (paragraaf 1.4). De Omgevingswet biedt de instrumenten. Het is aan een ieder, burgers, bedrijven en overheden, om daar uitvoering aan te geven. Een goede uitvoering, die bijdraagt aan de geschetste verbeterdoelen, is daarmee niet vanzelfsprekend. Behalve wettelijk instrumentarium zijn er andere randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden: de juiste kennis, het toepassen van het juiste instrument op de juiste wijze, een cultuur waarin gewerkt wordt vanuit vertrouwen, voldoende capaciteit in de uitvoering en tot slot de juiste digitale systemen en ondersteuning. Dit hoofdstuk richt zich op de elementen van de uitvoering die randvoorwaardelijk zijn voor een goede uitvoering. Achtereenvolgens behandelt dit hoofdstuk de implementatie (9.2), uitvoering, toezicht en handhaving (9.3) en digitalisering (9.4).

9.2 Implementatie

De ervaring met eerdere wetgevingstrajecten zoals de Waterwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Wabo heeft geleerd dat een goede implementatie veel tijd kost en een vroegtijdige start noodzakelijk is om te zorgen dat de invoering van de Omgevingswet geen vertraging oploopt vanwege het niet beschikbaar zijn van de implementatieproducten (bijvoorbeeld digitale systemen). Ook vanuit het consultatietraject wordt veel aandacht gevraagd voor de fasering en timing van invoering. Tijdig beginnen is dan ook een eerste succesfactor voor een goede implementatie. Een tweede succesfactor

is de inzet op kennis, kunde, houding en gedrag. De inmiddels uitgevoerde botsproeven hebben duidelijk gemaakt dat het hebben van geschikt instrumentarium niet vanzelfsprekend betekent dat dit ook wordt benut en op de juiste wijze wordt ingezet. Implementatie is dus niet alleen het overdragen van feitelijke kennis over de wet, maar vooral het overdragen van succesvolle werkwijzen (bepaalde vaardigheden en werkprocessen) en gedrag. De derde succesfactor voor een goede implementatie is draagvlak onder gebruikers.
Bovenstaande succesfactoren in acht genomen is het kabinet samen met provincies, gemeenten en waterschappen een verkenning naar de implementatie gestart. Op basis van deze verkenning wordt een implementatieprogramma vastgesteld door het kabinet samen met de vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen, na consultatie van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven. De verkenning wordt opgezet volgens de MIRT-systematiek en 'sneller en beter', waarbij er op basis van participatie van tal van gebruikers (overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) getrechterde besluitvorming plaatsvindt. Ook in de uitvoering van het implementatieprogramma spelen de gebruikers een centrale rol. Alle producten, van handleidingen tot trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld om er voor te zorgen dat de implementatie optimaal is toegesneden op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. De implementatie en dus ook de verkenning is gericht op vier samenhangende onderdelen:

- invoeringsbegeleiding: de tijdelijke voorzieningen, zoals trainingen, bijeenkomsten en brochures, die nodig zijn om gebruikers te kunnen laten werken naar de letter en de geest van de Omgevingswet;
- informatiepunt toepassing omgevingsrecht: breed opgezet portaal dat voor alle gebruikers toegankelijk is als helpdesk, meldpunt klachten, kenniscentrum (beschikbaar stellen documenten) en dat de monitoring verzorgt van de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet;
- digitale informatievoorziening omgevingsrecht: het faciliteren van uitvoeringsprocessen en voorzien in landelijke voorzieningen die gericht zijn op vastleggen en toegankelijk maken van omgevingsinformatie (zie paragraaf 9.4);
- uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH): verkend wordt waaraan de uitvoering van VTH moet voldoen om te passen binnen en aan te sluiten op de met de Omgevingswet beoogde stelselherziening. Ook wordt in beeld gebracht welke consequenties dat heeft voor de inrichting van de uitvoering van VTH op dat moment. Dit speelt zich af binnen de kaders van de ingrijpende wijziging van de uitvoering van VTH tot 2015 als gevolg van de eerder ingezette ontwikkelingen en programma's.

Impact op de uitvoeringspraktijk

Een belangrijk onderdeel van de verkenning is een analyse van de impact van de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving op de uitvoeringspraktijk. Het is immers cruciaal voor een goede werking van het nieuwe omgevingsrecht in de transitiefase en daarna dat de uitvoeringspraktijk op zijn taak berekend is en daarmee over de juiste implementatieproducten beschikt. De impactanalyse geeft ook belangrijke informatie die benut kan worden voor de Invoeringswet. Bijvoorbeeld over de tijd die nodig is om medewerkers op te leiden of lokale digitale systemen tijdig aan te passen. Bij de impactanalyse zal gebruik worden gemaakt van een 'Behavioural Insights Team'. Hierbij wordt gedragskennis benut om te komen tot een goed implementatieprogramma. Samen met gebruikers zal geïnventariseerd worden welk gedrag bij de uitvoering van de Omgevingswet wordt nagestreefd (bijvoorbeeld een faciliterende houding van overheden bij vergunningverlening) en welke maatregelen nodig zijn om tot dat gedrag te komen. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan individueel gedrag versus bestuurscultuur (gedrag dat in een context van een organisatie of groep tot stand komt).

'Nu al Eenvoudig Beter'

De regering vindt het van groot belang om nu al te beginnen met de implementatie van een eenvoudig betere uitvoeringspraktijk. Vooruitlopend op de invoering van de stelselherziening wordt daarom nu al ervaring opgedaan met het werken in de geest van de Omgevingswet. Dit vindt plaats onder de titel 'Nu al Eenvoudig Beter'. 'Nu al Eenvoudig Beter' inspireert overheden en andere gebruikersgroepen om anders te werken. Enerzijds omdat de huidige knelpunten in het omgevingsrecht deels samen hangen met kennis, kunde, houding en gedrag. Anderzijds wordt de transitie naar het nieuwe stelsel vergemakkelijkt door vooruitlopend op de Omgevingswet stappen te zetten naar een eenvoudig betere uitvoeringspraktijk. Daarbij gaat het om onderwerpen als het faciliteren van ruimtelijke ontwikkeling (onder andere flexibel bestemmen), verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming (onder andere de 'sneller en beter'-aanpak) en versnellen en verbeteren van algemene regels en vergunningen. Bijna altijd spelen cultuuraspecten, kennis en kunde een grote rol. Goede voorbeelden geïnventariseerd en gepresenteerd via een website. Ook vinden er excursies en bestuurlijke gesprekken plaats en er wordt een trofee uitgereikt voor het meest inspirerende voorbeeld.
Naast het delen van goede voorbeelden worden er ook pilots uitgevoerd. Zo wordt samen met gemeenten en waterschappen bekeken of de 'sneller en beter'-aanpak in het brede ruimtelijk domein

kan worden toegepast op lokaal niveau. Hiermee geeft het kabinet onder andere gehoor aan de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, die heeft geadviseerd pilots te starten met nieuwe instrumenten en aan de slag te gaan met de 'sneller en beter'-aanpak. Daarbij zullen de lessen worden betrokken die naar voren komen bij de 'sneller en beter'-aanpak in de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet.
Ook de experimenten van de Crisis- en herstelwet worden benut om de Omgevingswet van een stevig praktijkfundament te voorzien. Zo starten er, met behulp van het experimenteerartikel van de Crisis- en herstelwet, pilots rond flexibel bestemmen en omgevingsplannen. In het algemeen geldt dat een belangrijke aspect bij de experimenten een andere kijk op de maakbaarheid is. De tijd van grootse ingrepen en superprojecten lijkt voorbij. Organische ontwikkeling met initiatieven vanuit de samenleving past beter in dit tijdsgewricht. Dat vraagt om een daarbij passende vormgeving en toepassing van regels.

Invoering als lerend proces

Omdat de uitvoering cruciaal is voor het succes van de Omgevingswet, wordt in het kader van de implementatie voorzien in een meerjarig monitoringsprogramma voor de uitvoering van de wet. Het doel hiervan is het verbeteren van de inhoud van en het werken met de Omgevingswet door het in een leerproces stelselmatig verzamelen en benutten van ervaringen in de uitvoeringspraktijk. Bovendien biedt deze monitoring de mogelijkheid te rapporteren over de resultaten richting Tweede Kamer. Dit vormt een van de kernpunten van de visie van de regering op de uitvoering van de Omgevingswet. De ervaringen in de praktijk kunnen aanleiding geven tot verbeteringen van de wet of de uitvoeringsregelgeving. Door dit in een continu proces vorm te geven, wordt bijdragen aan een kenbaar wettelijk stelsel. Ten tweede zijn vernieuwing van de wet en de uitvoeringsregelgeving slechts een deel van de beweging naar een eenvoudig beter omgevingsrecht. Het gaat er juist om een gezamenlijk leertraject van alle betrokken gebruikersgroepen te bewerkstelligen, gericht op de vier verbeterdoelen van de stelselwijziging van het omgevingsrecht. Ook daarvoor is meerjarige monitoring belangrijk. Voor monitoring en evaluatie zullen uitvoerende overheden informatie moeten verstrekken.

9.3 Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving

Uitvoeringstaken en -verantwoordelijkheden van decentrale overheden en het Rijk

De Omgevingswet zal net als de Wabo, de Waterwet en veel andere in de Omgevingswet te integreren wetten in aanzienlijke mate in medebewind worden uitgevoerd door vooral gemeenten, provincies en waterschappen. Voor sommige domeinen binnen de Omgevingswet heeft het Rijk zelf een uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het Rijk verleent in sommige gevallen een omgevingsvergunning. Het Rijk kan verder projectbesluiten nemen als er een bovenregionaal belang in het geding is (bijvoorbeeld aanleg van energie-infrastructuur).
Het uitgangspunt is dat uitvoering (vergunningverlening, het ontvangen van meldingen en geven van maatwerkvoorschriften en ontheffingen bij algemene regels) en toezicht en handhaving zo veel mogelijk worden belegd bij hetzelfde bestuursorgaan. Dat is veelal de gemeente.
De in medebewind geroepen overheden zijn primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Het Rijk, dat wil zeggen de betrokken ministers, is verantwoordelijk voor het stelsel waarbinnen die overheden hun medebewindstaken in het kader van de Omgevingswet vervullen. De ministers geven sturing door:
- het stellen van de noodzakelijke wettelijke en beleidskaders waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd;
- het creëren van de vereiste basiscondities voor de uitvoering en het stellen van eisen waaraan de uitvoering moet voldoen (bijvoorbeeld kwaliteitscriteria).

Als onderdeel van de periodieke monitoring van de uitvoering (zie daarover paragraaf 9.2), vindt specifiek monitoring en evaluatie plaats van de uitvoering en de werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Professionalisering van de uitvoering

De professionalisering van de uitvoering van het omgevingsrecht door het anders inrichten van processen en uitvoeringsorganisaties, het vaststellen van eisen aan de uitvoeringskwaliteit en het scheppen van de condities voor het realiseren daarvan, krijgt de laatste jaren veel aandacht en verloopt langs verschillende sporen. Naast de verschillende initiatieven op het terrein van digitalisering, stroomlijning en verbetering van de dienstverlening en verdergaande integratie van vergunningverlening- en toezichtsactiviteiten in het kader van de Wabo, is in de periode 2009–2012 in een samenwerkingsverband tussen IPO, VNG en het Rijk onder de vlag van het Programma Uitvoering met Ambitie (PumA) gewerkt aan verdere, structurele verbetering van de uitvoering van VTH-taken op

het gebied van milieu, bouwen, ruimte, cultureel erfgoed en natuur. Belangrijke onderdelen van dit programma waren:

- het oprichten van een landelijk dekkend netwerk van 28 Regionale uitvoeringdiensten (RUD's) waarin kennis en deskundigheid gebundeld wordt. Deze organisaties worden volgens de tussen overheden gemaakte afspraken ten minste belast met de meer complexe VTH-taken en VTH-taken met een bovenlokale component op milieuterrein. Ze werken als een shared service organisatie voor de gemeenten en provincies die samen eigenaar zijn van de RUD. De vorming van een landelijk dekkend stelsel van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) zal in de loop van 2013 worden afgerond. Voorts wordt gewerkt aan een landelijke uniformering en opschaling van de uitvoering van VTH-taken voor de meest risicovolle bedrijven naar zes van de 28 RUD's;
- het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering van alle VTH-taken (zowel die welke worden overgedragen aan de RUD's als die welke bij de gemeenten achterblijven). Nieuw zijn de eisen die gaan over de deskundigheid en ervaring van vergunningverleners en inspecteurs en de minimaal benodigde capaciteit binnen een organisatie. Deze zullen begin 2015 volledig geïmplementeerd moeten zijn;
- het verbeteren van de samenwerking tussen Openbaar Ministerie/politie en het bestuur zodanig dat Openbaar Ministerie en politie zich kunnen richten op de zwaardere zaken.

RUD-vorming, kwaliteitsborging van de uitvoering en samenwerking zullen een wettelijke verankering krijgen door een voorgenomen wijziging van de Wabo, die later zal opgaan in de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel wordt nader toegelicht in paragraaf 4.18.2.

Verkenning uitvoering VTH

In de beleidsdomeinen milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, cultureel erfgoed, natuur en water zijn tal van ontwikkelingen gaande, die gevolgen hebben voor de uitvoering door gemeenten, provincies en waterschappen. Naast het eerder genoemde PUmA, wordt bijvoorbeeld ook het Actieplan Implementatie Natuurwetgeving uitgevoerd en wordt er gewerkt aan de doorontwikkeling van het Omgevingsloket online. Deze trajecten vinden gelijktijdig plaats, maar hebben ook een eigen tijdspad en dynamiek. De uitvoering van VTH blijft de komende jaren bovendien sterk in beweging, als gevolg van recente of te verwachten veranderingen in het speelveld. Verschillende wettelijke kaders zijn onlangs gewijzigd (bijvoorbeeld de Wabo) of worden binnenkort herzien (bijvoorbeeld de Woningwet), interbestuurlijke- en samenwerkingsrelaties tussen overheden zijn of worden herijkt en private partijen gaan een steeds grotere rol in de uitvoering vervullen.
De komst van de Omgevingswet leidt de komende jaren tot een volgende grootscheepse verandering. Het raamwerk wordt ingrijpend op de schop genomen: wettelijke instrumenten en procedures van tal van wetten worden herijkt. Een omvangrijke modernisering van de uitvoeringsregelgeving en een verdergaande digitalisering in het omgevingsrecht staan op stapel. De stelselherziening van het omgevingsrecht zal naar verwachting voor de uitvoering verschillende effecten kunnen hebben. De samenvoeging van een groot aantal wetten en de daarmee gepaard gaande integratie leidt, naar mag worden aangenomen, tot een behoefte aan optimalisering van de uitvoering. Dat kan gepaard gaan met allerlei vormen van samenwerking en afstemming tussen bestuursorganen. De Omgevingswet voorziet in een aantal concrete veranderingen in de regeling van vergunningverlening en handhaving die gevolgen zullen hebben voor de uitvoeringspraktijk. De beoogde overgang naar meer open normen, maatwerk en flexibilisering zal mogelijk hogere eisen stellen aan de uitvoering van VTH. Het vereenvoudigen en stroomlijnen van regels, de vernieuwing, versobering en harmonisering van het instrumentarium en de inzet van digitalisering kunnen bijdragen aan meer effectieve en efficiënte uitvoering.
Ook de in paragraaf 1.4 beschreven verbeterdoelen van de stelselherziening zijn direct relevant voor de uitvoering van VTH.
Tegen deze achtergrond is daarom van belang dat de betrokken overheden al in een vroeg stadium nagaan wat de gevolgen zijn van komende Omgevingswet voor de uitvoering van VTH, rekening houdend met de veranderingen in wetgeving en uitvoering die al in gang zijn gezet.
Zoals in paragraaf 9.2 is aangegeven, zal als onderdeel van de verkenning implementatie Omgevingswet, samen met de uitvoeringspraktijk de uitvoering van VTH onder de Omgevingswet worden verkend. Daarbij wordt specifiek bezien of de Omgevingswet en de te realiseren verbeterdoelen effect zouden moeten hebben op randvoorwaarden en het ambitieniveau van de uitvoering van VTH, of daarbij onderscheid gemaakt moet worden tussen beleidsdomeinen en hoe de financiering van de uitvoering van VTH kan worden vormgegeven.

Toezicht op de uitvoering

Het Rijk stuurt niet door voorafgaand toezicht op de uitvoering bij decentrale overheden. In lijn met de op 1 oktober 2012 in werking tredende Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) is het toezicht op de uitvoering van de Omgevingswet door de hogere overheid op de lagere overheid (interbestuurlijk toezicht) sober, terughoudend en uitsluitend repressief. Er wordt op vertrouwd dat de taken op het niveau waar deze zijn belegd adequaat worden opgepakt. Het primaat voor de controle op de

uitvoering van de taken ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag. Het gaat dan zowel op het toezien op een juiste als adequate, kwalitatief hoogwaardige uitvoering, met andere woorden voldoet de uitvoering aan de wettelijke en beleidskaders en het vereiste kwaliteitsniveau. In de tweede plaats komt pas het interbestuurlijk toezicht op gemeenten dat uitsluitend wordt uitgevoerd door de provincie conform het beginsel dat slechts één bestuurslaag, de naast hoger gelegen bestuurslaag, toezicht houdt.
Het interbestuurlijk toezicht is generiek geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet, dat alleen mogelijkheden biedt tot repressief ingrijpen, te weten schorsing en vernietiging bij handelen in strijd met het recht of het algemeen belang (door de Kroon) en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Regeling van (nalevings)toezicht en handhaving

De regeling van toezicht en handhaving in de Omgevingswet zal grotendeels gelijk zijn aan die uit de Wabo. Die regeling was in de Wabo ook al van toepassing verklaard op een reeks andere wetten, die opgaan in de Omgevingswet. Met de komst van de Wabo is dus voor wat betreft het toezicht al een behoorlijke integratieslag gemaakt. Daarbij heeft de Wabo bovendien een stevige basis gelegd voor stellen van eisen aan de werkprocessen bij toezicht en handhaving. De betreffende regeling in paragraaf 5.2 van de Wabo is vooralsnog overgenomen in afdeling 18.4. Deze zal echter op enig moment vervallen. Daarvoor in de plaats komt dan de hierboven aangestipte regeling waarbij de resultaten van het Programma Uitvoeren met Ambitie wettelijk worden verankerd en een grondslag zal worden geboden om voor zowel toezicht en handhaving als vergunningverlening kwaliteitseisen te stellen die niet alleen zien op de werkprocessen, maar ook op deskundigheid en capaciteit.
Met de Omgevingswet wordt ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt. Het toezicht zal risicogestuurd plaatsvinden, gebaseerd op objectieve, deugdelijk onderbouwde, betrouwbare en actuele informatie over risico's en gevolgen van activiteiten en over het naleefgedrag van degene die deze activiteiten verricht (houding en aantoonbare inzet om goed na te leven en feitelijk aantal begane overtredingen). Om over die informatie te beschikken moet de overheid overigens periodiek en steekproefsgewijs (onaangekondigde) controles uitvoeren bij alle onder toezicht staanden, ook bij die onder toezicht staanden die op basis van de eerder uitgevoerde risicoanalyse in aanmerking komen voor minder frequent of minder intensief toezicht. Wel kan de overheid proberen dergelijke informatie ook te vergaren door het gebruik van bijvoorbeeld rapporten, opgesteld in het kader van interne of externe (certificatie-)audits, die door of in opdracht van de onder toezicht staande zijn uitgevoerd. De onder toezicht staande of degene die in zijn opdracht de audit uitvoert, moet dan wel bereid zijn deze informatie met de overheid te delen. De informatie zelf moet om bruikbaar te zijn, uiteraard voldoen aan genoemde eisen (objectief, deugdelijk onderbouwd, betrouwbaar en actueel).
Naleving is en blijft allereerst de verantwoordelijkheid van de onder toezicht staande, niet van de overheid. De overheid mag dan ook onder toezicht staanden actief aanmoedigen om hun verantwoordelijkheid voor een adequate naleving waar te maken door zelf de naleving structureel te borgen. In paragraaf is ingegaan op het onderwerp private borging van regelnaleving in combinatie met een daarop afgestemd overheidstoezicht. Zoals daar aangegeven, kan deze combinatie, mits zorgvuldig vormgegeven, ertoe bijdragen dat de onder toezicht staande zijn verantwoordelijkheid neemt, een betere naleving wordt verzekerd en administratieve en bestuurlijke lasten worden verminderd.
Wanneer onder toezicht staanden verwijtbaar en in ernstige mate stelselmatig regels overtreden moet dit effectief bestraft worden; free rider gedrag moet worden ontmoedigd. In de praktijk werken al veel toezichthouders met interventie- en sanctiestrategieën waarbij bewuste en stelselmatige overtreders onder verscherpt toezicht worden gesteld en bij overtredingen direct worden bestraft. Uiteraard vraagt dit om professioneel optreden, een helder lik op stuk beleid tegenover *free riders* en – in verband hiermee – goede afspraken met strafrechtelijke instanties over de inzet van voldoende afschrikwekkende sancties bij zware delicten. Onder PumA zijn verschillende pilots uitgevoerd waarbij een effectieve gezamenlijke aanpak door bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers centraal stond. Ook de introductie van relatief eenvoudig in te zetten sanctiemiddelen als bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete past in dit kader.
Bij activiteiten met een hoger risico voor de fysieke leefomgeving of die qua gevolgen onomkeerbaar zijn zal, wanneer daarvoor algemene regels worden gesteld, kunnen worden overwogen om een voorafgaande melding verplicht te stellen. Daarmee worden extra garanties ingebouwd dat de toezichthouder geïnformeerd is over een voorgenomen activiteit en preventief kan toetsen of zal kunnen worden voldaan aan de gestelde regels. Van belang is dan wel dat de meldingsplicht goed wordt nageleefd en dat, als dat niet het geval is, hierop adequaat wordt gehandhaafd.
Bij niet-meldingplichtige activiteiten zal een toezichthouder er zelf toe kunnen overgaan om bijvoorbeeld een klachtentelefoon of -loket in te stellen, om daarmee burgers het gemakkelijker te maken overtredingen te melden of een verzoek tot handhaving te doen. Daarmee beschikt de toezichthouder

over een extra bron van informatie in aanvulling op wat hij uit eigen waarneming registreert. Overigens zullen gemeenten en RUD's op grond van de voor de VTH-taken ontwikkelde kwaliteitseisen hun toezicht op de naleving van zowel vergunningen als algemene regels op adequate wijze moeten organiseren. Algemene regels zijn in dit opzicht niet anders dan vergunningen. Het feit dat bij algemene regels geen leges worden geheven mag niet van invloed zijn op de toezichtsinspanning. Bedoelde kwaliteitseisen verplichten gemeenten en RUD's op basis van een risicoanalyse handhavingsprioriteiten vast te stellen, toezichtplannen te maken en handhavings- en interventiestrategieën te bepalen. Over de planning en uitvoering moet verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad of het bestuur van de RUD.

9.4 Digitalisering

Doel van digitalisering in de Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Het stelt initiatiefnemers in staat om sneller te beschikken over informatie over zowel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als over de regels die daar gelden. Het stelt burgers, bedrijven en overheden in staat om eenvoudiger informatie met elkaar uit te wisselen. En digitalisering biedt kansen om besluitvorming te versnellen en te verbeteren.
Digitalisering van de Omgevingswet richt zich enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van processen tussen de actoren die de wet uitvoeren.
Om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, te verbeteren, te versnellen en te vereenvoudigen, is de ambitie om minimaal het huidige niveau van digitale voorzieningen te behouden en om tegelijkertijd gericht te kijken naar verdere verbeteringen op termijn. Het regeerakkoord 'Bruggen slaan'[182] zegt hierover onder meer het volgende:

'De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.'

De in de kamerbrief 'Visie Digitale Overheid 2017'[183] aangekondigde aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht sluit goed aan bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet.In het kader van de digitale dienstverlening zal de Omgevingswet digitaal kennisgeven, digitaal ter inzage leggen en het digitaal indienen van zienswijzen accepteren.

Huidige situatie

Onder de wetten die (deels) opgaan in de Omgevingswet zijn verschillende digitale voorzieningen ontwikkeld. De Omgevingswet neemt de wettelijke basis over voor het digitaal indienen van vergunningaanvragen en het ontsluiten van ruimtelijke plannen.
Binnen de overheid lopen momenteel verschillende ontwikkelingen op het gebied van digitale dienstverlening. De overheidsambitie is verwoord in de kamerbrief 'Visie Digitale Overheid 2017'. Deze visie behelst het door de overheid digitaal beschikbaar stellen van alle voor burgers relevante informatie, digitale communicatie tussen overheid en burgers bevorderen, het vergroten van de gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid van de digitale overheid en het optimaliseren van het gebruik van digitale gegevens door de overheid. Het gaat daarbij onder meer om een basisinfrastructuur en basisregistraties die worden ontwikkeld in de eOverheid. Voorbeelden zijn nationale sites als MijnOverheid en het OndernemersPlein, het open data beleid, authenticatie via DigiD en eHerkenning, en het Europese Inspire programma. De Omgevingswet sluit waar mogelijk op deze ontwikkeling aan.

Aanpak digitalisering

Om helder te krijgen welke kansen digitalisering biedt om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, wordt in samenspraak met partijen uit de praktijk een visie op digitalisering ontwikkeld. Deze visie dient enerzijds om de Omgevingswet goed af te stemmen op het gebruik van digitale voorzieningen. Anderzijds biedt de visie het raamwerk op basis waarvan gekozen wordt welke verdere verbeteringen nodig of wenselijk zijn en welke prioriteiten daarbij gelden. De visie vormt het beleidsmatige vertrekpunt voor de verdere uitwerking in het kader van de verkenning implementatie (zie ook paragraaf 9.2).
Bij het stellen van prioriteiten zal onder meer worden gekeken naar de mate van gebruik door burgers,

[182] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.
[183] Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

bedrijven en overheden en naar de mate waarin de digitale informatievoorziening een bijdrage levert aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Maatschappelijke kosten-batenanalyses worden hierop uitgevoerd. Het resultaat hiervan zal onder andere worden uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. Hierbij kunnen eisen worden opgenomen over standaarden en het beschikbaar stellen van informatie.
Het ontwikkelen of aanpassen van digitale voorzieningen is deels gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het werk in de fysieke leefomgeving ongehinderd kunnen doorgaan. Uitgangspunt is dan ook dat vergunningaanvragen en besluitvormingsprocessen bij inwerkingtreding ten minste gebruik kunnen maken van hetzelfde niveau aan digitale voorzieningen als nu het geval is. Dit betekent dat onder meer het Omgevingsloket online voorbereid moet zijn op een digitale vergunningaanvraag en melding volgens de Omgevingswet. Ook omgevingsplannen en omgevingsvisies moeten digitaal ontsloten kunnen worden. Dit heeft de eerste prioriteit. Verdere verbeteringen van het voorzieningenniveau zijn niet per definitie gekoppeld aan de inwerkingtreding van de wet. In de ontwikkeling hiervan is een fasering voorzien.

Informatiebehoefte en digitaal streefbeeld

Digitalisering in de Omgevingswet behelst in ieder geval vier inhoudelijke hoofdthema's. Deze worden hieronder nader uitgewerkt:
1. Het waar mogelijk koppelen van informatie aan geografische coördinaten, zodat deze zichtbaar kan worden gemaakt op een kaart.
2. Het waar mogelijk bieden van informatie op maat aan gebruikers, zodat zij niet hoeven te zoeken naar de relevante regels en omgevingswaarden. Zij moeten eenvoudig kunnen weten waar zij aan toe zijn en wat de mogelijkheden zijn.
3. Het waar mogelijk standaardiseren van informatie in de hele beleidscyclus, zodat uitwisseling van informatie tussen bestuursorganen en andere partijen eenvoudiger wordt.
4. Het waar mogelijk verbeteren van de beschikbaarheid, bruikbaarheid en juridische houdbaarheid van informatie over de fysieke leefomgeving.

Ad 1. Geografische coördinaten
Met het oog op de voorbereiding van besluitvorming moeten voor de gebruiker gegevens ook digitaal beschikbaar zijn. Gekozen is om de belangrijke kerninstrumenten van de Omgevingswet digitaal vast te leggen. Hierbij gaat het voor initiatiefnemers om het omgevingsplan en het projectbesluit en voor de overheid om de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's. Uit het oogpunt van transparantie is de ambitie om deze gebiedsgerelateerde besluiten zoveel mogelijk te ontsluiten op digitale kaarten. Daarbij is voor elk instrument een koppeling met locatiegegevens (geocoördinaten) nodig.
Op het gebied van het toepassen van geografische coördinaten lopen meerdere ontwikkelingen. De belangrijkste zijn Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) en de Basisregistratie Grootschalige Topografie. De bedoeling is om op deze ontwikkelingen zoveel mogelijk aan te sluiten.
Ook voor overige besluiten in het nieuwe stelsel is de ambitie om deze op termijn digitaal vast te leggen en vast te stellen. Voorbeelden zijn de omgevingsvergunning, het voorbereidingsbesluit, de voorkeursbeslissing, het gedoogplichtbesluit, het handhavingsbesluit, de intrekking van een omgevingsvergunning en de ontwerpen van de nu al digitaal beschikbare besluiten.

Ad 2. Informatie op maat
Digitale dienstverlening vraagt meer voor de gebruiker dan ervoor zorgen dat alle gegevens wel ergens te vinden zijn. Het toegankelijk maken daarvan voor initiatiefnemers, belanghebbenden en behandelaars is van groot belang voor een effectieve Omgevingswet. Het streefbeeld voor initiatiefnemers is dat informatie zoveel mogelijk op maat wordt aangeboden. Op locatieniveau wordt dan zichtbaar welke voorschriften voor welke activiteiten gelden. Dit geldt voor alle beleidsvelden van de Omgevingswet. De voorschriften kunnen afkomstig zijn uit wet- en regelgeving en omgevingswaarden, neergelegd zijn in het omgevingsplan, maar het kan ook gaan om informatie over (aangevraagde) vergunningen en meldingen. Nagegaan wordt of het wenselijk is dat daar op termijn ook monitoring- en onderzoeksgegevens aan worden toegevoegd.

Ad 3. Standaardisatie van informatie
Standaarden zijn nodig om informatie-uitwisseling mogelijk te maken en informatie op een bruikbare manier te kunnen koppelen, zodat de samenhang helder is. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van emissiegegevens en geluidsgegevens rondom een snelweg. Er zijn al veel standaarden zoals de RO-standaarden op basis van de Wet ruimtelijke ordening. In deze RO-standaarden zijn afspraken vastgelegd over onder meer de inrichting, de vormgeving en de verbeelding van ruimtelijke plannen. Ze bepalen de manier waarop overheden hun ruimtelijke plannen digitaal ter beschikking kunnen stellen. Het wijzigen van de standaarden heeft effecten voor alle partijen die plannen maken.
Ook wordt aangesloten bij het werken met open standaarden en open data en EU-richtlijnen zoals de inspire-richtlijn.

Ad 4. Informatie over de toestand van de fysieke leefomgeving
In onderzoeken en monitoring wordt veel informatie verzameld over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een deel van deze informatie wordt digitaal verzameld in gegevensbestanden en ontsloten, veelal met het oog op beleidsmonitoring in het kader van een EU-richtlijn of het informeren van burgers. Uit het rapport 'Gegevensverkenning Omgevingswet' van het RIVM[184] blijkt dat deze gegevensbestanden niet altijd voldoende zijn toegespitst op professioneel (her)gebruik door initiatiefnemers of overheden. Gegevens zijn soms te moeilijk vindbaar of te versnipperd, schieten tekort in volledigheid of actualiteit, of blijken aanvechtbaar bij de rechter. Dat betekent dat gebruikers alsnog extra onderzoek moeten laten uitvoeren en kosten moeten maken om aan te tonen dat een ontwikkeling voldoet aan alle eisen. Een betere vindbaarheid, kwaliteit en borging van gegevens zou dit deels kunnen ondervangen, waardoor kosten kunnen worden bespaard.
Het RIVM is gevraagd om voorstellen te doen voor de verbeterde bruikbaarheid en bestendigheid van de verschillende gegevens over de fysieke leefomgeving. Hiertoe zijn workshops met praktijkgebruikers georganiseerd om in kaart te brengen in welke domeinen en in welke fase van de uitvoering de meeste knelpunten worden ervaren.
In de toetsing en consultatie is het belang van een goede digitale ontsluiting van betrouwbare gegevens door diverse partijen benadrukt. Daarbij wordt ook gevraagd om centrale regie en harmonisatie van onder meer meetvoorschriften en rekenmodellen. Hierbij wordt de term 'gegevensautoriteit' gebruikt. Op dit moment kennen de verschillende gegevensbestanden onder de Omgevingswet nog geen centrale regie. Onderzocht wordt of en in welke mate centrale regie gewenst is en indien gewenst hoe dit kan worden opgezet. Hierbij wordt het concept van de 'Laan van de Leefomgeving' gebruikt. Dit is een denkmodel waarin de gegevens van de verschillende beleidsdomeinen zelfstandig zijn georganiseerd in zogenaamde informatiehuizen. Deze huizen kunnen onderling verschillen, waarmee recht wordt gedaan aan de inherente verschillen tussen de domeinen. De huizen zijn echter wel allemaal aangesloten op dezelfde Laan van de Leefomgeving. Om toegang te krijgen tot deze Laan worden afspraken gemaakt over de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens ten behoeve van de gebruiker in de praktijk. De Laan bouwt voort op de huidige Inspire-wetgeving, waarin met name de vindbaarheid van gegevens wordt gestandaardiseerd. Het model is een streefbeeld en een groeimodel. Voor een aantal huizen zal blijken dat rondom kwaliteit en bestendigheid nog slagen nodig zijn. Het zal per gegevensbestand verschillen of het gaat om een likje verf of om een grote verbouwing.

10 Effecten van het wetsvoorstel

Om voorafgaand aan inwerking treden van de Omgevingswet een inschatting te kunnen maken van de gevolgen die dit voor de samenleving kan hebben, is een aantal toetsen uitgevoerd op basis waarvan advies is uitgebracht. Het gaat dan om de volgende toetsen en adviezen:
- de Actal-toets (Adviescollege toetsing regeldruk);
- Onderzoek naar financiële effecten / bedrijfseffectentoets Omgevingswet (SIRA);
- Milieueffectentoets (PBL);
- Advies van de Raad voor de rechtspraak;
- Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die het wetsvoorstel naar verwachting van expertcommissies op de Nederlandse samenleving zal hebben. Daarbij zijn zowel de sociale (regeldruk en rechtspraak), de economische (lasten) en de fysieke (milieu) effecten benoemd. Dit overzicht fungeert als context voor de regering bij besluitvorming over de definitieve invulling van de Omgevingswet en de nadere uitwerking in algemene maatregelen van bestuur.
In hoofdstuk 11 wordt meer concreet gekeken naar de specifieke opmerkingen en adviezen die zijn gegeven per hoofdstuk. De geschetste effecten van het wetsvoorstel zijn betrokken bij de verwerking van de consultatie door de regering.

10.1 Algemeen

Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven, burgers en overheden en heeft ook de bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Dit onderzoek biedt inzicht in de orde van grootte van de financiële effecten van het wetsvoorstel en de brandbreedtes daarin. Voor het onderdeel bestuurlijke lasten daarbinnen geldt dat deze cijfers mogelijk nader uitgewerkt moeten worden ten behoeve van het maken van bestuurlijke financiële afspraken.
Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in haar advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat 'de berekeningen van de regeldruk voor burgers en bedrijven onvoldoende in beeld zijn gebracht', en heeft hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan. Naar aanleiding van dit advies zijn op een aantal punten de regeldrukeffecten beter in beeld gebracht en zijn bij sommige effecten band-

[184] Gegevensverkenning Omgevingswet, RIVM Rapport 680160001, september 2012.

breedtes aangegeven, waaronder bij de kennisnamekosten. Alle potentiële financiële effecten zijn kwalitatief beschreven, maar de onderzoekers hebben niet alle potentiële effecten kunnen berekenen. Dat komt bijvoorbeeld doordat de effecten vaak afhankelijk zijn van de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert dit ook in haar advies, en verzoekt dan ook om ontwerpversies van de uitvoeringsregelgeving die aanzienlijke effecten voor de regeldruk (kunnen) hebben aan hen voor te leggen. De regering maakt graag van dit aanbod gebruik. In hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting wordt verder ingegaan op de beleidsaanbevelingen van het Adviescollege toetsing regeldruk over het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting. De aanbevelingen die betrekking hebben op uitvoeringsregelgeving zal bij het uitwerken daarvan worden betrokken.

10.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

De Omgevingswet heeft in meer of mindere mate effect op alle bedrijven in Nederland. Het gaat in het wetsvoorstel vooral om[185]:
- bedrijven die in de fysieke leefomgeving projecten uitvoeren (6 duizend bedrijven);
- bedrijven die adviseren over projecten in de fysieke leefomgeving (7 duizend bedrijven) en
- bedrijven die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden: bijvoorbeeld door uitstoot van emissies (136 duizend bedrijven).

Voor de eerste twee groepen bedrijven, samen circa 13 duizend bedrijven (9%), geldt dat zij structureel op de hoogte moeten zijn van de aanpassingen in de regelgeving omdat zij met het nieuwe stelsel moeten kunnen werken. Hiervoor hebben de onderzoekers een incidentele lastentoename berekend van 45,9 tot 68,8 miljoen euro. Daarnaast geldt voor de derde groep van 136 duizend bedrijven (91%) dat zij incidenteel met de nieuwe regelgeving te maken krijgen, bijvoorbeeld bij het opstarten van een nieuw bedrijfsproces, het bouwen van een nieuwe bedrijfsruimte of het aanpassen van de bestaande milieuvergunning. Deze bedrijven zullen zich pas op de hoogte stellen van de regelgeving op het moment dat zij er mee te maken krijgen.

Structurele lastenreductie

De onderzoekers hebben de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht, en komen daarbij tot een structurele lastenreductie van 12,8 tot 13,8 miljoen euro per jaar voor bedrijven en van 0,5 miljoen euro per jaar voor burgers. De belangrijkste administratieve lastenreducties worden voorzien doordat er minder visies, plannen en verordeningen[186], met bijbehorende kennisname- en procedurelasten, zullen zijn. De verwachting is dat er ook minder conflicten tussen visies en beleidsplannen zullen zijn, en dat de visies de kenbaarheid zullen vergroten. Hierdoor kunnen bedrijven beter onderbouwde en daarmee meer toekomstbestendige investeringsbeslissingen nemen.
De verdere integratie van verschillende vergunningen in de omgevingsvergunning levert een lastenreductie op in gevallen waarin deze vergunningen momenteel samenlopen. Het wetsvoorstel levert overigens in zichzelf geen bijdrage aan het verminderen van het aantal vergunningen, omdat dat in de uitvoeringsregelgeving wordt bepaald. In paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting is de ambitie beschreven om verder te gaan op de eerder ingeslagen weg naar meer algemene regels in plaats van vergunningen. Ook de inzet van de project-mer helpt een lastenreductie te realiseren. Hiertegenover staat de eerder genoemde incidentele lastentoename als gevolg van kennisnamelasten. Ook de uitvoeringsregelgeving zal herzien worden. Een verdere structurele lastenreductie zal dan ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving behaald moeten worden. De onderzoekers constateren dat het wetsvoorstel in het algemeen een positieve bijdrage levert aan de draagkracht van het Nederlandse bedrijfsleven. De leges vormen hierbij een aparte categorie.

Toename kosten leges

De Omgevingswet harmoniseert de regeling voor het heffen van leges voor vergunningen. Dit betekent dat bedrijven van 18,1 tot 24,9 miljoen euro extra aan leges moeten betalen voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning. Momenteel bestaat er een verbod op het heffen van leges voor bepaalde milieu-activiteiten, zoals verankerd in de Wabo. Met de Omgevingswet wordt dit geharmoniseerd, waardoor 22.000 vergunningplichtige bedrijven ook legesplichtig worden. Over het algemeen treft dit grote bedrijven, waarvoor de betrokken onderzoekers concluderen dat de draagkracht slechts beperkt zal worden beïnvloed. De onderzoekers geven aan dat voor enkele sectoren met relatief kleine vergunningplichtige bedrijven, bijvoorbeeld de galvanobedrijven, de leges mogelijk wel een merkbare invloed kunnen hebben. In het uitwerken van de grondslag en hoogte van de leges is hiervoor extra aandacht nodig.

[185] Het aantal en de indeling van de bedrijven is door de onderzoekers vastgesteld op basis van de SBI 2008-indeling van het CBS met de gegevens per 1 mei 2013.
[186] Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen, terwijl ze met één omgevingsplan kunnen volstaan.

Overige effecten voor het bedrijfsleven

Nederland gaat verder met het vereenvoudigen van het omgevingsrecht ten opzichte van vergelijkbare processen in de buurlanden. Nederland integreert zowel de planprocedures als de vergunningsprocedures. De Omgevingswet stelt geen strengere eisen dan in de huidige situatie. In de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving wordt onderzocht of het aantal nationale eisen nog verder kan worden beperkt. Dit maakt geen onderdeel uit van deze bedrijfseffectentoets. De betrokken onderzoekers constateren dat door de Omgevingswet naar verwachting de concurrentiepositie ten opzichte van andere landen niet verslechtert en op termijn eerder versterkt.
De Omgevingswet heeft in het algemeen geen direct effect op de marktwerking, doordat de veranderingen in de Omgevingswet voor alle bedrijven of voor alle bedrijven per sector gelijk zijn. De herintroductie van de leges voor milieugerelateerde vergunningen heeft volgens de onderzoekers mogelijk wel effect op de marktwerking. Dit structurele effect is vooral merkbaar voor relatief kleine bedrijven met een beperkte omzet binnen één sector en middelgrote bedrijven, die onder het huidige Besluit risico zware ongevallen 1999 of de richtlijn industriële emissies vallen, binnen één sector.
Naast een structureel effect kan de aanpassingen in de leges een tijdelijk effect hebben op de marktwerking voor bedrijven die een nieuwe vergunning aanvragen of een oude vergunningen moeten actualiseren en daarvoor leges betalen ten opzichte van bedrijven die dat net voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog hebben gedaan zonder leges te betalen.
Tot slot heeft de Omgevingswet geen directe invloed op sociaaleconomische effecten. Op termijn kan de werkgelegenheid toenemen doordat sneller ingespeeld kan worden op economische ontwikkelingen, de lasten worden gereduceerd en de Omgevingswet de doorlooptijd van procedures verkort. Aan de andere kant kan op termijn de werkgelegenheid in de adviesbranche juist afnemen als gevolg van beter toegankelijk beleid en regelgeving (onder meer omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsverordening).

10.3 Effect op bestuurlijke lasten voor overheden

De betrokken onderzoekers hebben de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht. Geconcludeerd is dat de Omgevingswet tot een structurele lastenreductie kan leiden van 34,5 tot 51,2 miljoen euro voor gemeenten, van 2,1 tot 2,2 miljoen euro voor provincies en van nog eens 1,8 miljoen euro voor de waterschappen.
De belangrijkste reducties worden voorzien doordat er minder visies, plannen en verordeningen met bijbehorende procedurelasten zullen zijn. In de berekening is daarbij geen rekening gehouden met nog een mogelijke aanvullende winst van inhoudelijke integratie binnen deze documenten, omdat dit primair een eigen verantwoordelijkheid van het decentraal bestuur is.
Bij de uitvoeringsregelgeving lijkt verdere reductie mogelijk, zoals vermindering van onderzoekslasten. De verdere integratie van vergunningen in de omgevingsvergunning levert volgens de onderzoekers geen verandering op voor de bestuurlijke lasten van het bevoegd gezag, omdat tegenover de procedurele voordelen extra lasten staan voor afstemming en coördinatie. Tenslotte is er een aantal lastenreducties gerealiseerd door het schrappen van verplichtingen rond de milieueffectrapportage.
Het schrappen van het verbod op legesheffing voor milieu onder de omgevingsvergunning zal volgens de onderzoekers een stijging van de legesinkomsten van 18,1 tot 24,9 miljoen euro opleveren voor gemeenten en provincies. Het al dan niet heffen van leges en het bepalen van de grondslag en de hoogte is een autonome bevoegdheid van de betreffende overheden.
Naast lastenreductie en aanvullende inkomsten, levert de Omgevingswet overheden ook incidentele toename van lasten op aangezien zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet. De betrokken onderzoekers concluderen dat dit leidt tot een incidentele lastentoename van 53,4 tot 95,6 miljoen euro voor gemeenten, 3,2 tot 6,9 miljoen euro voor provincies en 4,4 tot 10,9 miljoen euro voor waterschappen. De hoogte van de incidentele kosten kunnen lager of hoger worden als gevolg van nog te maken keuzes in de verkenning van de implementatie (zie paragraaf 9.2).

10.4 Effect op het milieu

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de Omgevingswet getoetst op effecten voor milieu en natuur. Het PBL geeft aan de milieueffecten alleen in te kunnen schatten als kansen of risico's.
De integrale benadering die in de Omgevingswet verankerd is, zal volgens PBL zorgen voor een evenwichtige afweging tussen de diverse belangen, inclusief de milieu- en natuurbelangen. Voorwaarde hierbij zal dan wel zijn dat hier een integrale langetermijnvisie aan ten grondslag ligt. De Omgevingswet sluit daarmee aan bij de maatschappelijke behoefte aan flexibiliteit en maatwerk.
De beleidscyclus die als fundament voor de Omgevingswet is gebruikt en een aantal wettelijke verplichtingen tot actie in zich draagt, zal naar verwachting leiden tot actief bereik van milieudoelstellingen. De structuur van omgevingswaarden biedt daarbij een goed kader om aan te sluiten bij lokale omstandigheden en een bijpassend plan van doelen en maatregelen.
Een deel van de door het PBL genoemde kansen heeft ook een keerzijde, die door het PBL als risico

worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan de kwetsbare balans tussen flexibiliteit en voldoende waarborg voor milieuwaarden in de Omgevingswet, en de door het PBL genoemde 'stapeling van flexibiliteit'. Het ontbreken van de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijke omgevingsvisie geeft daarbij naar de mening van het PBL onvoldoende structurerende kaders om in al deze flexibiliteit tot evenwichtige belangenafweging te komen.
Het PBL geeft in haar advies ook aan zich te realiseren dat een groot deel van de flexibiliteit en bijbehorende risico's nog een plaats zullen krijgen in de aangekondigde algemene maatregelen van bestuur. Aangezien nog geen zicht is op de precieze inhoud van deze algemene maatregelen van bestuur, kan ook nog geen compleet oordeel over de Omgevingswet worden gegeven.
Naast deze meer algemene punten gaat het PBL in haar advies ook meer specifiek in op een aantal onderdelen van de Omgevingswet. In Hoofdstuk 11 worden deze meer toegespitste reacties per hoofdstuk van het wetsvoorstel behandeld.

10.5 Effect op de rechtspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak hebben advies uitgebracht over de effecten voor de rechtspraak en de gevolgen voor de organisatie en de werklast. Zowel de Afdeling als de Raad concluderen dat nog niet te overzien is welke gevolgen de Omgevingswet zal hebben voor de werklast van de gerechten. Daarvoor is eerst inzicht nodig in de inhoud van de in- en uitvoeringsregelgeving. Pas dan is het mogelijk om concrete uitspraken te doen over de werklast. In overeenstemming met het verzoek van beide instanties zullen de in- en uitvoeringsregelgeving ter toetsing voorgelegd worden aan de Afdeling bestuursrechtspraak en aan de Raad voor de rechtspraak.
De huidige inschatting is dat de voorgenomen verschuiving van vergunningen van de uitgebreide naar de reguliere procedure zal leiden tot meer bezwaarschriften. Afhankelijk van de trechterwerking van de bezwaarschriftenprocedure zullen minder beroepen worden ingesteld bij de rechtbanken. Waarschijnlijk zal de integratie van regels in het omgevingsplan leiden tot een beperkte toename van het aantal beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verwacht wordt dat de beperking van het beroep tot de locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan een substantiële vermeerdering zal voorkomen. Voor het overige worden geen verschuivingen verwacht in het aantal beroepen.
De Afdeling en de Raad hebben in hun adviezen ook opmerkingen gemaakt die niet zozeer zien op de gevolgen voor de werklast, maar die betrekking hebben op concrete onderdelen van de Omgevingswet. Deze worden in hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting behandeld.

11 Consultatie toetsversie Omgevingswet

Informele consultatie

Met het oog op draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit is op tal van manieren kennis en expertise betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingswet. De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)[187] en daartoe ingestelde adviesgroepen[188] hebben adviezen uitgebracht.
Ook heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een voorlichting uitgebracht, waarin de Raad ingaat op een aantal fundamentele vragen over het voornemen te komen tot een Omgevingswet.[189]
Over de eerdere kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht, waarin de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zijn beschreven, heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. Ook is in deze fase bestuurlijk overlegd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). De ontvangen 113 zienswijzen uit de internetconsultatie[190] zijn gebruikt bij het verder ontwikkelen en toelichten van het wetsvoorstel. Los van deze formele stappen zijn via diverse overlegvormen gebruikers van het omgevingsrecht en maatschappelijke organisaties geconsulteerd. Ter voorbereiding van het wetsvoorstel is op een aantal punten advies gevraagd aan wetenschappers. In zogenoemde 'botsproeven' zijn onderdelen van het stelsel getest in spelsituaties.

Formele consultatie

In de periode 28 februari tot en met 3 mei 2013 heeft formele toetsing en consultatie op het wetsvoorstel plaatsgevonden. In verband met de code interbestuurlijke verhoudingen is het ontwerp voor-

[187] Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies 'Omgevingswet: kans voor kwaliteit', 2001/07, 4 november 2011.
[188] Er zijn vijf adviesgroepen in het leven geroepen, bestaande uit direct betrokkenen uit de wetenschap, het bedrijfsleven, natuur- en milieuorganisaties en het decentraal bestuur: Milieu, Energie en Duurzaamheid; Natuur en Landelijk gebied; Verkeer en Vervoer; Water; Wonen en Cultuur. Adviezen van deze adviesgroepen zijn aan de Kamer toegezonden als bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.
[189] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4.
[190] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 4.

gelegd aan het IPO, de VNG, de UvW en de Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV). De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW)[191] heeft op grond van de Waterwet adviesrecht op waterdelen. Ook de vijf adviesgroepen die zijn ingesteld ter begeleiding van de stelselherziening hebben geadviseerd: de Adviesgroep Milieu, Energie & Duurzaamheid, de Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, de Adviesgroep Water en de Adviesgroep Wonen & Cultuur. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben als onderdeel van hun advies concrete opmerkingen gemaakt. Ook is het wetsvoorstel onderworpen aan een toets op administratieve lasten (het Adviescollege toetsing regeldruk) en milieueffecten (Planbureau voor de Leefomgeving, PBL).
In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op een aantal algemene reacties. Daarna worden per hoofdstuk de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking besproken. Er zijn veel suggesties gedaan die de implementatie van de Omgevingswet, het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving of de invoeringswetgeving betreffen. Deze worden betrokken bij die trajecten.

11.1 Algemeen

De toetsversie van de Omgevingswet heeft van alle geconsulteerde partijen waardering gekregen: het stelsel is helder en eenduidig van opzet, het aantal instrumenten is beperkt en inzichtelijk.

Vertrouwen

De Omgevingswet is opgebouwd rond het uitgangspunt van vertrouwen. Hieraan is in paragraaf 2.7 aandacht gegeven. Vanuit dit vertrouwen wordt ruimte gegeven aan overheden en initiatiefnemers om de doelen van de Omgevingswet – zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit – te realiseren. Uit de consultatie en de toetsen blijkt dat dit vertrouwen tussen overheden en in burgers en bedrijven in de praktijk niet vanzelfsprekend is en aandacht behoeft. Een wettelijk stelsel dat niet uitgaat van vertrouwen verplicht tot veel. Een stelsel dat uitgaat van vertrouwen geeft ruimte en nodigt uit en stelt alleen daar regels waar kwetsbare waarden in het geding komen. Dit uitgangspunt van vertrouwen is niet losgelaten in het wetsvoorstel. Wel is in deze memorie van toelichting aangegeven op welke onderdelen dit vertrouwen in overheden, burgers en bedrijven zich uit en op welke wijze waarborgen voor de te beschermen waarden zijn ingebouwd.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Het PBL beschrijft dat overheid en wetenschap in het verleden het gezag hadden om leefomgevingproblemen op te lossen. De steeds mondiger burger, geïnformeerd en betrokken via moderne media, wil in toenemende mate actief meedenken en meebeslissen. Bedrijven en niet-gouvernementele organisaties spelen een actieve rol bij het aanpakken van leefomgevingvraagstukken. Het PBL merkt hierover op dat de Omgevingswet de bestaande verhouding tussen de overheid en de samenleving handhaaft. De regering acht het van groot belang om zoveel mogelijk gebruik te maken van het zelfoplossend vermogen van de samenleving en van initiatieven die bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Een sturingsmodel waarin de overheid maatschappelijke problemen analyseert, oplossingen ontwerpt en vervolgens de maatschappij daarover consulteert, voldoet niet meer. Een meer interactieve aanpak van beleidsvorming en besluitvorming is nodig. Wetgeving is echter niet de weg om dergelijke cultuurveranderingen te bewerkstelligen.

Structuur van de Omgevingswet

Een aantal partijen, waaronder de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid maakt opmerkingen over de structuur van de Omgevingswet. Zij bepleit een verdere doorvoering van een doelgroepenbenadering, waarbij alle regels voor ondernemingen bij elkaar worden gebracht. De regering ziet de voordelen van deze benadering, en heeft gezocht naar een goede modus om de doelgroepen van de Omgevingswet beter te bedienen. Bepalingen over algemene regels en vergunningen zijn bij elkaar gebracht, en naar aanleiding van deze wensen zijn de te volgen procedures voor de mer niet meer vormgegeven in een apart hoofdstuk, maar geïntegreerd in hoofdstuk 16 dat over procedures handelt. Initiatiefnemers en overheden vinden nu direct welke procedurestappen moeten worden doorlopen voor de kerninstrumenten van het wetsvoorstel, inclusief de mer-procedures.
Strikt afscheiden van de bepalingen die zich richten tot particulieren, of althans de grondslag bieden voor dergelijke bepalingen, zou de samenhang in de wet en de leesbaarheid van de wet voor bevoegde instanties en rechters echter te zeer beperken. Daarom heeft de regering er op wetsniveau niet voor gekozen deze verdere afscheiding door te voeren. Wel is ervoor gekozen om op niveau van

[191] Deze commissie wordt opgeheven bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving), 33 503.

algemene maatregelen van bestuur, waar de inhoudelijke regels voor overheden, burgers en bedrijven te vinden zijn, de doelgroepenbenadering centraal te stellen. Regels worden daar per doelgroep gebundeld; waar regels zich tot meerdere doelgroepen richten, wordt ervoor gekozen bedrijven en burgers voorop te stellen.
De stelselherziening van het omgevingsrecht volgt een modulaire aanpak. Deze eerste stap is substantieel, maar uit de consultatie blijkt dat er een brede behoefte bestaat aan een doorkijk naar de mate waarin de overige wetten die de fysieke leefomgeving betreffen in de toekomst een plaats krijgen in het stelsel. Dit onderwerp is daarom nader uitgewerkt in paragraaf 7.5 van deze memorie van toelichting. Enkele partijen vroegen ook om nadere toelichting over de aansluiting tussen het huidige wettelijke regime en de nieuwe regelgeving. Die aansluiting zal worden uitgewerkt in de Invoeringswet Omgevingswet.

Regeldruk en verhouding wet – uitvoeringsregelgeving

Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert om de noodzaak van regelgeving voor onderdelen van het omgevingsrecht en om alternatieve beleidsinstrumenten voor regelgeving, systematisch en expliciet te overwegen (nuloptie). De regering ziet het schrappen van wezenlijke onderdelen van het recht niet als reële optie. Daarmee zou het beschermingsniveau of de rechtszekerheid wezenlijk worden aangetast. Wel is het soms mogelijk activiteiten geheel los te laten door geen vergunning te eisen en ook geen algemene regels vast te stellen. Dit proces speelt met name op het niveau van uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zal voor nieuw te stellen regels nadrukkelijk gekeken worden of regels noodzakelijk zijn en als dat zo is, dan zal gekozen worden voor de lichtst mogelijke vorm.
In algemene zin is door bijna alle insprekende partijen aangegeven dat er veel en ruime delegatiegrondslagen in de Omgevingswet zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor het vaststellen van instructieregels, algemene regels, omgevingswaarden en het uitoefenen van bevoegdheden. Een aantal partijen ziet graag op wetsniveau inhoudelijke keuzes voor toedeling van bevoegdheden, toetsingskaders en normering.
De systeemkeuze om deze facetten niet op wetsniveau te regelen is gehandhaafd. Reden hiervoor is dat de regering een eenduidig systeem wil bieden, dat voor de gebruiker inzichtelijk is. De regelingen in de wetten die opgaan in het wetsvoorstel bieden dat niet. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn evenwel diverse aanpassingen in het wetsvoorstel gedaan. Deze aanpassingen geven meer richting en kleuring op wetsniveau:

- doelen worden op wetsniveau geregeld: een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere doelen aan te wijzen dan de doelen van artikel 1.3 is niet langer opgenomen;
- taken voor bestuursorganen worden op wetsniveau geregeld: een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere taken toe te delen is bij nader inzien niet opgenomen;
- de bevoegdheid om een besluit te nemen en de handhaving daarvan zijn op wetsniveau gekoppeld, zodat een orgaan dat bevoegd is een besluit te nemen ook bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving (artikel 18.2);
- delegatiegrondslagen zijn zoveel mogelijk gebundeld en zijn verwoord als verplichte delegatie als het Europese verplichtingen betreft of als nu al zeker is dat de uitvoeringsregelgeving gemaakt zal worden.

Bescherming kwetsbare waarden

Ten aanzien van milieu- en natuurbelangen ziet het PBL, zoals beschreven in hoofdstuk 10, kansen, maar ook risico's in de gekozen aanpak. Kansen ziet het PBL met name in de beleidscyclus die als fundament voor de Omgevingswet is gebruikt en een aantal wettelijke verplichtingen tot actie in zich draagt. Deze zal naar verwachting van het PBL leiden tot actief bereik van milieudoelstellingen. De structuur van omgevingswaarden biedt daarbij een goed kader om aan te sluiten bij lokale omstandigheden en een bijpassend plan van doelen en maatregelen. Risico's daarentegen ziet het PBL in de stapeling van flexibiliteitsbepalingen, die er voor kunnen zorgen dat overheden afwegingen maken die ten koste van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving gaan.
De regering neemt dit geschetste risico serieus. Uitgangspunt van de Omgevingswet is gelijkwaardige bescherming. De regering heeft zich ten doel gesteld milieu en natuur via het nieuwe stelsel minstens zo goed te beschermen als gebeurt via de wetten die in de Omgevingswet opgaan. De benadering is wel dynamischer: het wetsvoorstel gaat net als veel EU-regelgeving uit van een vastgesteld kwaliteitsniveau (omgevingswaarden) en geeft het bestuur de opdracht om die kwaliteit te bereiken. Er wordt minder gestuurd op gedrag, meer op verantwoordelijkheden en resultaten. Dit betekent dat het wetsvoorstel meer flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte biedt, maar dat deze ruimte niet ten koste mag gaan van milieu en natuur.
De door het PBL beschreven 'stapeling' van flexibiliteitsbepalingen was één van de aanleidingen voor de keuze van de regering om de regeling voor ontwikkelingsgebieden geen structurele plaats te geven in het stelsel (zie paragraaf 11.2.4). Verder is de experimenteerbepaling duidelijker gekoppeld aan onderdeel a van artikel 1.3, wat benadrukt dat de regeling bedoeld is om duurzame innovaties

mogelijk te maken. In dat verband mag soms verder gegaan worden dan de reguliere flexibiliteit die het wetsvoorstel biedt. Naast deze algemene regeling kent het wetsvoorstel diverse flexibiliteitsbepalingen die elkaar niet overlappen, maar toegesneden zijn op specifieke instrumenten en specifieke situaties (zie paragraaf 5.3 voor een volledig overzicht).
Het PBL betreurt daarnaast het niet opnemen van het principe 'goede ruimtelijke ordening' in de Omgevingswet. Dit begrip wordt vervangen door de doelen die zijn opgenomen in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. De regering is van mening dat het handhaven van dit begrip – en daarmee van de aan dit begrip verbonden jurisprudentie – een belemmering zou vormen voor de beoogde integraliteit van het omgevingsplan. Hierop is in paragraaf 4.4.3 nader ingegaan.
Ook bepleit het PBL een versterkte en expliciete rol van beginselen. Het gaat dan met name om vier beleidsbeginselen die zijn verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, 'bestrijding aan de bron' en 'de vervuiler betaalt'. Zij zijn richtinggevend voor het door de EU – en daarmee ook door de lidstaten – te voeren milieubeleid. De regering constateert dat deze beleidsbeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht toegepast kunnen worden. Dat is de reden dat ze niet op wetsniveau zijn verankerd. Voor zover ze van belang zijn voor concrete besluiten, zoals omgevingsvergunningen, vormen ze onderdeel van de actualiseringplicht en het in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen toetsingskader. Voor het overige werken ze langs beleidsmatige weg door.

Beleidscyclus en rechtsbescherming

De Adviesgroep Verkeer en Vervoer en de CAW hebben in het kader van programma's en de programmatische aanpak gewezen op het belang van de beleidscyclus en de rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Ook het PBL wijst op de zekerstelling van het doelbereik van programma's en de programmatische aanpak en de verzekering dat maatregelen in programma's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In het wetsvoorstel is daartoe nauwkeuriger ingegaan op verschillende elementen van de beleidscyclus. Zo zijn de mogelijkheden om de uitvoering van in programma's opgenomen maatregelen te verplichten aangescherpt. Ook is de monitoring van de realisatie van omgevingswaarden en van programma's met een programmatische aanpak scherper gepositioneerd. De adviesgroep vraagt zich in dit verband verder af of er voldoende rechtsbescherming wordt geboden, wanneer er op projectniveau geen evaluatie/toetsing plaatsvindt, en anderzijds of er niet teveel verantwoordelijkheid bij de overheid komt (als opsteller van een programma) in plaats van bij de initiatiefnemer. De regering constateert dat paragraaf 5.1.5 van de Omgevingswet de mogelijkheden biedt om het besluit te wijzigen en nadere voorschriften te stellen om de gevolgen te beperken, als de gevolgen van een activiteit significant groter zijn dan verwacht bij het nemen van het besluit. Voor onderwerpen die niet onder de algemene monitoring vallen, maar waarvoor het wel noodzakelijk is om bij te sturen indien de gevolgen groter zijn dan verwacht, kan met voorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit worden gewaarborgd dat de initiatiefnemer locatiegericht monitort.
In de consultatie is er brede steun voor zowel de hoofdkeuze van 'beroep in twee instanties bij besluitvorming' als voor de keuze voor beroep in één instantie als het gaat om besluiten die het kader vormen voor andere besluiten. Onder andere de Afdeling bestuursrechtspraak heeft hiervoor haar steun uitgesproken. Wel geeft de Afdeling aan dat naar haar mening de appellabele delen van een omgevingsplan in het wetsvoorstel onvoldoende helder zijn afgebakend. Dit heeft geleid tot diverse verduidelijkingen in zowel het algemene deel als de artikelsgewijze memorie van toelichting. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is ook het beroep tegen het beheerplan voor Natura 2000-gebieden anders vormgegeven. Het wetsvoorstel is op voorstel van de Afdeling bovendien aangevuld met een bepaling over bundeling van beroepsmogelijkheden. Verder is de memorie van toelichting op een aantal plaatsen verduidelijkt en aangevuld, onder andere daar waar niet duidelijk was welke keuzes precies waren gemaakt.
Ook de Raad voor de rechtspraak heeft haar steun uitgesproken voor het uitgangspunt van beroep in twee instanties en voor het criterium dat wordt gehanteerd bij het maken van uitzonderingen op dat uitgangspunt. De Raad heeft wel opmerkingen gemaakt over de onderbouwing van de gemaakte keuzes. Daarop is de argumentatie in de memorie van toelichting opnieuw bezien en waar nodig aangevuld. De regering houdt echter vast aan de eerder door haar gemaakte keuzes, onder andere bij het openstellen van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor omgevingsplannen, projectbesluiten en gedoogplichtbeschikkingen. De memorie van toelichting is aangevuld met een verwijzing naar de mogelijkheid van exceptieve toetsing bij instructieregels en -besluiten.

11.2 Reacties per hoofdstuk

De ingekomen reacties in de uitgevraagde consultatieronde zijn voor overweging en verwerking ingedeeld volgens de hoofdstukindeling van de Omgevingswet. Hierbij zijn, onder andere op basis van de reacties uit de consultatie, ook een aantal wijzigingen in de hoofdstukindeling zelf door gevoerd. De hoofdstukken 15 en 22 zullen via de Invoeringswet Omgevingswet gevuld worden. De hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14 en 21 krijgen hun beslag in aanvullingswetten die een eigen consultatie-

traject zullen krijgen. In dit hoofdstuk zijn ze daarom blanco gelaten.

11.2.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

De resultaten uit de consultatie waren voor hoofdstuk 1 voornamelijk gericht op concretisering van verschillende begripsbepalingen en invulling van de zorgplicht.

Begripsbepalingen

Diverse partijen hadden specifieke opmerkingen over begripsbepalingen. Mede daarom is een toelichting op de begrippen opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. De Raad voor de rechtspraak heeft in haar advies aangegeven dat het vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel wenselijk is dat een beschrijving van de verschillende begrippen wordt gegeven. Daarom zijn de beschrijvingen van de begrippen 'fysieke leefomgeving' en 'maatschappelijke functies' in paragraaf 4.1.3 nader uitgewerkt. Enkele partijen gingen in op het verdwijnen van de begrippen 'ruimtelijke ordening' en 'bestemming' en het vervangen van het begrip 'inrichting' door 'installatie'. De achtergronden van de wijzigingen zijn nader toegelicht in paragraaf 4.4.3 respectievelijk 4.5.2.
De CAW adviseerde meer duidelijkheid te bieden over de betekenis van het begrip duurzame ontwikkeling, de relevantie van mogelijke klimaatsveranderingen voor het omgevingsrecht en het waterrecht in het bijzonder. Naar aanleiding daarvan is aan paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting de notie toegevoegd dat klimaatverandering één van de opgaven is die een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving vergt. Voor zover klimaatverandering meer inhoudelijke wijzigingen vergt, kunnen die hun beslag krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' is diepgaand toegelicht in paragraaf 5.7. De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid gaf aan geen voorstander te zijn van de gebruikte Brundlandt-definitie voor dit begrip en adviseerde gebruik te maken van het EU-Verdrag van 7 februari 1992 (Verdrag van Maastricht). Dit verdrag voorziet echter niet in een nadere omschrijving van het begrip, maar kleurt dit slechts in langs een weg die ook te vinden is die paragraaf.

Reikwijdte en doelen van de Omgevingswet

Artikel 1.2 noemt de onderdelen van de fysieke leefomgeving, en bepaalt daarmee de reikwijdte van de Omgevingswet. In de consultatie hebben enkele partijen, waaronder de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, suggesties gedaan voor uitbreiding van artikel 1.2, tweede lid. De regering neemt deze suggesties niet over. Er zijn naar mening van de regering op tal van andere wijzen indelingen van de fysieke leefomgeving mogelijk, met eigen terminologie, maar het nastreven van volledigheid in de opsomming geeft geen extra duidelijkheid over de reikwijdte van de wet. In de toelichting op dit artikel is nader op andere mogelijke indelingen ingegaan. Verder zijn in de consultatie voorstellen gedaan voor toevoegingen aan verschillende artikelen van hoofdstuk 1 om zo specifieke beleidsdoelen te benadrukken. De regering acht opname van specifieke beleidsdoelen in de artikelen van de wet niet wenselijk, omdat dit tot onevenwichtigheid in de opbouw van de artikelen leidt. Tegelijkertijd erkent de regering het belang van deze beleidsdoelen. Om die reden zijn enkele daarvan specifiek vermeld in de toelichting bij de doelstelling.

Zorgplicht

Artikel 1.6 gaat in op de zorgplicht. Onder andere de Raad voor de rechtspraak gaf aan dat de zorgplicht van artikel 1.6 te vaag is om te dienen als norm voor een punitieve sanctie. De regering kan zich echter excessituaties voorstellen waarin handhaving op grond van dit artikel wel denkbaar is; dit is met een voorbeeld toegelicht. Enkele partijen maken zich daarnaast zorgen over het inzetten van de zorgplicht als alternatief voor uitgewerkte regels, wat kan leiden tot onvoldoende rechtszekerheid. De regering deelt die zorg niet, omdat zij de zorgplicht niet ziet als alternatief voor veel gebruikte regelgeving. De zorgplicht voorkomt wel de noodzaak van gedetailleerde regelgeving voor activiteiten die zelden problemen opleveren. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt.
Het Adviescollege toetsing regeldruk waarschuwt ervoor dat de zorgplicht van artikel 1.6 kan leiden tot extra nalevingskosten omdat bedrijven reputatieschade of boetes zouden willen voorkomen of toezichthouders de zorgplicht zouden invullen door middel van beleidsregels. De regering deelt die vrees niet. Artikel 1.6 geeft primair uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het fungeert samen met artikel 1.7 als vangnet en veroorzaakt geen relevante regeldruk, omdat de artikelen gericht zijn op bijzondere, weinig voorkomende situaties en excessen. Een vangnetbepaling voorkomt juist regeldruk, omdat zonder vangnet voor elke denkbare situatie een gedetailleerde regeling gemaakt zou moet worden. Overigens is er slechts een beperkte verbreding van de reikwijdte ten opzichte van de huidige wetgeving. Het belangrijkste onderwerp in het omgevingsrecht waarvoor nu geen breed geformuleerde zorgplicht bestaat, maar dat wel gedekt wordt door de zorgplicht van het wetsvoorstel, is de bescherming van de staat en werking van wegen.

11.2.2 Hoofdstuk 2: Overheidszorg voor de fysieke leefomgeving

Definitie en verdeling overheidstaken

Onder meer IPO, VNG en de CAW vragen in hun inspraakreactie om een verduidelijking van de taken van de overheidsorganen. De regering geeft daar gehoor aan met de vormgeving van een afzonderlijke afdeling 'Organisatie van de overheidstaken' in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Daarin worden waar dat kan de taken van de te onderscheiden overheden afgebakend. De toelichting is op dit onderdeel uitgebreid en verbeterd. Dit neemt niet weg dat er overheidstaken zijn die niet exclusief aan één overheid kunnen worden toegedeeld. Luchtkwaliteit is daar een goed voorbeeld van. Naar het oordeel van de regering is de vastlegging van het subsidiariteitsbeginsel tussen overheidslagen een belangrijke stap voorwaarts in het scheppen van de gewenste duidelijkheid.
In het verlengde hiervan heeft de regering de wens van IPO om de rol, taken en bevoegdheden van de provincies in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te verhelderen gehonoreerd. De provincie bewaakt en bevordert de verbinding van water, milieu, natuur, verkeer en vervoer en ruimtelijk-economische ontwikkeling. Voor die taak voorziet het wetsvoorstel de provincie met toereikende bevoegdheden, waartoe de bevoegdheid tot het geven van algemene instructieregels op de genoemde terreinen. De VNG heeft in dit verband de wens geuit om de bevoegdheid van de provincies tot het stellen van algemene instructieregels te beperken tot locatieontwikkelingsactiviteiten. Gezien de bredere verantwoordelijkheid van de provincies (zie hierboven) heeft de regering deze beperking niet opgenomen.
Het IPO heeft ook om herintroductie van het provinciaal interventie-instrumentarium gevraagd. Naar aanleiding hiervan heeft de reactieve aanwijzing van de Wro en de Wabo voor de provincies een modern vormgegeven equivalent gekregen in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel voor het wijzigen van het omgevingsplan en voor de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.
Over de taken van de waterbeheerder zijn opmerkingen gemaakt door de UvW, de CAW en de Adviesgroep Water. In navolging daarvan heeft de regering in de memorie van toelichting een passage opgenomen over integraal waterbeheer om te benadrukken dat van desintegratie van het waterbeheer in de Omgevingswet geen sprake is (paragraaf 5.6). De wens om de huidige watertoets op wetsniveau te regelen, evenals de wens om het waterakkoord wettelijk mogelijk te maken, heeft de regering niet overgenomen. Reden daarvoor is dat de regering van mening is dat de algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel een goede basis biedt om vroegtijdig de waterbelangen in de besluitvorming in te brengen. Verder biedt het Nederlands rechtsstelsel voldoende mogelijkheden om waar nodig en nuttig bestuursovereenkomsten zoals waterakkoorden aan te gaan.

Omgevingswaarden

Verschillende partijen zoals de UvW, IPO, VNG, CAW, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Adviesgroep Wonen en Cultuur en de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid hebben in de consultatie gereageerd op de regeling in de Omgevingswet over de omgevingswaarden. Het gaat dan met name om verheldering van het begrip omgevingswaarden, en over de doorwerking ervan. Daarnaast zijn er meerdere partijen, waaronder de Adviesgroep Wonen en Cultuur die uit oogpunt van deregulering willen voorkomen dat decentrale overheden veel eigen omgevingswaarden vaststellen. De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid ziet het juist als een waardevol instrument ter beïnvloeding van de gebruiksruimte.
Naar aanleiding van deze reacties is de regeling van de omgevingswaarden aangepast en is de relatie daarvan met de instructieregels verbeterd. In het wetsvoorstel en in de toelichting is een scherper onderscheid gemaakt tussen de omgevingswaarde zelf en de wijze van doorwerking waarmee deze kan worden gerealiseerd. Artikel 2.4 geeft duidelijker aan met het oog waarop omgevingswaarden kunnen worden gesteld en artikel 2.5 geeft aan dat de aard, de termijn en de locatie van de omgevingswaarde bepaald moet worden. De wijze van doorwerking richting taken en bevoegdheden (besluiten) van andere bestuursorganen maakt uitdrukkelijk geen deel uit van deze artikelen over omgevingswaarden, maar wordt geregeld via de instructieregels. Daarmee wordt het onderscheid tussen de omgevingswaarde zelf en de wijze van realisatie onderstreept.
De regering deelt de mening van de Adviesgroep Wonen en Cultuur dat er geen wildgroei moet ontstaan aan lokale omgevingswaarden, en heeft daartoe in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur beperkingen te stellen aan de mogelijkheden om op decentraal niveau omgevingswaarden vast te stellen.

Specificeren van normen en taken

De suggestie van de Adviesgroep Water om de normen voor waterveiligheid vast te leggen op wetsniveau, heeft de regering niet overgenomen. De regering heeft er voor het gehele wetsvoorstel voor gekozen om normen vast te leggen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, en trekt deze lijn omwille van helderheid, inzichtelijkheid en transparantie ook door voor de normen voor

waterveiligheid. Om vorm te geven aan de betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van omgevingswaarden is een voorhangprocedure toegevoegd.
Daarnaast zijn veel vragen gesteld en suggesties gedaan over specifieke taken en artikelen, zoals stedelijk afvalwater, drinkwater, geurhinder, openbare wegen en de legger. Een belangrijk deel daarvan heeft geleid tot verbetering van het wetsvoorstel en deze toelichting. Zo is bijvoorbeeld de gemeentelijke taak voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater via een vuilwaterriool verder uitgewerkt doordat voor die taak onderscheid is gemaakt naar afvalwater dat vrijkomt binnen de bebouwde kom, buiten de bebouwde kom en ook ruimte wordt geboden voor andere passende systemen. Ten aanzien van de beheerstaak van openbare wegen is in de toelichting de verhouding met de Wegenwet verduidelijkt. Het beheer van de openbare wegen zelf blijft voorlopig geregeld in de Wegenwet, die op een later moment zal opgaan in de Omgevingswet. De bescherming van deze wegen tegen activiteiten in de directe nabijheid daarvan valt wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Voor de regeling van de legger en het peilbesluit is nauwer aangesloten bij de huidige regeling in de Waterwet.

11.2.3 Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's

Omgevingsvisies

Het IPO is positief over de mogelijkheden van de Omgevingswet voor het voeren van integraal kwaliteitsbeleid voor de fysieke leefomgeving. Ook stelt het IPO de vrijheden op prijs om zelf te bepalen wat in een omgevingsvisie kan worden vastgelegd en wat kan worden uitgewerkt in programma's. Het IPO vraagt wel – net als de Adviesgroepen Verkeer en Vervoer, Natuur en Landelijk Gebied en Milieu, Energie en Duurzaamheid en Wonen en Cultuur – om een verplichting voor gemeenten om een omgevingsvisie vast te stellen. De VNG onderschrijft juist het facultatieve karakter van de visie.
De regering heeft deze standpunten gewogen, en uiteindelijk niet gekozen voor een verplichtstelling voor gemeenten. Reden daarvoor is dat dit leidt tot een verzwaring van de planverplichting op gemeentelijk niveau. Bovendien leidt een verplichting niet automatisch tot het opstellen van omgevingsvisies noch tot kwalitatief goede visies. Dit laat onverlet dat ook de regering het belang van een integrale gemeentelijke omgevingsvisie onderschrijft. Een gemeentebestuur en belanghebbenden kunnen er veel gemak van hebben bij hun optreden in de fysieke leefomgeving.
Onder meer de VNG en de Adviesgroep Verkeer en Vervoer hebben de suggestie gedaan om prikkels in het wetsvoorstel te bouwen om gemeenten te stimuleren een omgevingsvisie op te stellen. Hiervoor is niet gekozen omdat dit het stellen van specifieke eisen aan de visie noodzakelijk zou maken. Dit zet het vrije, beleidsmatige karakter onder druk en kan tot juridificering en verstarring van de visie leiden (zie ook paragraaf 4.3.4). De regering acht de voordelen van de omgevingsvisie voldoende prikkel doordat gemeenten een consistent en kenbaar omgevingsbeleid kunnen voeren, waarbij alle onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving zijn afgestemd.
De suggestie van de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid om te verplichten om bij de vaststelling van een omgevingsvisie een beschrijving van de aanwezige en gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving op te nemen is niet overgenomen. Het gaat hier weliswaar om essentiële informatie voor een omgevingsvisie, maar dat is zo voor de hand liggend dat het – in aanvulling op de eerder genoemde reden – niet nodig is dit als een vereist onderdeel voor te schrijven. Wel zal bij de invoering van de Omgevingswet een handreiking voor gemeenten worden gemaakt over effectieve beleidsplanning en de rol van de omgevingsvisie daarin (inhoudelijk en procesmatig).
SkVV vraagt om een voorziening voor een intergemeentelijke omgevingsvisie, die qua hiërarchie gelijkwaardig is aan die van de provincies. De regering vindt dit niet nodig. Het wetsvoorstel laat toe dat intergemeentelijke omgevingsvisies worden opgesteld. Overigens kent de Omgevingswet geen hiërarchie tussen visies. Het voorstel van de SkVV om het regionale verkeer- en vervoersplan in stand te laten wordt, gelet op het voornemen in de Omgevingswet de verkeer- en vervoersplannen op te laten gaan in de omgevingsvisie en de voorgenomen afschaffing van de Wgr-plusregio's, niet overgenomen (zie ook de passage over de Planwet verkeer en vervoer in paragraaf 7.2).

Programma's

In de consultatie bleek dat de dubbele term 'plan of programma's' verwarring opriep. Onder meer het IPO en de VNG hebben in hun inspraakreactie om verduidelijking gevraagd. Daarom is ervoor gekozen om in het kader van hoofdstuk 3 alleen nog maar te spreken over 'programma's' (naast de omgevingsvisie). Daarmee wordt ook het onderscheid met het juridisch voor een ieder bindende 'omgevingsplan' duidelijker.
De Adviesgroep Wonen en Cultuur ziet mogelijkheden om de vele soorten programma's in te perken. De regering deelt dit niet. Zij ziet feitelijk maar enkele soorten programma's: verplichte (volgend uit Europese regelgeving) en onverplichte programma's (waaronder het gemeentelijk rioleringsprogramma). Ook wordt de mogelijkheid geboden van een programmatische aanpak, een naar het oordeel van de regering essentieel onderdeel ter vergroting van de flexibiliteit. Verdere inperking

betekent naar mening van de regering dat niet aan EU-richtlijnen voldaan kan worden, en een te grote beperking van het instrumentenpalet voor bestuursorganen.

Programmatische aanpak

Het IPO heeft gevraagd om de programmatische aanpak bindend te laten zijn voor andere bestuursorganen. Zo kan worden zeker gesteld dat maatregelen uit een dergelijke aanpak die andere bestuursorganen moeten nemen worden uitgevoerd. De regering geeft gehoor aan deze wens met de mogelijkheid voor Rijk en provincies op grond van hoofdstuk 2 daartoe instructies te geven. Samen met de nu zwaarder aangezette wettelijke uitvoeringsplicht voor maatregelen uit een programmatische aanpak moet dit een goede uitvoering bevorderen. Verder heeft de VNG gevraagd om ook gemeenten de mogelijkheid te bieden een programmatische aanpak toe te passen. Dat is nu in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgenomen.
De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied bepleit de toepassing van de programmatische aanpak voor de EHS en het landelijke gebied. Die mogelijkheid bestaat inderdaad, maar een programmatische aanpak is altijd maatwerk en vraagt altijd (juridische) uitwerking op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau (zie daarvoor de toelichting in paragraaf 4.3.6).

Regionaal waterprogramma

De UvW en de Adviesgroep Water hebben aangegeven dat het in stand houden van een regionaal waterprogramma niet in lijn is met het Bestuursakkoord Water. Deze zou moeten worden geschrapt dan wel opgaan in de provinciale omgevingsvisie. De regering is hier niet op ingegaan. De regering acht een regionaal waterprogramma noodzakelijk voor de implementatie van diverse EU-richtlijnen. Het regionale waterprogramma is daarvoor bedoeld, evenals de doorwerking van dat programma naar de waterbeheerprogramma's van waterschappen. Dit is nu in het wetsvoorstel verhelderd. Als deze implementatie gekoppeld zou worden aan de omgevingsvisie, dan zou deze onevenwichtig wordt belast met eisen voor het waterdomein en bovendien zou deze dan volgens een vaste cyclus elke zes jaar moeten worden aangepast. Daarom gaan alleen de meer strategische (niet-Europese) delen van het huidige regionale waterplan op in de omgevingvisie.

Gemeentelijk rioleringsprogramma

De UvW en de CAW hebben gevraagd om de instandhouding van het verplichte karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma. Redenen daarvoor zijn het belang van dit programma voor het behalen van doelstellingen in het Bestuursakkoord Water in 2020 en de belangrijke functie van het programma voor het op orde houden van het rioleringssysteem door gemeenten. Ook voor de kenbaarheid van het rioleringsbeleid is een dergelijk programma van belang. De regering heeft daarom begrip voor deze vraag. Tegelijkertijd wringt dit met de ontwerpeis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om aan beide wensen recht te doen, is ervoor gekozen om bij de invoeringswet een overgangsregeling te introduceren die de verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk rioleringsprogramma tot 2020 in stand laat. Daarna wordt het programma facultatief.

Beheerplan Natura 2000-gebied

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied heeft aangegeven dat naar haar mening een beheerplan voor een Natura 2000-gebied (voorheen: natuurbeheerplan) doorwerking zou moeten hebben naar andere overheden en ook bindend zou moeten zijn voor burgers en bedrijven. In antwoord hierop heeft de regering besloten om in de doorwerking naar andere overheden te voorzien door de in hoofdstuk 3 opgenomen uitvoeringsplicht voor het beheerplan en door de instructies die 'hogere' bestuursorganen aan 'lagere' bestuursorganen kunnen geven. Voor binding van derden zijn andere instrumenten uit de Omgevingswet beschikbaar, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Overigens kent de huidige regelgeving ook geen directe binding naar burgers en bedrijven.

11.2.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Er zijn verschillende reacties ontvangen over het omgevingsplan, de locatieontwikkelingsregels, de gebiedsontwikkelplannen en het bestaan en ontwikkeling van algemene regels.

Omgevingsplan

De VNG onderschrijft het in het wetsvoorstel geschetste eindbeeld dat er uiteindelijk één omgevingsplan per gemeente zal bestaan, waarin de regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving in samenhang is gebundeld. VNG benadrukt echter dat eerst de meerwaarde daarvan moet worden bewezen en dat gemeenten er aan toe moeten zijn, voordat dit via wetgeving wordt afgedwongen. In

lijn hiermee bevat het wetsvoorstel een niet in de tijd begrensde mogelijkheid om meerdere (geografisch niet overlappende) omgevingsplannen per gemeente te hebben. Daarmee wordt de wens van het bedrijfsleven om nu al tot één omgevingsplan te verplichten niet overgenomen.
Naar aanleiding van de reactie van de VNG is de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit verlengd tot twee jaar. Hiermee ontstaat een ruimere termijn voor de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan in omstandigheden waarbij bijvoorbeeld een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In de gemeentelijke reacties heeft ook de actualiseringsplicht bij omgevingsplannen veel aandacht gekregen. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, maar wel tot een verduidelijking van onderdelen van de toelichting.

Locatieontwikkelingsregels

Door onder meer de VNG, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Adviesgroep Natuur en Landelijk gebied en de Adviesgroep Wonen en Cultuur is gevraagd om meer duidelijkheid over de locatieontwikkelingsregels. Hieraan is op verschillende plaatsen in deze memorie invulling gegeven. Wat betreft de mogelijkheden om locatieontwikkelingsregels en andere omgevingsrechtelijke regels gericht tot burgers en bedrijven in andere verordeningen dan het omgevingsplan op te nemen, waren de meningen verdeeld. De VNG bepleitte enerzijds om te bepalen dat provincies en waterschappen dergelijke regels niet in eigen verordeningen mogen stellen, omdat het voor de hand ligt om concrete beslissingen die rechtstreeks bindend zijn voor burgers en bedrijven in het omgevingsplan op te nemen. Anderzijds vroeg de VNG naar de mogelijkheid om dergelijke regels, indien door de gemeente zelf gesteld, deels in andere gemeentelijke verordeningen te kunnen houden. Het IPO vroeg daarentegen om klip en klaar te stellen dat ook provincies rechtstreeks burgerbindende regels kunnen stellen in de omgevingsverordening.
De regering onderschrijft dat het de voorkeur verdient om regels die betrekking hebben op burgers en bedrijven en die per locatie verschillen, waar mogelijk en doelmatig, in het omgevingsplan op te nemen. Voor de regels die burgers en bedrijven locaal het meeste raken – de locatieontwikkelingsregels – stuurt de Omgevingswet in die richting door te bepalen dat de regels in bestemmingsplannen en beheersverordening bij inwerkingtreding van de wet deel uit zullen maken van het omgevingsplan. Bovendien worden gemeenten verplicht (binnen een in de Invoeringswet Omgevingswet in overleg met de VNG te bepalen termijn) die regels in het omgevingsplan op te nemen. Ook voor provinciale en rijksregels geldt de voorkeur dat dit type regels via het omgevingsplan burgerbindend wordt vastgesteld. Provincies en het Rijk beschikken hiertoe over een instructiebevoegdheid met de mogelijkheid om instructieregels te geven over de inhoud van omgevingsplannen. De locatieontwikkelingsregels van waterschappen kunnen niet via instructie in het omgevingsplan worden opgenomen. De regering vertrouwt er op, dat gemeenten en waterschappen bij het stellen van locatieontwikkelingsregels onderling goed afstemmen, zodat burgers en bedrijven niet onnodig worden beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van locaties. Door de in de wet algemeen verplichte actieve afstemming tussen bestuursorganen dienen in ieder geval tegenstrijdige regels of dubbelingen van regels te worden voorkomen.
Voor de niet-locatiegebonden regels van Rijk en provincies kan het soms doelmatiger zijn om de regels via algemene maatregelen van bestuur of omgevingsverordening te stellen, hetgeen – zoals het IPO heeft bepleit – ook mogelijk blijft.

Regeling voor ontwikkelingsgebieden

Veel reacties op de toetsversie betreffen aan de Crisis- en herstelwet ontleende regeling voor ontwikkelingsgebieden, die in de toetsversie was opgenomen. Zo pleit de VNG voor verbreding van het instrument, zodat gemeenten zelf ontwikkelingsgebieden kunnen aanwijzen, wenst IPO dat het instrument ook beschikbaar komt voor provincies, was het PBL kritisch over de stapeling van flexibiliteitsbepalingen en is de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid van mening dat de regeling beter kan worden opgenomen in het overgangsrecht dan in de Omgevingswet zelf. De regering sluit aan bij de mening van laatstgenoemde Adviesgroep en zal de specifieke regeling voor ontwikkelingsgebieden via het overgangsrecht tijdelijk continueren. Uitgangspunt daarbij is dat het in de wet opgenomen generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving voor gemeenten en provincies afdoende afwegingsruimte biedt, zodat een specifieke regeling niet meer nodig is. Totdat de vernieuwing van de regelgeving hierin heeft voorzien, blijft de regeling van voor ontwikkelingsgebieden beschikbaar.

Algemene regels

Met betrekking tot algemene rijksregels is een belangrijk zorgpunt van onder andere de UvW, IPO, CAW, en de Raad voor de rechtspraak dat de grens van het gebruik van algemene regels (in plaats van vergunningen) inmiddels zou zijn bereikt. Daarbij wordt ook opgemerkt dat door meer via algemene regels te reguleren en minder via een vergunningstelsel, een verschuiving van vergunningverlening vooraf naar toezicht achteraf plaats vindt. Hierdoor neemt het belang van toezicht en handhaving toe.

De regering onderschrijft dat wat betreft de verschuiving naar algemene regels al grote stappen zijn gezet en heeft ook oog voor de daarmee samenhangende gevolgen voor toezicht en handhaving. Toch is de regering wel van oordeel dat, zoals bijvoorbeeld ook de Adviesgroep Water eerder aangaf, op onderdelen nog verschuivingen mogelijk zijn, zowel op rijksniveau als in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen. De recente aanpassingen in de modelkeur van de UvW laten dit ook zien.
De Adviesgroep Wonen en Cultuur heeft geadviseerd om de mogelijkheid tot uitsluiting van het (facultatieve) gelijkwaardigheidsbeginsel te heroverwegen. Deze heroverweging heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel zal de uitsluiting in rijksregelgeving zeer terughoudend worden toegepast. Uitsluiting blijft echter mogelijk voor situaties waarin bijvoorbeeld internationale verplichtingen daartoe zouden noodzaken.
Naar aanleiding van een pleidooi van de UvW om meer aan te sluiten bij de tekst van de Waterwet zijn een tweetal activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu onder het begrip waterkwaliteitsactiviteit gebracht, zodat ze niet meer vallen onder het begrip milieuactiviteit.
Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft de suggestie gedaan om het de initiatiefnemer mogelijk te maken een toets bij het bevoegd gezag te vragen of wordt voldaan aan algemene regels. De regering vindt dit een sympathiek idee en begrijpt dat met name vanuit het bedrijfsleven en de burgers deze wens kan bestaan. Het voorstel roept echter verschillende vragen op. Zo zou in veel gevallen, zeker bij gebruik van doelvoorschriften bij voortdurende activiteiten, een dergelijke toets niet meer dan een momentopname zijn, zodat de waarde daarvan voor de initiatiefnemer zeer betrekkelijk is. Daarnaast is het de vraag in hoeverre deze 'vrijwillige toetsing' rechtszekerheid kan bieden. Om deze redenen heeft de suggestie daarom niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel zal bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving gekeken worden welke mogelijkheden bestaan om wellicht op andere wijzen tegemoet te komen aan deze wens.

11.2.5 Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit

Omgevingsvergunning

De integratie van sectorale vergunningstelsels in een integrale omgevingsvergunning kan rekenen op brede steun. Dit uitgangspunt van de Omgevingswet blijft dan ook overeind staan. Er wordt een uitzondering gemaakt voor vergunningverlening voor activiteiten in verband met water. De regering stelt voor om in een aparte vergunning voor wateractiviteiten te voorzien, waardoor de waterbeheerder zijn zelfstandige bevoegdheid behoudt voor de vergunningverlening en handhaving voor de handelingen in het watersysteem zoals nu geregeld onder de Waterwet en de waterschapsverordeningen. Op deze manier komt de regering ook tegemoet aan de bezwaren van de waterbeheerders. Om de integrale besluitvorming toch te waarborgen, zal in de Awb een coördinatieregeling worden opgenomen, die bepaalt dat gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning van de waterbeheerder en de omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden geborgd, wanneer deze door de initiatiefnemer gezamenlijk worden aangevraagd. Voor de IPPC-activiteiten wordt aanvullend voorzien in een plicht om bij samenloop de verplichte vergunningaanvragen gelijktijdig in te dienen. Hier krijgt het algemeen bestuur doorzetmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing af te kunnen dwingen. Dit is een belangrijk middel om aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies te kunnen voldoen.
Het IPO heeft aangegeven grote bezwaren te hebben tegen het loslaten van het begrip 'inrichting', mede gelet op het voornemen om de eis van onlosmakelijke samenhang bij het aanvragen van omgevingsvergunningen grotendeels te laten vervallen. Ook het PBL heeft hierover opmerkingen gemaakt. Door het loslaten van dit begrip bestaat volgens de insprekers de mogelijkheid dat voor verschillende activiteiten, zelfs eventueel voor verschillende milieuactiviteiten, binnen één bedrijf meerdere vergunningen gelden met meerdere bevoegde gezagsinstanties. De regering erkent de noodzaak om in specifieke situaties samenhang aan te brengen met betrekking tot activiteiten op een locatie, bijvoorbeeld bij de beschrijving van een vergunningplichtige activiteit, bij de beoordeling van gevolgen (cumulatie), of vanwege Europees-rechtelijke verplichtingen, zoals de richtlijn industriële emissies. De regering deelt de wens van het IPO dat bij activiteiten van complexe bedrijven versnippering in de uitvoering moet worden voorkomen. De oplossing is daarvoor echter in de ogen van de regering niet om vast te houden aan het inrichtingenbegrip of onlosmakelijke samenhang. De regering kiest ervoor om bij algemene maatregel van bestuur de nodige bepalingen op te nemen die bij complexe gevallen samenhang aanbrengen in activiteiten in de fysieke leefomgeving en in het bevoegd gezag, zodat zo veel mogelijk één bestuursorgaan bevoegd is voor vergunningverlening én handhaving.

Projectbesluit

Over het projectbesluit zijn er in de consultatie meerdere steunbetuigingen geuit. De verbreding van het projectbesluit naar andere domeinen dan infrastructuur krijgt brede steun. VNG en IPO steunen

bovendien de bepaling in het wetsvoorstel dat met een projectbesluit het omgevingsplan direct kan worden gewijzigd. VNG wijst erop dat met deze bepaling bestuurlijke lasten kunnen worden beperkt. Ook is er brede steun voor de 'sneller en beter'-aanpak die in de procedure van het projectbesluit is opgenomen.
Een aantal partijen, waaronder de VNG en de Adviesgroep Verkeer en Vervoer heeft gevraagd om een verplichting van de voorkeursbeslissing. De Adviesgroep Verkeer en Vervoer adviseert aanwijzing van deze verplichte situaties bij algemene maatregel van bestuur en daarbij aan te sluiten bij de mer-plicht. De regering heeft deze adviezen deels overgenomen. Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het aanwijzen van projecten waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Deze zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor de projecten die niet in deze lijst worden opgenomen, is het aan het bevoegd gezag om na te gaan in hoeverre vanwege de kenmerken van het project (waaronder aantal alternatieven, maatschappelijke complexiteit) een voorkeursbeslissing wenselijk is. De regering is niet voornemens om in die algemene maatregel van bestuur aan te sluiten bij de lijst van projecten waarvoor de mer-plicht geldt, zoals door de Adviesgroep Verkeer en Vervoer bepleit, omdat niet ieder mer-plichtig project de kenmerken heeft van een project waarvoor een voorkeursbeslissing wenselijk is. Voor bijvoorbeeld een wijziging van waterkering waarvoor een passende beoordeling nodig is, maar die verder weinig alternatieven kent en ook niet maatschappelijk omstreden is, gaat een verplichting tot een voorkeursbeslissing naar het oordeel van de regering te ver. Deze beoordeling moet het bevoegd gezag zelf kunnen maken.
De UvW pleit in haar inspraakreactie voor een lichte procedure voor het projectbesluit, die in de plaats kan komen van de huidige 'vergunning eigen dienst'. De regering heeft hier omwille van de beperking van het aantal varianten op instrumenten niet voor gekozen. Voor kleine projecten zijn algemene regels of is een omgevingsvergunning van toepassing. Door vereenvoudiging en versnelling van de procedure van de omgevingsvergunning kunnen deze initiatieven snel worden gerealiseerd, en is een lichte projectprocedure niet nodig.
De CAW en de VNG hebben vragen gesteld over het toepassingsbereik van het projectbesluit. De CAW pleit ervoor het projectbesluit alleen toe te passen bij 'zwaarwegende publieke belangen' gelet op de verticale doorwerking richting decentrale bestuursorganen. De VNG pleit voor een limitatieve afbakening. De regering kiest er voor de vaststelling van een projectbesluit te koppelen aan de algemene criteria voor de uitoefening van taken en bevoegdheden: een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. Deze begrippen zijn in paragraaf 4.2.5 verder verhelderd. Daarmee beschikken het Rijk en de provincies over de benodigde bevoegdheden om hun taken te kunnen uitvoeren.
De Adviesgroep Verkeer en Vervoer adviseert dat een genomen projectbesluit impliciet alle benodigde vergunningen voor het project bevat, tenzij die vergunningen expliciet in het projectbesluit zijn uitgezonderd. Het gaat hier om uitvoeringsvergunningen zoals verkeersbesluiten of omgevingsvergunningen voor kappen van bomen. Uit het oogpunt van transparantie en rechtsbescherming kiest de regering ervoor om het mogelijk te maken dat het projectbesluit tegelijkertijd de benodigde uitvoeringsvergunningen omvat, voor zover deze expliciet zijn vermeld. Zo weten belanghebbenden waarvoor toestemming is verleend en kan het bevoegd gezag toetsen aan de toetsingskaders. De regering is van mening dat op deze manier het juiste evenwicht kan worden geboden tussen zo min mogelijk bureaucratie en snelheid voor de initiatiefnemer, en transparantie en rechtszekerheid voor belanghebbenden.

11.2.6 Hoofdstuk 10: Gedoogplichten

Over gedoogplichten heeft in 2010 in het kader van de modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) een internetconsultatie plaatsgevonden. Indertijd hebben meerdere inspraakreacties geleid tot aanpassing, aanvulling en verduidelijking van het wetsvoorstel. Uit meerdere reacties bleek toen dat het in de definitie van 'rechthebbende' opnemen van de eis 'geregistreerd in de basisregistratie kadaster' niet overeenkomt met de huidige situatie onder de BP waar ook rechthebbenden wiens recht niet geregistreerd zijn in de basisregistratie kadaster onder vallen. Omdat niet beoogd is de kring van rechthebbenden ten opzicht van de BP te beperken, is voornoemde eis in de definitie van 'rechthebbende' vervallen.
Ook hebben toen meerdere partijen hebben aangegeven dat de reikwijdte van de definitie van 'ondernemer van het werk' niet duidelijk was. Zo was onduidelijk of bijvoorbeeld de aannemer die in mandaat de gedoogplichtbeschikking aanvraagt nu onder die definitie valt. De regering heeft dit in de memorie van toelichting verduidelijkt. Daarnaast is op basis van het advies van de CAW ook het begrip 'ondernemer van het werk' grotendeels vervangen door 'aanvrager', en is op verzoek van de CAW de toelichting over schadevergoeding uitgebreid en is er in de toelichting een transponeringstabel opgenomen.
In de consultatie werd ook gewezen op de situatie dat een werk van algemeen belang niet langer zijn functie vervult en de gedoogplicht wordt ingetrokken. In die situatie werd aangenomen dat een ondernemer van het werk uit zichzelf het werk opruimt. Toch acht de regering het wenselijk om in het wetsvoorstel expliciet te regelen dat de ondernemer van het werk nadat de gedoogplichtbeschikking is komen te vervallen, verplicht is om op verzoek van de rechthebbende het werk op te ruimen.

Een laatste opmerking betrof het opnemen van een beschermingszone rondom het werk van algemeen belang waarbinnen sommige handelingen niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de ondernemer van het werk. De regering heeft dit overgenomen en daarvoor een voorziening getroffen.
In de consultatie over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, is vervolgens slechts een gering aantal opmerkingen gemaakt over de gedoogplichten. IPO mist een mogelijkheid in afdeling 11.3 voor provincies en gemeenten om een gedoogplicht op te leggen, bijvoorbeeld voor de realisatie van (duurzame) energienetwerken. Dit voorstel is niet overgenomen gelet op het ingrijpende karakter van de gedoogplicht. De UvW miste de bevoegdheden voor inspecteurs op grond van artikel 5.20 Waterwet. In het wetsvoorstel is hierin voorzien via artikel 18.8.

11.2.7 Hoofdstuk 12: Grondexploitatie

Verschillende partijen, waaronder VNG en IPO, dringen aan op een verbreding van de Omgevingswet met onteigening, voorkeursrecht en stedelijke herverkaveling. Het IPO dringt bovendien aan op modernisering. In paragraaf 7.5 wordt aangegeven dat dit op termijn zal worden opgepakt.

Bovenplanse verevening

IPO en VNG hebben aangegeven in de Omgevingswet een regeling te wensen voor bovenplanse verevening. Deze regeling bestond onder de Wabo. De regering heeft er niet voor gekozen deze regeling in de Omgevingswet over te nemen. Dit heeft te maken met de huidige crisis in de bouw, waarin een extra kostenpost in de grondexploitatie niet wenselijk is. De VNG pleit er voor om nader onderzoek uit te voeren naar de vraag of gemeenten voldoende uit de voeten kunnen met de regelingen over grondexploitatie in het wetsvoorstel. Ter voorbereiding op de Omgevingswet is in 2012 het instrumentarium voor het grondbeleid uitvoerig doorgelicht door de Radboud Universiteit. Daaruit bleek dat het stelsel adequaat functioneert. Gelet op de huidige stagnatie in de bouw en de ontstane vraag naar uitnodigingsplanologie zijn desondanks een aantal flexibiliseringen aangebracht. Daarmee is het instrumentarium naar mening van de regering geschikt voor zowel een actieve rol van de gemeente als een faciliterende. Voor verliesgevende herstructureringsprojecten blijft het kostenverhaalinstrumentarium van minder betekenis, omdat eigenaren niet gedwongen kunnen worden het verlies voor hun eigen rekening te nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij de flexibilisering waardering voor het terugdringen van de exploitatieplanplicht, maar is bevreesd dat de verplichting tot kostenverhaal wordt uitgehold. Ook vele anderen hebben hierop gereageerd. Geconcludeerd kan worden dat er in overwegende mate steun is voor de verplichting, maar dat een verruiming van de uitzonderingen (kruimelgevallen) gesteund wordt. De regering kiest er daarom voor om dit in bij algemene maatregel van bestuur uit te werken met inachtname van Europese kaders.

11.2.8 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen

Legesheffing bij milieu-activiteiten

De VNG dringt er op aan dat legesheffing transparanter wordt. Transparantie van leges is een aandachtspunt van de regering, en de regering heeft een aantal stappen gezet om dit te bewerkstelligen. Dit onderwerp wordt echter niet breed in dit wetsvoorstel geregeld, maar in andere wetten. Wel kiest de regering in het wetsvoorstel voor integratie en uniformering, en daarmee voor opheffen van het verbod om leges te heffen voor bepaalde milieu-activiteiten. Reden hiervoor is dat in het huidige stelsel sommige milieuactiviteiten wel en sommige niet legesplichtig zijn, en dit ook binnen één vergunningaanvraag kan optreden. Dat komt de eenduidigheid niet ten goede.
Daarbij is voorts in overweging genomen dat het aantal legesplichtige bedrijven met 90% gedaald is sinds het invoeren van het verbod in 1998, zodat het financiële effect van herinvoering van de leges veel kleiner is geworden. Dat alles rechtvaardigt de keuze om deze lasten niet bij de gemeenschap neer te leggen, maar bij degenen die om de dienst verzoeken.Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert de mogelijkheid tot het heffen van leges voor milieuactiviteiten te heroverwegen, omdat er een beperkte toename van de regeldruk is. In het onderzoek naar de financiële effecten is deze toename geraamd op 0,1 miljoen euro per jaar door extra inningskosten, die via de leges bij de aanvragers in rekening kunnen worden gebracht. Deze geringe toename wordt echter naar mening van de regering ruimschoots gecompenseerd door lastenverlichting bij andere onderdelen van het wetsvoorstel. De overige financiële effecten van deze aanpassing zijn in hoofdstuk 10 van deze memorie toegelicht.

11.2.9 Hoofdstuk 16: Procedures

Bestuurlijke afwegingsruimte

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft in haar advies aan dat vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte, zoals deze met de Omgevingswet beoogd is, de toepassing van wetgeving niet per definitie alleen maar eenvoudiger of beter voorspelbaar maakt. De keerzijde van grote flexibiliteit is onduidelijkheid, wat conflictopwekkend kan werken en kan leiden tot enige verzwaring van het werk van de rechter. De regering is zich ervan bewust dat er een dunne scheidslijn is tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van rechtszekerheid aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk. In de uitvoeringsregelgeving behorende bij de Omgevingswet zal meer houvast worden geboden, ook voor rechters, om bij de verschillende gevallen toch een eenduidige beoordelingslijn te kunnen volgen.

Milieueffectrapportage

Een aantal partijen, waaronder de VNG en het PBL, geeft aan dat de kwaliteit van besluitvorming mogelijk verslechtert door het schrappen van verplichtingen in de mer, zoals de verplichte advisering door de Commissie mer bij project-mer en de verplichting tot alternatievenonderzoek. De regering heeft in het wetsvoorstel een aantal waarborgen ingebouwd die ervoor moeten zorgen dat er geen verslechtering in de kwaliteit van de besluitvorming optreedt. Tegelijkertijd beoogt de regering met het wetsvoorstel een vereenvoudiging van procedures, en is één van de uitgangspunten om nauw aan te sluiten op de EU-richtlijnen. Daarbij past dat een mer-regeling die terughoudend is in het verplicht voorschrijven van procedurele en inhoudelijke bepalingen voor zover deze niet rechtstreeks voortvloeien uit de EU-richtlijnen. De mer-regeling biedt bovendien, waar mogelijk, de ruimte voor de bevoegde instantie om maatwerk te leveren en in overleg met de initiatiefnemer te bepalen welke stappen in het concrete geval gezet dienen te worden. Doordat over de mer een bewustere afweging gemaakt wordt, verwacht de regering dat de mer een belangrijkere plaats krijgt in de besluitvorming. In de Crisis- en herstelwet is ervaring opgedaan met een verlichte mer-procedure. Uit de voortgangsrapportage daarvan blijkt dat dit niet tot kwaliteitsverlies van de genomen besluiten leidt. Het toetsingsadvies van de Commissie mer blijft verplicht voor een plan-mer, verplichte kwaliteitsborging sluit aan bij de Europese regelgeving. Bij de project-mer wordt het bevoegd gezag in staat geacht zelf goed af te wegen of een advies van de Commissie meerwaarde heeft. De regering heeft de bepalingen over het alternatievenonderzoek aangescherpt. Onderzoek van de voor besluitvorming relevante alternatieven worden zowel op plan-mer niveau als op project-mer niveau verplicht gesteld. In het project-mer kan onderzoek naar alternatieve locaties of tracés alleen achterwege blijven als een locatie of tracé in het plan is aangewezen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.16.3 van deze memorie van toelichting.
Onder andere het IPO bepleit een integratie van de procedurele eisen voor de mer met die voor het programma of de mer-plichtige besluiten. In het wetsvoorstel is dit vormgegeven door de bepalingen voor beide procedures onder te brengen in hoofdstuk 16. Het integreren van de bepalingen van plan-mer en project-mer, zoals door een aantal partijen bepleit, is door de regering onderzocht. Dit zou bij nadere beschouwing echter ten koste gaan van de leesbaarheid en helderheid van de wettelijke regeling.

Kennisdeling en informatievoorziening

De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat digitalisering een goede ontwikkeling is, en dat alle relevante ruimtelijke regelgeving van lagere overheden moet worden opgenomen op Ruimtelijkeplannen.nl. Tegelijkertijd moeten besluiten ook voor burgers en partijen beschikbaar zijn die niet over internet beschikken. Het wetsvoorstel regelt dat er een landelijke voorziening is waarmee een ieder kennis kan nemen van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen van provincies (artikel 20.14). Een uitbreiding van plannen en besluiten die door middel van deze voorziening beschikbaar worden gesteld is mogelijk bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel regelt verder dat van deze elektronische plannen en besluiten een papieren versie wordt gemaakt (artikel 16.2, tweede lid).

11.2.10 Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs

De Adviesgroep Wonen en Cultuur heeft aanbevolen op gemeentelijk niveau een commissie omgevingskwaliteit voor te schrijven. Deze commissie zou als taak moeten hebben om te adviseren over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, wanneer het geen archeologische monumenten betreft. Daarnaast zou deze commissie moeten kunnen adviseren over onderwerpen op het gebied van omgevingskwaliteit die het college van burgemeester en wethouders aan haar zou willen voorleggen.
De regering neemt deze aanbeveling niet over. Het uitgangspunt is dat de Omgevingswet geen

verdergaande verplichtingen schept dan nodig. Vanwege de specifieke deskundigheid die dit vereist, wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad een commissie instelt die het college van burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Dit wordt neutraal overgeheveld uit de Monumentenwet 1988. Voor overige aspecten van de fysieke leefomgeving is het gemeentebestuur vrij om zich te laten adviseren. Die vrijheid bestaat er in dat gemeenten zelf kunnen bepalen wanneer, onder welke omstandigheden of in welke situaties, waarover en bij wie advies wordt ingewonnen. In te winnen adviezen zullen in het kader van de verlening van omgevingsvergunningen veelal betrekking hebben op technische aspecten, bijvoorbeeld over onderwerpen als externe veiligheid, geluid, bodem, verkeer en luchtkwaliteit. Het staat gemeenten uiteraard ook vrij zich te laten adviseren over onderwerpen die verband houden met ruimtelijke, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Gemeenten kunnen hiertoe een generieke adviescommissie benoemen die adviseert over aspecten van omgevingskwaliteit bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Evengoed moeten gemeenten echter speciaal samengestelde adviesteams (zogenoemde quality-teams) of supervisoren kunnen laten werken, die zich specifiek richten op bijvoorbeeld (her)ontwikkelingsgebieden of bepaalde onderwerpen. Het opnemen van een wettelijke plicht tot het instellen van een adviescommissie voor omgevingskwaliteit zou die flexibiliteit die wordt beoogd, onbedoeld kunnen inperken.
Het opnemen van een bepaling voor een wettelijke adviescommissie op het terrein van omgevingskwaliteit staat bovendien op gespannen voet met het kabinetsstandpunt over welstandstoezicht van 3 november 2008[192]. In dit standpunt wordt onder meer uitgegaan van de verdere integratie van welstandsbeleid binnen het ruimtelijk instrumentarium. Daarbij is ook aangegeven dat welstandscommissies niet meer wettelijk verplicht hoeven te zijn. Bij brief van 22 november 2011[193] heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit kabinetsstandpunt herbevestigd en onder meer aangegeven dat de verdere implementatie gestalte krijgt met de Omgevingswet. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het aan gemeenten zelf wordt overgelaten op welke wijze en in welke gevallen zij adviezen inwinnen over ruimtelijke, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteitsaspecten bij bouwplannen. Daarbij past niet een wettelijke opdracht om een commissie te benoemen voor omgevingskwaliteit.

11.2.11 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering

Zowel door het IPO en de VNG, alsook door een aantal andere partijen, is aandacht gevraagd voor een aantal aspecten van de uitvoering van de Omgevingswet. Vooropgesteld moet worden dat binnen de in paragraaf toegelichte verkenning van de implementatie van de Omgevingswet een spoor is voorzien dat specifiek betrekking heeft op de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (verkenning uitvoering VTH, zie ook paragraaf 9.3). Daar zal aandacht worden besteed aan onder meer:
- de gevolgen van de verschuiving van vergunningen naar algemene regels voor toezicht en handhaving;
- gevolgen van de nieuwe regels over vergunningverlening en algemene regels voor de uitvoeringspraktijk;
- samenhang in vergunningverlening en handhaving bij complexe projecten.

Bestuurscultuur

Door de VNG is opgemerkt dat de Omgevingswet niet alleen voor de uitvoering maar ook voor de bestuurscultuur van gemeenten gevolgen zal hebben. Terecht stelt de VNG dat meer bestuurlijke afwegingsruimte ook meer 'afwegingsverantwoordelijkheid' betekent en dat gemeenten beleidskeuzes meer zullen moeten beargumenteren. Genoemde verkenning van de implementatie van de Omgevingswet zal nadrukkelijk ook aandacht moeten geven aan dit belangrijke aspect.

Vergunningverlening en handhaving bij hetzelfde bestuursorgaan

IPO, VNG, UvW, en de Adviesgroep Water hebbende zorg geuit dat de Omgevingswet zou breken met het uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat de vergunning verleent deze ook handhaaft. De regering heeft naar aanleiding hiervan artikel 18.2 van het wetsvoorstel aangepast, zodanig dat de vergunningverlenende instantie ook met de handhaving belast is.

Uitvoerbaarheid

Van verschillende zijden zijn zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling voor het verlenen van omgevingsvergunningen, met name waar het gaat om het loslaten van het inrichtingbe-

[192] Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.
[193] Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.

grip. Ook wordt opgemerkt dat de uitvoerbaarheid in de knel komt als in nog meer gevallen de vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels. Op deze punten wordt in paragraaf 11.2.3 respectievelijk 11.2.4 ingegaan.
Sommige insprekers vragen zich af of het uitvoerbaarheid ten goede komt dat bestuursorganen die instemming verlenen op een besluit, dit besluit ook kunnen handhaven. Het afstemmen van handhavingsinterventies van verschillende bestuursorganen wordt als een belasting ervaren. Het instemmend bestuursorgaan zal in de praktijk in het algemeen niet zelf hoeven te handhaven, ook al heeft het wel die bevoegdheid gekregen. Het kan en mag erop vertrouwen dat het vergunningverlenend bestuursorgaan naar behoren, dat wil zeggen met voldoende prioriteit en deskundigheid, de vergunning handhaaft. Het instemmend bestuursorgaan kan bovendien het vergunningverlenend bestuursorgaan adviseren over handhavingsaangelegenheden en ook concreet een handhavingsverzoek doen. De afstemmingslasten zullen dus beperkt zijn.
Aandacht is gevraagd voor het feit dat niet specifiek op locaties gerichte regels, zoals die over het vervoer van afval en gevaarlijke stoffen, in afzonderlijke wetten blijven staan. Bij bij voorbeeld grotere productie- en opslagbedrijven zal samenloop optreden van de Omgevingswet met deze wetten. De uitvoerbaarheid van regels kan hierdoor onder druk komen te staan. De regering voorziet dat deze regelgeving op een later moment alsnog zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet en daarbij behorende uitvoeringsregelgeving (zie paragraaf 7.5). Voorts zal bij het uitvoeren van de verkenning uitvoering VTH alsook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving aan deze samenloopgevallen aandacht worden besteed.

Risicogestuurde handhaving

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied heeft kanttekeningen geplaatst bij het in memorie van toelichting toegelichte risicogestuurde toezicht op de naleving. Volgens de commissie kan dit niet betekenen dat géén toezicht meer plaatsvindt zolang geen (stelselmatige) overtredingen geconstateerd worden. De regering is met de adviesgroep van mening dat van incidenteel, steekproefsgewijs toezicht nooit kan worden afgezien, ook niet bij bedrijven waarvan geen overtreding is bekend. Hierover bestaat geen verschil van inzicht. Een adequaat niveau van handhaving houdt in dat naast risicogestuurd toezicht ook periodiek toezicht plaatsvindt met het doel om vast te stellen wat het niveau van het naleefgedrag van (een steekproef van) de onder toezicht staanden is en of er veranderingen zijn opgetreden in de risico's voor natuur en milieu van bepaalde activiteiten. De informatie die met dit toezicht vergaard wordt, fungeert ook als input voor de risicoanalyse die aan het risico gestuurde toezicht ten grondslag ligt. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Inzet private partijen bij handhaving

Het IPO en de Omgevingsdiensten hebben aangegeven kritisch te zijn op toezicht door private partijen. Zij geven aan dat aan de inzet van private borging, waaronder certificering, risico's zijn verbonden. Ook vragen zij zich af of de positie van de RUD's niet zal worden ondergraven als méér wordt ingezet op private borging van de naleving. In paragraaf 4.18.3 wordt ingegaan op de uitkomsten van het door de Erasmus Universiteit uitgevoerde onderzoek naar private borging. In het onderzoeksrapport worden risico's van private borging beschreven en voorwaarden en waarborgen geformuleerd voor private borging die deze risico's ondervangen. Een belangrijke notie daarbij is dat de overheid bij private borging niet kan afzien van toezicht, maar deze wel anders kan invullen, namelijk in de vorm van zogenaamd metatoezicht. Voor de handhaving geldt onverkort de beginselplicht tot handhaving, waarbij deze wel een inkleuring kan krijgen die aansluit op het metatoezicht. Dit betekent dat bij voorbeeld ook de RUD's, die toezicht- en handhavingstaken uitvoeren in opdracht van gemeenten en provincie, waar private borging ingang heeft gevonden de nodige inzet zullen moeten blijven plegen. Wat betreft de rol van certificering wordt in het onderzoeksrapport aanbevolen hierover méér duidelijkheid te verschaffen. Aan deze aanbeveling zal uitvoering worden gegeven.

Brede omvattende visie op handhaving

Door de Raad voor de rechtspraak is aangegeven dat het wenselijk is dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de inzet van het bestuursrecht en het strafrecht bij de handhaving, waarbij van verschillende kanten is aangedrongen om daar een meer alles omvattende 'visie' op de handhaving te presenteren. Nu met de Omgevingswet noch het handhavingsinstrumentarium, noch de handhavingsbevoegdheden wezenlijk veranderen, meent de regering dat er geen noodzaak bestaat om over de volle breedte de handhaving ter discussie te stellen. Bovendien geldt dat onder andere op het milieudomein een aantal ontwikkelingen recent zijn ingezet (oprichting RUD's, verbetering samenwerking bestuurs- en strafrecht, introductie bestuurlijke strafbeschikking) die eerst nog volledig hun beslag moeten krijgen. Wel acht de regering het wenselijk dat op specifieke onderdelen waar het wetsvoorstel vernieuwing brengt, nagegaan wordt wat daarvan de effecten zijn en ook te bezien hoe bepaalde met het wetsvoorstel beoogde veranderingen passen binnen het grotere geheel. In dat verband moet in het bijzonder gedacht worden aan de introductie van de bestuurlijke boete. Hierover

heeft onder meer de Rvdr een aantal vragen gesteld. Zo vraagt de Rvdr aandacht voor de verhouding van de bestuurlijke boete tot andere wijzen van handhavend optreden. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak stelt vragen bij het gebruik van de bestuurlijke boete. In de verkenning uitvoering VTH zal worden nagegaan welke rol het nieuwe instrument van de bestuurlijke boete kan gaan spelen en wat daarvan de gevolgen zijn voor handhavende overheden en de bestuursrechtspraak.

11.2.12 Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

In hoofdstuk 19 komen de bevoegdheden van bestuursorganen bij bijzondere omstandigheden aan de orde. De CAW is bezorgd over de versnipperde regulering van rampen, crisis, milieuschade, gevaar en ongewone voorvallen. De regering onderkent dat er op dit moment in verschillende sectorale wetten bepalingen zijn opgenomen over bevoegdheden van bestuurorganen bij dergelijke omstandigheden. Het wetsvoorstel richt zich in dit verband echter alleen op die wetten die in het kader van de stelselherziening aan de orde zijn. Op dit moment wordt, op initiatief van de Minister van Veiligheid en Justitie, de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van crisisbeheersing geëvalueerd. Er is daartoe een onafhankelijke commissie ingesteld. Daarnaast is een interdepartementaal project gestart waarin onderzoek wordt gedaan naar het moderniseren van het staatsnood- en crisisrecht. De evaluatie en het interdepartementale project kan te zijner tijd gevolgen hebben voor de opbouw en inhoud van hoofdstuk 19 van de Omgevingswet.

11.2.13 Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie

Met name door IPO en VNG zijn opmerkingen gemaakt over het omgaan met huidige digitaliseringsprocessen. Er is de laatste jaren al veel opgestart en deze instanties spreken de zorg uit dat hier niet aan voorbij gegaan moet worden bij de digitaliseringslag die plaats vindt in het kader van de Omgevingswet. Beide organisaties stellen ook vragen over of wel de juiste informatie gedigitaliseerd gaat worden. Zo heeft men het over de digitale beschikbaarheid van uitgegeven vergunningen, digitale kaarten en meer inzet van RO-online. Er wordt geopperd om ook ontwerpbesluiten al digitaal beschikbaar te maken en niet alleen maar de uiteindelijke besluiten. Een laatste opvallend punt is de roep om centrale regie en eindverantwoordelijkheid voor het digitale bestel. Uit de opmerkingen blijkt dat onduidelijk is wie de regie gaat voeren en wie verantwoordelijkheid is voor het gehele systeem. De regering erkent de noodzaak tot het benutten van bestaande digitaliseringsprocessen. In de tweede helft van 2013 wordt daarom met mede-overheden nagegaan wat het digitale stelsel is dat de Omgevingswet ondersteunt. Daarbij wordt in eerste instantie gebruik gemaakt van generieke bouwstenen die ontwikkeld worden door het nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening e-overheid (i-NUP). Deze bouwstenen bevatten zowel een stelsel van basisregistraties als ook voorzieningen voor digitale dienstverlening. Daarnaast zijn er bestaande voorzieningen waarlangs momenteel de elektronische vergunningaanvraag of melding plaatsvindt en een landelijke voorziening voor het elektronisch ontsluiten van ruimtelijke plannen. De functionaliteiten van Omgevingsloket online, Ruimtelijkeplannen.nl en de Activiteiten Internet Module, moeten aangepast worden voor de Omgevingswet. Met andere overheden wordt verkend of andere informatiefuncties digitale ondersteuning behoeven. IPO en VNG worden op deze wijze betrokken bij de keuzes welke informatie gedigitaliseerd gaat worden. Onderdeel van de besluitvorming over welke informatiefuncties ondersteund moeten worden zijn de verantwoordelijkheid voor en de bekostiging van de ontwikkeling en het beheer van informatievoorzieningen.
De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer en de Adviesgroep Wonen en Cultuur duiden op het belang van een gegevensautoriteit die beschikt over gevalideerde gegevens over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel voorziet niet in de instelling hiervan, omdat er nog onderzoek loopt. Paragraaf 9.4 is nader uitgewerkt om meer duidelijkheid te bieden op dit punt.

12 Inwerkingtreding

Overgangsrecht

Om een goede en soepele overgang van de bestaande wetten naar de nieuwe Omgevingswet te waarborgen, moet worden voorzien in overgangsrecht. Het benodigde overgangsrecht is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar zal in de Omgevingswet worden opgenomen via de invoeringswet. Hiervoor is hoofdstuk 22 gereserveerd. Welk overgangsrecht benodigd is, zal worden geïnventariseerd aan de hand van de Notitie overgangsrecht Omgevingswet. Deze notitie geeft een uitgebreide toelichting op de spaarzame Aanwijzingen voor de regelgeving, die betrekking hebben op het overgangsrecht, en bevat ook een checklist met relevante vragen als:
- is overgangsrecht noodzakelijk of kan de nieuwe wet (grotendeels) onmiddellijk in werking treden?
- is de uitvoeringspraktijk voldoende voorbereid?
- zijn er bestaande overgangsregelingen die gecontinueerd moeten worden?

In deze notitie zijn ook de randvoorwaarden opgenomen, die de bij de uitvoering van nieuwe

wetgeving betrokken bestuursorganen, burgers en bedrijven beschermen tegen een (mogelijke te forse of een ontijdig aangekondigde) aantasting van bestaande belangen en rechten (de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en vertrouwen). Ook besteedt dit kader aandacht aan de ruimte die implementatie van Europese regelgeving al dan niet biedt voor overgangsrecht.
Uitgangspunt bij een stelselherziening als waarvan met het wetsvoorstel sprake is, zal moeten zijn het zo mogelijk onmiddellijk toepassen van de nieuwe wettelijke instrumenten (de zogenaamde 'onmiddellijke werking').
Overgangsrecht zal in ieder geval worden opgenomen voor die onderdelen van het wetsvoorstel, die om bepaalde redenen niet onmiddellijk in werking kunnen treden. Zo zal bij de invoering van de Omgevingswet – en dus met het formuleren van het overgangsrecht – rekening worden gehouden met de uitvoerende bestuursorganen en de bij de uitvoering betrokken instanties (bijvoorbeeld de bestuursrechter) zich op een adequate wijze op de uitvoering van de nieuwe instrumenten of gewijzigde procedures moeten kunnen voorbereiden.
De uitvoeringspraktijk is ook geholpen met overgangsrecht dat 'werk uit handen neemt' door bestaande rechtsfiguren als verleende vergunningen, vastgestelde plannen en genomen besluiten gelijk te stellen aan de rechtsfiguren die door de Omgevingswet worden geïntroduceerd of uit de bestaande wetten worden overgenomen. Zo zullen de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bijvoorbeeld worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan. Daarmee wordt voorkomen dat de bestaande plannen en verordeningen vervallen en de gemeenten op de datum dat de Omgevingswet in werking treedt in een nieuw, hun hele grondgebied bestrijkend, omgevingplan moeten hebben voorzien.
Door in het overgangsrecht eerdere rechtsgeldig genomen besluiten juridisch zoveel mogelijk gelijk te stellen met de nieuwe vergelijkbare rechtsfiguren wordt ook de rechtszekerheid gediend.
Daarnaast is gebruikelijk dat een overgangsregeling wordt geboden voor de – op het moment dat nieuwe of gewijzigde wetgeving in werking treedt – lopende besluitvormings-, bezwaar- of beroepsprocedures. Dit geldt met name voor die situaties waarin het 'wijzigen van de spelregels' lopende die procedures nadelig kan uitpakken voor bedrijven of burgers. Gebruikelijk is dat lopende procedures onder het 'oude' recht (dat wil zeggen het geldende recht op het moment dat die procedure van start ging) kunnen worden afgemaakt (de zogenaamde 'eerbiedigende werking'). Daar waar tegen het tussentijds 'overstappen' op de nieuwe wet- en regelgeving geen bezwaren bestaan en alle partijen en belanghebbenden ervan profiteren, kan wellicht van overgangsrecht worden afgezien (de zogenaamde 'onmiddellijke werking') en mogelijk zelfs gelegenheid worden geboden op het nieuwe stelsel te anticiperen. Bij het inventariseren en opstellen van het overgangsrecht zal bezien worden of voor sommige procedures onmiddellijke werking mogelijk en wenselijk is.
In een enkel bijzonder geval zal het overgangsrecht moeten voorzien in 'uitgestelde werking'. Een voorbeeld hiervan is het handhaven van het verplichte rioleringsprogramma, waarmee het beoogde regime van het wetsvoorstel (het schrappen van het rioleringsprogramma als een wettelijke verplichting voor gemeentebesturen) wordt uitgesteld tot 2020.

Uitvoeringsregelgeving

De totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving is een wetgevingsoperatie zonder precedent. Net als bij het wetsvoorstel, zal de uitvoeringsregelgeving in modules worden gerealiseerd. De eerste module – de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die tegelijk met het wetsvoorstel in werking treden – vormt een grote stap in het proces naar het nieuwe stelsel. Het doel is om in deze stap een stelsel van uitvoeringsregels vast te stellen waarmee het wetsvoorstel in werking kan treden en de doelen van het wetsvoorstel worden gediend.

Begrippenlijst

Deze begrippenlijst dient te worden gelezen in samenhang met begrippenlijst bij het wetsvoorstel en de daar opgenomen lijst met verkorte benamingen voor EU-verordeningen, -richtlijnen en -besluiten en internationale verdragen. Onderstaande woorden en termen komen in de deze memorie van toelichting voor, maar niet in de bijlage bij het wetsvoorstel. Wel opgenomen zijn begrippen die omschreven worden in het lichaam van de wet.

Begrip	Omschrijving
Algemene regel	Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen).
Attributiebeginsel (EU)	De Unie kan alleen beleid of regelgeving maken als daarvoor een rechtsgrondslag te vinden is in één van de verdragen.
Beheer	Een bijzondere taak of een geheel van taken voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift in een bestuurlijk hiërarchisch verband een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen.

Begrip	Omschrijving
Doelvoorschrift	Bepaling die het doel aangeeft dat moet worden bereikt, waarbij het aan de initiatiefnemer overgelaten wordt om te bepalen met welke middelen dat doel bereikt wordt. Als bijvoorbeeld het doel 'brandveilig gebruik' is, kan de initiatiefnemer ervoor kiezen sprinklerinstallaties te installeren of brandtrappen in combinatie met rookmelders.
Fysieke leefomgeving	Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2).
Gebiedsgericht, locatiegebonden	Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een locatie (en daarmee niet op activiteiten die zich vrij over het grondgebied verplaatsen zoals voertuigen en producten).
Gebruik	Benutting van de fysieke leefomgeving door de mens.
Gebruiksruimte	Binnen een gebied aanwezige ruimte binnen de voor dat gebied geldende omgevingswaarden. Kan worden onderverdeeld in een feitelijk benut deel, een toegekend, maar onbenut deel en een vrij beschikbaar deel.
Gedecentraliseerde eenheidsstaat	De Nederlandse staatsvorm, waarin waarbij territoriale eenheden binnen een eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben. Het Rijk zorgt door wetgeving en toezicht voor de eenheid. Daarnaast zijn er decentrale bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Decentrale overheden zijn verder verplicht uitvoering te geven aan hogere regelgeving van het Rijk (zogenoemd medebewind).
Grondgebied	Het gebied waarover een bestuursorgaan rechtsmacht heeft. Waar relevant wordt hieronder ook de exclusieve economische zone verstaan, waar Nederland beperkte rechtsmacht heeft.
Instructie	Instructie aan een ander bestuursorgaan over de uitoefening van een taak of bevoegdheid (artikelen 2.25 en 2.26).
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (artikelen 2.17 en 2.19).
Intrinsieke waarde	De waarde die iets in zichzelf heeft, los van de mogelijkheden tot gebruik.
IPPC-activiteit	Een milieuactiviteit of waterkwaliteitsactiviteit die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies.
Legger	Beschrijving van de ligging, vorm, afmeting en constructie van een waterstaatswerk en daaraan grenzende beperkingengebieden (artikel 2.32).
Level playing field	Een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor iedereen gelijke regels gelden.
Lex silencio positivo	De regel dat een vergunning verleend is als het bevoegd gezag niet besluit binnen de beslistermijn (paragraaf 4.1.3.3 Awb).
Maatregel	Besluit of te verrichten andere handeling om doelstellingen te bereiken.
Maatwerkvoorschrift	Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.21).
Middelvoorschrift	Bepaling die een middel voorschrijft dat de initiatiefnemer moet hanteren.
Milieu	De fysieke leefomgeving, bezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht, de beheersing van het klimaat, een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.
Milieugebruiksruimte	Gebruiksruimte voor milieuaspecten.
Nec-richtlijn	Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309).
Norm	Instructieregel, omgevingswaarde of algemene regel (wordt slechts in generieke zin gebruikt).
Omgevingsplan	Plan met de bij of krachtens de Omgevingswet van het gemeentebestuur gevorderde regels. In ieder geval deelt het voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toe en bevat het, voor zover nodig, met het oog op die functies gestelde andere locatieontwikkelingsregels.
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Omgevingsverordening	Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 4.3).
Omgevingsvisie	Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en het beheer van het grondgebied van een bestuursorgaan en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2).
Omgevingswaarde	Een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen.
Participatieve aanpak	Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.
Programma	Een uitwerking van het te voeren beleid of het gebruik of het beheer, of maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving (artikel 3.4).

Begrip	Omschrijving
Projectbesluit	Besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan(artikel 5.25).
Register	Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.
'Sneller en beter'-aanpak	Werkwijze bij voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.
Toetsingskader	Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.
VTH-taken	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Waterschapsverordening	Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 4.2).
Zorgplicht	Verplichting voor een ieder om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen en – voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevergd – nadelige gevolgen van zijn activiteit te voorkomen, of als dat niet kan, die te beperken of ongedaan te maken, of als ook dat niet kan, de activiteit achterwege te laten (artikelen 1.6 en 1.7).

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene Bepalingen

Afdeling 1.1 Begripsbepalingen

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Artikel 1.1 heeft betrekking op de begrippen die in de Omgevingswet worden gehanteerd. Deze bepaling vormt de grondslag voor een bijlage die bij de wet wordt opgenomen. Die bijlage bevat definities van belangrijke begrippen die op meerdere plaatsen in de wet worden gebruikt. Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de begripsbepalingen gebundeld op te nemen in een bijlage in plaats van deze in hoofdstuk 1 zelf te verwerken zoals veelal gebruikelijk is. De toelichting op de begripsbepalingen is na de toelichting op de artikelen opgenomen.

Afdeling 1.2 Toepassingsgebied en doelen

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet wordt in belangrijke mate bepaald door artikel 1.2. Dit artikel spoort met de benaderingswijze die wordt gehanteerd in het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag maakt systematisch gezien onderscheid tussen, voor zover hier van belang:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, water, bodem, landschappen en natuurgebieden,
b. activiteiten die de elementen van het milieu aantasten of kunnen aantasten, en
c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid en de menselijke levensomstandigheden, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via die elementen, door activiteiten als bedoeld onder b.[1]

Deze driedeling uit het verdrag is ook terug te vinden in de opzet van artikel 1.2.

Eerste lid

In het eerste lid is vastgelegd dat deze wet betrekking heeft op enerzijds de fysieke leefomgeving (onderdeel a) en anderzijds activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (onderdeel b).
Het begrip 'fysieke leefomgeving' zelf wordt niet gedefinieerd.[2] In plaats daarvan voorziet het tweede lid in een niet-limitatieve opsomming van onderdelen van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken (onderdeel a), infrastructuur (onderdeel b), watersystemen (onderdeel c), de milieucompartimenten water, bodem en lucht (onderdelen d, e en f),

[1] Zie de definitie van milieu-informatie in artikel 2, derde lid, van het verdrag.
[2] Dit sluit aan bij de benadering die destijds is gevolgd bij de Wabo. De Wabo ziet op activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving. De Wabo-wetgever heeft ervan afgezien het begrip 'fysieke leefomgeving' nader te definiëren (vgl. de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 15).

landschappen (onderdeel g), natuur (onderdeel h) en het cultureel erfgoed (onderdeel i).
Voor de toelichting op de begrippen 'bouwwerken', 'infrastructuur', 'watersystemen', 'bodem', 'natuur' en 'cultureel erfgoed' wordt verwezen naar de toelichting op de begripsbepalingen.

Het begrip 'fysieke leefomgeving' geeft de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan. In latere artikelen van de Omgevingswet wordt dit begrip verder ingekleurd en afgebakend. Hierbij is om te beginnen van belang de afbakening ten opzichte van andere wetten. In dat verband wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift 'Verhouding tot andere wetgeving', waarin nader is ingegaan op de verhouding tot andere wetten. Verder wordt het feitelijke toepassingsgebied van de Omgevingswet bepaald door de mate waarin de (formele) wetgever regeling van een bepaald onderwerp betreffende de fysieke leefomgeving noodzakelijk oordeelt. Dit blijkt onder meer uit de onderwerpen waarover op grond van hoofdstuk 4 algemene regels (kunnen) worden gesteld. Hoofdstuk 4 stelt algemene regels over bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving en bevat delegatiegrondslagen voor het stellen van regels op een lager niveau (algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). In andere hoofdstukken vindt een vergelijkbare afbakening van het werkingsgebied van de wet plaats. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van omgevingswaarden (hoofdstuk 2), het onderwerpen van bepaalde activiteiten aan voorafgaande toestemming door een bestuursorgaan (hoofdstuk 5) en de opsomming van verplichte programma's (paragraaf 3.2.2). Het is vanzelfsprekend niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst ook andere onderwerpen betreffende de fysieke leefomgeving aan zich trekt. Het brede begrip 'fysieke leefomgeving' in artikel 1.2 en de opzet van de rest van hoofdstuk 1 van de Omgevingswet bieden daarvoor ruimte.

De Omgevingswet heeft daarnaast betrekking op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (eerste lid, onderdeel b). Er is geen definitie van activiteit in het wetsvoorstel opgenomen. Wat hieronder wordt verstaan blijkt uit de context van de artikelen in de wet waarin het begrip activiteit wordt gebruikt. Doorgaans zal het echter gaan om een feitelijke handeling.

Tweede lid

Het tweede lid bevat in beginsel alle fysieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Ter voorkoming van mogelijke rechtsvragen is er echter voor gekozen in het tweede lid een niet-uitputtende opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving op te nemen. Een limitatieve opsomming zou de vraag kunnen oproepen of een regel in – bijvoorbeeld – een gemeentelijk omgevingsplan wel verbindend is omdat het fysieke voorwerp dat de regels beogen te beschermen naar het oordeel van een belanghebbende niet tot één van de benoemde onderdelen van de fysieke leefomgeving zou behoren. Zo zou bijvoorbeeld een belanghebbende kunnen stellen dat een dode boom geen natuur is en derhalve voor het kappen geen omgevingsvergunning nodig is. Met de gekozen open formulering hoeft in een dergelijk geval slechts de vraag beantwoord te worden of de gemeente redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat dit voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.

Derde lid

Het derde lid van artikel 1.2 noemt enkele onderwerpen die door de Omgevingswet kunnen worden gereguleerd. De gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen in ieder geval voortvloeien uit: het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan (onderdeel a), het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (onderdeel b) en activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt (onderdeel c) of door het nalaten van activiteiten (onderdeel d). Het derde lid kleurt het toepassingsgebied van de wet nader in. Deze bepaling is opgenomen om te verhelderen welke aspecten, verband houdend met activiteiten in de fysieke leefomgeving, in ieder geval door de wet kunnen worden gereguleerd. Die regels zelf zijn neergelegd in andere hoofdstukken van de wet.

Ter toelichting op de verschillende onderdelen van het derde lid wordt het volgende opgemerkt. Het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving (onderdeel a) is de grootste, meest directe invloed die de mens kan uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan de gevolgen van activiteiten als de aanleg van een weg, het bouwen van woningen, ontgrondingen en het kappen van bomen. Onder dit onderdeel vallen ook veranderingen van het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om activiteiten die niet leiden tot fysieke wijzigingen in de leefomgeving, maar wel tot veranderingen in het gebruik. Een voorbeeld is het wijzigen van de functie van een perceel van winkel naar horeca. Gebruik van natuurlijke hulpbronnen (onderdeel b) wordt hier genoemd vanwege bijvoorbeeld schaarste. Gebruik van een hulpbron sluit vaak ander gebruik uit en heeft daarmee gevolgen voor andere gebruikers van de fysieke leefomgeving. Er wordt dus niet gedoeld op de gevolgen ter plaatse van de winning van de hulpbron, omdat die worden gedekt door de andere onderdelen van het lid. Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen eveneens voortvloeien uit activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, zoals de uitstoot van verontreinigende stoffen, het veroorzaken van geluid of stank en het werken met gevaarlijke stoffen waardoor

risico's voor mens en milieu ontstaan (onderdeel c). Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen voortvloeien uit een 'doen' maar ook uit een 'niet doen', zoals het achterwege laten van (voldoende) beschermende maatregelen bij het verrichten van een activiteit of door het nalaten van een activiteit (onderdeel d). Bij het nalaten van een activiteit kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet onderhouden van bouwwerken of installaties waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt.

Vierde lid

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen mede betrekking hebben op gevolgen voor de mens, zo bepaalt het vierde lid van artikel 1.2 uitdrukkelijk. Beschermende regels van de Omgevingswet hebben betrekking op de fysieke leefomgeving, maar zijn uiteindelijk grotendeels gericht op het beschermen van de veiligheid en gezondheid van de mens en de omgevingskwaliteit voor de mens. Zo zijn omgevingswaarden veelal gericht op het beschermen van de menselijke gezondheid. Slechts een beperkt deel van het omgevingsrecht is exclusief gericht op bescherming van de fysieke leefomgeving vanwege de intrinsieke waarde die de mensheid daaraan toekent. De mens wordt hier eenmalig genoemd naast de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze opzet betekent dat overal waar de Omgevingswet regels stelt over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan (vgl. artikel 1.2, eerste lid, onder b), dit ook de bevoegdheid impliceert om ook gevolgen voor de mens erbij te betrekken, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via de fysieke leefomgeving.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Dit artikel beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Artikel 1.3 is in de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.3, onder het opschrift 'Maatschappelijke doelen van de wet' al uitvoerig toegelicht. Aanvullend wordt hier nog het volgende opgemerkt.

Het maatschappelijke doel 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' (onderdeel a) benadrukt de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het doel in onderdeel b – 'het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies' – ziet op het benutten van de fysieke leefomgeving door de mens.
De aanhef van het eerste bevat twee algemene eisen die fungeren als verbindende schakels tussen beide doelen.
De eerste algemene eis is dat de toepassing van de wet moet plaatsvinden *met het oog op duurzame ontwikkeling*. Gelet op de centrale plaats die dit begrip binnen de wet inneemt, is in de bijlage bij artikel 1.1 een definitie van 'duurzame ontwikkeling' opgenomen. Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Dit is een gebruikelijke omschrijving, die aansluit bij de definitie uit het rapport Our Common Future van de commissie Brundtland. Het faciliteren van economische ontwikkeling, de ene kant van het motto van de Omgevingswet, komt tot uitdrukking in dit uitgangspunt van duurzaamheid en ligt daarnaast besloten in 'ter vervulling van maatschappelijke functies' in onderdeel b. De andere kant van het motto ('waarborgen voor kwaliteit') is met name terug te vinden in onderdeel a.
De tweede algemene eis houdt in dat de twee doelen van de Omgevingswet *in onderlinge samenhang* moeten worden nagestreefd. Dit betekent dat bij de toepassing van de wet acht moet worden geslagen op de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving.

Over de juridische betekenis van artikel 1.3 kan het volgende worden opgemerkt. De in deze bepaling neergelegde maatschappelijke doelen geven richting aan de uitvoering en toepassing van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor bedrijven en burgers (denk aan de zorgplicht van artikel 1.6) als voor bestuursorganen. Een belangrijke beperking, voor wat betreft bestuursorganen, is dat als elders in de Omgevingswet specifieke kaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden zijn gegeven, die kaders voorgaan. Deze meer specifieke kaders zijn dan leidend bij de uitvoering van dat onderdeel van de Omgevingswet. Die kaders worden geacht een invulling te zijn van de algemene doelbepaling van artikel 1.3. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 2.1, derde lid, bij de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving een begrenzing worden aangebracht tot bepaalde onderdelen, aspecten of belangen. De delegatiegrondslagen in hoofdstuk 4 (Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving) kunnen dit ook illustreren. Zo schrijft artikel 4.26 voor dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met het oog op daar genoemde, specifieke doelen gekoppeld aan de bescherming van watersystemen. Vergelijkbare concretiseringen zijn te vinden in het toetsingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel).

Opmerking verdient dat noch uit artikel 1.3 noch uit meer specifieke kaders voor het uitoefenen van

bevoegdheden elders in de Omgevingswet conclusies kunnen worden getrokken over het onderlinge gewicht van de betrokken belangen of over de uitkomst van de door het bestuursorgaan te verrichten belangenafweging. Dit zal per geval verschillen. Het bestuursorgaan moet op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de rechtstreeks bij een besluit betrokken afwegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De uitkomst van die belangenafweging moet worden gemotiveerd (zie afdeling 3.7 Awb). Dit is primair een bestuurlijke afweging en daarbij past een terughoudende toets door de rechter. Artikel 3:4 Awb is in beginsel ook van toepassing op het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (de schakelbepaling van artikel 3:1, eerste lid, Awb).

Artikel 1.4 (verhouding tot andere wetgeving)

Met artikel 1.4 wordt verduidelijkt dat de Omgevingswet het bestaan van een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving respecteert. Voor de materiële betekenis van artikel 1.4 is van belang dat de invoeringswet zal voorzien in intrekking van omgevingsrechtelijke wetten of de onderdelen daarvan die opgaan in de Omgevingswet. Voor de overige toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, waarin in paragraaf 4.1.3, onder het opschrift 'Verhouding tot andere wetgeving' al uitvoerig is ingegaan op artikel 1.4.

Artikel 1.5 (toepassing in de exclusieve economische zone en internationaal)

Artikel 1.5 regelt de toepassing van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving in de exclusieve economische zone (EEZ). Op drie vergunningplichten na is de Omgevingswet van toepassing in de EEZ. In de EEZ is geen omgevingsvergunning vereist voor een bouwactiviteit, voor een locatieontwikkelingsactiviteit en voor een rijksmonumentenactiviteit. Van veel andere taken en bevoegdheden spreekt het voor zich dat ze niet van toepassing zijn in de EEZ. Zo is bijvoorbeeld een omgevingsplan van de gemeente niet vereist in de EEZ omdat de EEZ niet gemeentelijk is ingedeeld. Uit de aard van de onderwerpen blijkt doorgaans vanzelf of de betreffende bepaling wel of niet van toepassing is in de EEZ.

Op grond van het tweede lid moet in de betreffende amvb of ministeriële regeling worden aangegeven welke bepalingen daarvan van toepassing zijn in de EEZ.

Het derde lid bepaalt dat een omgevingsvergunning vereist kan zijn voor de stortingsactiviteit op zee voor Nederlandse vaartuigen en luchtvaartuigen die zich in de territoriale zee of exclusieve economische zone van een andere staat bevinden. Het derde lid is ontleend aan artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet.

Afdeling 1.3 Zorg voor de fysieke leefomgeving

Artikel 1.6 (zorgplicht voor een ieder) en artikel 1.7 (activiteiten met nadelige gevolgen)

Voor de toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.4, waarin de inhoud en werking van deze twee artikelen uitgebreid zijn beschreven.

Hoofdstuk 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen

Artikel 2.1 (uitoefening van taken en bevoegdheden)

Eerste en tweede lid

Het eerste lid bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop het wetsvoorstel gericht is. Daarbij staan de samenhang en samenhangende benadering voorop. Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (hierna: fysieke leefomgeving) en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking moeten worden genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. In het voorgestelde tweede lid wordt dit tot uitdrukking gebracht. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor een onderlinge weging van de verschillende belangen. Dit is bij uitstek een bestuurlijke afweging waarbij aan het ene belang meer gewicht kan worden toegekend dan aan een ander belang. Onder betrokken belangen worden overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven begrepen, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken, dienen te behartigen. Bij de belangeninventarisatie ten behoeve van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel moet

hiervan gemotiveerd rekenschap worden gegeven. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht.
In het laatste zinsdeel van het eerste lid is overigens wel ruimte gelaten om de uitoefening van taken en bevoegdheden niet altijd gericht te laten zijn op alle doelen uit artikel 1.3. Bij die taken en bevoegdheden kunnen daarvoor bijzondere regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt, zijn de gedoogplichten, waarvoor artikel 10.11 een toetsingskader voorschrijft.

Derde lid

Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is per definitie op alle onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving gericht of heeft daarvoor gevolgen. De plaatsing van een dakkapel bijvoorbeeld of de verplaatsing van een duiker is van een andere orde dan de ontwikkeling van een binnenstedelijk gebied of een mainport. Op grond van het derde lid kunnen de onderdelen, aspecten of belangen worden geduid en begrensd, in ieder geval met het oog op de in dat lid opgenomen onderwerpen. Het betreft hier veelal de in vigerende wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Met de voorgestelde regeling wordt continuïteit beoogd voor de bestaande bestuurlijke praktijk en rechtspraktijk.
Onder 'natuurlijke waarden' wordt ten eerste verstaan de waarde die een bepaald gebied heeft vanuit het oogpunt van natuurbescherming, vroeger ook wel natuurhistorische waarde genoemd. Daarnaast wordt hiermee de waarde vanuit wetenschappelijk oogpunt bedoeld, vroeger ook wel natuurwetenschappelijke waarde genoemd.
De uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan gebonden toestemmingen met een specifiek toetsingskader, zoals een omgevingsvergunning voor het bouwen, waarbij voorspelbaarheid en rechtszekerheid een toegesneden toetsingskader rechtvaardigen. Ook kan dit wenselijk zijn met het oog op specifieke beheertaken, vanwege de daarbij betrokken specifieke belangen en de bekostiging daarvan, bijvoorbeeld uit heffingen. Dit dient zorgvuldig te worden gemotiveerd. Ook met het oog op de implementatie van Europeesrechtelijke en andere internationale verplichtingen kunnen uitdrukkelijk op bepaalde deelaspecten toegesneden rechtsgrondslagen van belang zijn. Er kan ook om die redenen geen twijfel over bestaan dat bijvoorbeeld 'milieubescherming' of het 'voorkomen van overstromingen' belangen zijn waar de overheidszorg op gericht is.

Vierde lid

In het licht van het brede spectrum aan belangen die aan de orde zijn in de Omgevingswet is in het vierde lid tot uitdrukking gebracht dat de functionele begrenzingen van de uitoefening van bevoegdheden en taken van de waterschappen zoals neergelegd in de Waterschapswet, onverlet blijven.

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)

Eerste lid

Met de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zijn diverse overheden en bestuursorganen belast. Veelal is sprake van een gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving of onderdelen of aspecten daarvan (co-actorschap). De eis dat de zorg ook in (inhoudelijke) samenhang plaatsvindt, volgt uit artikel 1.3 in samenhang met artikel 2.1, tweede lid. Het eerste lid, van artikel 2.2 regelt dat bestuursorganen met elkaars verantwoordelijkheid voor de leefomgeving rekening houden. Dit vormt een uitwerking van de algemene verplichting van artikel 2.1 tot samenhangende overheidszorg. Dit vervangt deels bestaande verplichtingen tot rekening houden met belangen waar andere besturen voor verantwoordelijk zijn en voorziet daarnaast in een algemene en aanvullende verplichting voor die gevallen waarin geen sprake is van een specifieke wettelijke verplichting tot het vragen om of rekening houden met een advies. In zekere zin is hierbij sprake van een externe integratie van domeinbelangen en een meer gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de overheidssector als geheel. Dit past in het gedachtegoed van het wetsvoorstel.

Artikel 2.2 is vooral te duiden als een bestuurlijk beginsel en opdracht aan het bestuur. Met het artikel wordt niet een verdergaande juridisering beoogd of uitbreiding van aansprakelijkheid. De algemene bepaling in het eerste lid voorkomt de noodzaak om elders in de wet of op de wet gebaseerde uitvoeringsregelingen uitgebreide afstemmingsbepalingen op te nemen. Een goed voorbeeld van het rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuurorganen is het al in een vroeg stadium voeren van overleg tussen de gemeente en de waterbeheerder als een wijziging van een omgevingsplan aan de orde is.

De Waterwet (artikel 3.8) bevat een soortgelijke afstemmingsbepaling. Door de open formulering wordt onnodige bureaucratie voorkomen. De verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Dit ligt besloten in de formulering: rekening houden met. Daaruit volgt dat de verplichting zijn begrenzing vindt in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten

koste gaat van het door dat bestuur of bestuursorgaan te behartigen belang. Er kan met andere woorden gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het 'eigen' te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen maar dit heeft zijn grenzen. Bij een evident voorbijgaan aan die belangen, zonder toereikende motivering, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre sprake is van bestuurlijke onzorgvuldigheid. Op grond van artikel 3:2 van de Awb heeft een bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken. In de toelichting op een besluit of bij de verantwoording van een taak dient te worden gemotiveerd op welke wijze aan de belangeninventarisatie en het rekening houden met uitvoering is gegeven.

Tweede lid

Er zijn veel voorbeelden waar behoefte is aan een gezamenlijk besluit, van omgevingsvisie, programma, provinciale omgevingsverordening (bijvoorbeeld aanwijzing waterschappen waarvan het beheergebied over meerdere provincies ligt) en gemeenten waar een gebiedsontwikkeling op het grondgebied van meerdere gemeenten plaats vindt. Het voorgestelde tweede lid voorziet in een mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening. Het gaat daarbij niet om (extra) besluiten over de uitoefening van bevoegdheden of taken, maar het gezamenlijk nemen van één besluit of gezamenlijk uitvoeren van één taak met betrekking tot het gemeenschappelijke grondgebied. Er vindt geen overdracht van bevoegdheid plaats. De voorgestelde regeling sluit aan op het sturingsconcept van het wetsvoorstel (co-actorschap) en neemt onduidelijkheid weg of gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening wel mogelijk is.

De bevoegdheid tot het nemen van een gezamenlijk besluit of een gezamenlijke taakuitoefening is te onderscheiden van de mogelijkheden tot samenwerking en bevoegdheidsoverdracht waarin de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet.

Artikel 2.3 (algemene criteria uitoefening van taken en bevoegdheden)

Eerste en tweede lid

Het eerste lid geeft het algemeen staatsrechtelijke decentralisatiebeginsel concreet vorm. Daarvan uitgaande ligt de integrale overheidszorg voor de leefomgeving in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie en het Rijk (subsidiariteit). Artikel 2.3 stelt aan de uitoefening van taken of bevoegdheden door provincies en het Rijk, begrenzingen. Die begrenzingen gelden waar dat in het wetsvoorstel of de daarop gebaseerde uitvoeringregelgeving is bepaald. Zo bepaalt het wetsvoorstel bijvoorbeeld in artikel 5.10 dat bij de wettelijke toedeling van de bevoegdheid aan gedeputeerde staten of een van Onze Ministers om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, de grenzen van artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. Andere voorbeelden van bepalingen waarin is bepaald dat artikel 2.3 van toepassing is zijn de bepalingen over de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden door de provincie of het Rijk, het stellen van instructieregels of het geven van instructies door de provincie of het Rijk en de bepalingen voor het toewijzen van de bevoegdheden tot het verlenen van omgevingsvergunningen aan gedeputeerde staten of een van de Ministers.

Met de toedeling van een taak of bevoegdheid in dit wetsvoorstel maakt de wetgever al een keuze op het niveau van de formele wet, zoals de toedeling van het beheer van het hoofdwatersysteem aan de Minister of de opdracht tot het stellen van regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden door de provincie. Bij imperatief gestelde (verplicht uit te oefenen) taken of bevoegdheden is artikel 2.3 dus niet meer aan de orde.

Een onbedoeld dubbele subsidiariteitstoetsing bij de toepassing van een taak of bevoegdheid of bij bepaalde ondersteunende instrumenten dient te worden voorkomen. Daarom is voor ondersteunende bevoegdheden zoals als handhavingsbevoegdheden, het opleggen van heffingen of gedoogplichten of procedurele bevoegdheden het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing. Voorbeelden hiervan zijn de handhaving van een algemeen verbindend voorschrift die volgt uit toepassing van een bevoegdheid tot het stellen van algemene regels waarop het beginsel al is toegepast, of de toepassing van een handhavingsmiddel ter ondersteuning van de naleving van een vergunning waarvoor het betreffende bestuursorgaan met toepassing van de subsidiariteitscriteria reeds als bevoegd gezag is aangewezen. In deze gevallen volgt de bevoegdheid tot handhaving uit die andere bevoegdheid en speelt subsidiariteit verder geen rol meer.

Eerste lid (provincie)

a. Gemeenteoverstijgend (provinciaal) dan wel regio-overstijgend (provinciaal en nationaal) belang.

Met deze begrippen wordt geen wijziging beoogd ten opzichte van de oudere begrippen 'provinciaal

belang' en 'nationaal belang'. Met gemeenteoverstijgend wordt bedoeld: gemeenteoverstijgend, bovenlokaal en regionaal. Met regio-overstijgend wordt bedoeld: bovenregionaal (provinciaal) en nationaal. Of sprake is van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang kan blijken uit het voornemen van de provincie tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of plan of programma. Vereist is dit echter niet. Ook op andere wijzen kan blijken van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. Dit is in de wettekst bewust niet nader ingevuld. Wat betreft regio-overstijgend valt onder andere te denken aan een belang waarbij meer dan één waterschap direct betrokken is.

De scheidslijn tussen gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang is niet statisch. Maatschappelijke inzichten en politieke opvattingen kunnen in de tijd veranderen. Bepaalde maatschappelijke taken worden op verschillende overheidsniveaus uitgewerkt. Zo kan het heel goed mogelijk zijn dat aan taken met betrekking tot energiebeleid of waterkwantiteitsbeleid zowel een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang is verbonden. De belangen zijn in die gevallen niet exclusief bepaald, maar vaak complementair. Voor projecten waar zowel een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang bij betrokken is, is het dan ook mogelijk dat bijvoorbeeld of gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd is een projectbesluit te nemen.

De inzet van een provinciale bevoegdheid kan ook gericht zijn op een regio-overstijgend (bovenregionaal of nationaal) belang omdat ook nu al de provincie zich al vaak inzet (mede) met het oog op de verwezenlijking of bescherming van bovenregionale of nationale belangen. Dit speelt bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de rivier waar de provincie als gebiedsregisseur haar bevoegdheid mede inzet ten behoeve van nationale belangen als waterveiligheid. Daarnaast ook bij de ontwikkeling van windturbineparken ter verwezenlijking van nationale belangen op het gebied van energietransitie. Ook indien provincies de algemene instructievoorschriften die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (al dan niet daartoe bij die regel verplicht) aanvullen, uitwerken of onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling voorzien (provinciaal medebewind) doen zij dit met het oog op een regio-overstijgend (nationaal) belang. Ook is het mogelijk dat de provincie (mede) met het oog op een regio-overstijgend (nationaal) belang gebruik maakt van haar bevoegdheid tot het geven van een instructie met een instructiebesluit.

Om verwarring te voorkomen is in het eerste lid, onderdeel a, een afbakening opgenomen ten opzichte van handelen door het Rijk, eveneens met het oog op een regio-overstijgend (nationaal) belang. Deze afbakening houdt in dat (conform de huidige situatie) een provincie regio-overstijgende (bovenregionale, nationale) belangen kan behartigen, zolang geen strijdigheid ontstaat met de behartiging van regio-overstijgende dan wel nationale belangen door het Rijk. Op grond van een instructiebesluit of instructieregel dan wel kenbaar gemaakt nationaal beleid, een bestuurlijke afspraak of in gevallen waarin het Rijk een bepaald regio-overstijgend (nationaal) belang niet behartigd kan, of moet, de provincie dus steeds (mede) regio-overstijgende belangen behartigen. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk waarbij provincies ook regio-overstijgende (nationale) belangen behartigen.

b. Doelmatige of doeltreffende taakuitoefening en internationaalrechtelijke verplichtingen

Het criterium in het eerste lid, onderdeel b, maakt het mogelijk dat provincie een bevoegdheid aanwendt indien dat aangewezen is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen dan wel van de overheidszorg als zodanig. Dit sluit aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet.

Internationaalrechtelijke verplichtingen kunnen de inzet van de provinciale bevoegdheid wenselijk maken, met name als de aard en omvang van de gewenste overheidsinterventie het best op provinciaal niveau kan worden vormgegeven, mede gezien de beschikbare deskundigheid en ervaring. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan problemen die op het niveau van een of een beperkt aantal provincies spelen en waarbij een gebiedsgerichte benadering en deskundigheid van belang zijn, zoals grondwaterbescherming met het oog op de openbare drinkwatervoorziening. Met het oog daarop kan een provincie bijvoorbeeld instructieregels vaststellen voor gemeenten en waterschappen.

Ook kan los van internationaalrechtelijke aspecten de doelmatigheid of doeltreffendheid van de gewenste overheidszorg als zodanig toedeling aan de provincie wenselijk maken. Ook dit is afhankelijk van de aard en het schaalniveau van de problematiek met het oog waarop overheidsinterventie noodzakelijk wordt geacht en de daarvoor vereiste deskundigheid en ervaring. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan provinciaal beleid ter bescherming van het landschap.

Tweede lid (Rijk)

Op de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen van de rijksoverheid waarvoor dat in de wet is bepaald is het voorgaande mutatis mutandis van toepassing. Het dient te gaan om een

regio-overstijgend (nationaal) belang of om doelmatigheid of doeltreffendheid van de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of van de overheidszorg als zodanig. Aard en schaalniveau van de problematiek en gewenste interventie evenals de vereiste deskundigheid en ervaring zijn ook hier van belang. Deze criteria sluiten aan bij artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid van de Provinciewet.

Afdeling 2.2 Omgevingswaarden

Artikelen 2.4 tot en met 2.10 (algemeen)

De voorgestelde artikelen 2.4 tot en met 2.10 bevatten de grondslagen voor omgevingswaarden en de invulling daarvan. Dit zijn de door besturen van openbare lichamen of bestuursorganen vastgestelde waarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Deze kunnen door de gemeente (artikel 2.6), de provincie (artikel 2.7) of van Rijkswege (artikel 2.9) worden vastgesteld. Voor de vaststelling door de provincie of het Rijk zijn de begrenzingen van artikel 2.3 van toepassing. De provincies (artikel 2.8) en het Rijk (artikel 2.10) worden voor een aantal onderwerpen verplicht om omgevingswaarden vast te stellen.

Aan het vaststellen van een omgevingswaarde zijn op grond het wetsvoorstel twee rechtgevolgen verbonden. Allereerst zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld tevens een programma moeten vaststellen als op het bij de omgevingswaarde vastgestelde moment niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan die waarde. Dit is geregeld in artikel 3.10 van het wetsvoorstel. Dat programma zal dan een pakket betreffen met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Hoofdstuk 3 bevat de regeling van programma's.

Op de tweede plaats moet iedere op grond van afdeling 2.2 vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en moet beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in hoofdstuk 20 opgenomen. Beide elementen vloeien voort uit de opzet van de EU-kwaliteitsnormen. De rechtszekerheid van de burger vergt volgens de Europese Unie dat er voorzieningen zijn dat omgevingswaarden worden nageleefd. Programma's moeten de maatregelen bevatten waarmee de effectuering van de waarde verzekerd wordt.

Artikel 2.4 (omgevingswaarden)

Een omgevingswaarde is in bestuurskundige termen een effectgericht instrument. Een omgevingswaarde is een instrument met behulp waarvan een bepaalde kwaliteit tot uitdrukking wordt gebracht waaraan een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats moet voldoen of waarmee eisen worden gesteld aan de staat van de leefomgeving of een onderdeel daarvan, dan wel de toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving, al dan niet in verband met gereguleerde menselijke activiteiten (cumulatieve emissiegerelateerde eisen) wordt gegeven.

Omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld als dat nodig is met het oog op: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. In het algemeen gaat het om specifieke eisen die, hoewel vaak ingegeven vanuit een breed scala aan belangen, uit hun aard geen integraal karakter kunnen hebben. De Europese eisen voor luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld specifiek gericht op concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht.

De regeling van een omgevingswaarde bepaalt niet met welke maatregelen, regels of voorschriften aan de waarde moet worden voldaan. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht vormt een omgevingswaarde een juridisch gespecificeerd beleidsdoel voor het overheidsniveau waarop de omgevingswaarde is vastgesteld. Als het wenselijk is een omgevingswaarde te laten doorwerken naar een specifieke vorm van taakuitoefening of deze te doen betrekken bij de uitoefening van concrete bevoegdheden, zal aan die doorwerking vorm en inhoud moeten worden gegeven door middel van een algemene instructieregel of instructie. Een algemene instructieregel (zie hieronder de toelichting bij de artikelen 2.17 en verder) verplicht een bestuursorgaan om bij een besluit of taak binnen een bepaald kader te besluiten of te handelen dan wel regelt de inhoud van bij een besluit op te nemen regels of voorschriften of de wijze van uitvoering van een taak.

Het staat de gemeente, provincie of het Rijk overigens vrij om als zij beleidsdoelstellingen hebben ten aanzien van de gewenste staat of kwaliteit, de begrenzing van het draagvermogen, de begrenzing van een of meer gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, af te zien van het vaststellen van omgevingswaarden. Zij kunnen er ook voor kiezen direct tot normstelling

via algemene regels voor activiteiten of instructieregels gericht tot bestuursorganen over te gaan, of anderszins instrumenten ter realisatie van dat beleid in te zetten.

Artikel 2.5 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden)

Dit artikel bepaalt dat bij de regeling waarbij een omgevingswaarde stelt, tevens wordt geregeld:

a. de juridische kwalificatie van de waarde en de verplichting die deze met zich brengt. Bijvoorbeeld een resultaatsverplichting om een in de omgevingswaarde aangegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (vroeger: grenswaarde), al dan niet met geclausuleerde afwijkingsmogelijkheid of een inspanningsverplichting om een bepaalde waarde te bewerkstelligen of een anderszins aan te geven realisatieverplichting. Bij deze juridische kwalificatie van de omgevingswaarde kan in zijn algemeenheid worden aangegeven wat de mogelijkheden tot afweging (zowel in zichzelf als ten opzichte van andere waarden) zijn alsmede de mogelijkheden voor, afwijking of uitstel (bijvoorbeeld in het kader van Europeesrechtelijke derogatie). Daar waar het echter gaat om het afwegen of afwijken bij specifieke besluiten of taken dient dat bij de betreffende instructieregels waarmee de omgevingswaarde doorwerking wordt gegeven te worden bepaald.
b. het tijdstip (van ingang) waarop de verplichting ingaat of de termijnen waarbinnen aan de verplichting voldaan moet zijn.
c. de geografische gelding van de omgevingswaarde (waar is deze van toepassing c.q. of de aanwijzing van de locaties waar moet worden vastgesteld of aan een waarde wordt voldaan).

Het artikel biedt mogelijkheden voor flexibiliteit en differentiatie. Zo zijn bij een omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit andere handelingen en bevoegdheden van belang dan bij een omgevingswaarde voor waterveiligheid. Voor het bereiken van sommige omgevingswaarden, zoals de twee genoemde, kan (conform de systematiek van de Europese richtlijnen voor milieukwaliteit) worden volstaan met een programma van maatregelen op basis van hoofdstuk 3 (zoals in het waterbeheer) zonder een doorwerking naar individuele besluiten of handelingen via instructieregels of instructies.

Artikel 2.6 (omgevingswaarden gemeente)

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om indien dat met het oog op de in artikel 2.4, eerste lid genoemde doelstellingen nodig is, omgevingswaarden in het omgevingsplan op te nemen. Het gaat hierbij om omgevingswaarden voor effecten van activiteiten en bronnen binnen die gemeente op de omgevingskwaliteit van een daarbij te bepalen gebied. Daarbij kan worden gedacht aan een omgevingswaarde voor geur. Het is vanzelfsprekend dat die omgevingswaarde beïnvloedbaar of beheersbaar moet zijn door inzet van beleidsinstrumenten van de gemeente, bijvoorbeeld door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen voor activiteiten binnen het gemeentelijk grondgebied. Los van deze beperkingen kan de bevoegdheid van de gemeente om omgevingswaarden vast te stellen zijn beperkt door een regeling op provinciaal of landelijk niveau.

Artikel 2.7 (omgevingswaarden provincie)

Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Deze worden dan in de omgevingsverordening opgenomen. Hetgeen is toegelicht bij artikel 2.6 is mutatis mutandis ook van toepassing op de provinciale bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen. Daarnaast gelden de criteria uit artikel 2.3, eerste lid.

Voor een omgevingswaarde die op provinciaal niveau is vastgesteld kan de gemeente geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij de omgevingsverordening anders wordt bepaald. Dit is in het derde lid geregeld.

Artikel 2.8 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)

Eerste lid

In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat provincies voor niet-primaire waterkeringen (ook wel regionale keringen genoemd) omgevingswaarden voor veiligheid vaststellen, vergelijkbaar met de normen voor primaire waterkeringen. Provincies bepalen in de omgevingsverordening voor welke niet-primaire waterkeringen omgevingswaarden voor veiligheid opportuun zijn. Het gaat om waterkeringen die bescherming bieden in een gebied waar mede bovenregionale belangen aan de orde zijn. Een goed voorbeeld is de waterkering langs de ringvaart rond de Haarlemmermeer, waar onder meer Schiphol is gelegen. De omgevingswaarde kan op verschillende manieren worden uitgedrukt, bijvoorbeeld als overschrijdingskans of als overstromingskans.

Onderdeel b vormt de basis voor normering van regionale watersystemen met het oog op beperking van wateroverlast. De norm wordt uitgedrukt als gemiddelde overstromingskans van gebieden en

geeft daarmee de hoogst toelaatbaar geachte kans op overstroming weer. Provincies bepalen evenals bij normen voor niet-primaire keringen zelf voor welke gebieden een overstromingskans wordt vastgesteld.

Tweede lid

Op basis van het tweede lid dienen provincies voor de krachtens het eerste lid genormeerde niet-primaire keringen vast te stellen van welke relatie tussen waterstanden en omgevingswaarde voor de veiligheid de beheerder moet uitgaan bij de beoordeling van het waterkerende vermogen. Naast waterstanden kunnen andere waarden worden vastgesteld voor andere factoren die het waterkerende vermogen van de kering beïnvloeden, zoals golfslag.

Artikel 2.9 (omgevingswaarden Rijk)

De omgevingswaarden van het Rijk worden (vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen, nationale belangen of doelmatigheid) krachtens de voorgestelde wet vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Er zijn EU-richtlijnen die standstill-bepalingen kennen. Het gaat dan vooral om milieurichtlijnen met een kwalitatieve doelstelling. Dit soort bepalingen is opgenomen in de kaderrichtlijn Water, de habitatrichtlijn en de richtlijn luchtkwaliteit. Deze bepalingen kunnen echter nogal verschillen wat betreft karakter, schaalgrootte waarop het van toepassing is en dergelijke. Artikel 2.5 onderdeel a, biedt een delegatiegrondslag voor de implementatieregelgeving om dit soort uiteenlopende bepalingen op een goede wijze in ons land te implementeren.

Ook voor de bevoegdheid van het Rijk tot het vaststellen van omgevingswaarden geldt dat deze alleen uitgeoefend kan worden indien dat met het oog op de in artikel 2.4, eerste lid genoemde doelstellingen nodig wordt geacht. Ook deze afweging is een bestuurlijke afweging. Tevens gelden, zoals in het tweede lid is bepaald, de criteria uit artikel 2.3, tweede lid.

Voor een omgevingswaarde die op rijksniveau is vastgesteld kan de provincie of gemeente geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde anders wordt bepaald. Dit is in het derde lid buiten twijfel gesteld.

In het vierde lid is bepaald dat de ontwerpregelgeving die gaat over de voorgenomen uitwerking van omgevingswaarden, zoals omgevingswaarden over waterveiligheid, aan het parlement wordt gezonden. Daarmee wordt gewaarborgd dat het parlement in een vroeg stadium betrokken is bij de totstandkoming van die waarden en dat daarover een openbaar debat kan plaatsvinden.
De uitwerking van de omgevingswaarden leent zich gezien het detailniveau en grote invloed van Europese regels voor uitwerking op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, zoals ook in paragraaf 5.12 van het algemeen deel is beschreven. Omgevingswaarden zijn van bijzondere betekenis voor het beleid ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving en de beleidscyclus. Met deze voorhangbepaling is gewaarborgd dat het parlement rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de juridische uitwerking van het kwaliteitsbeleid voor de leefomgeving in Nederland. Dit in aanvulling op de reguliere bevoegdheden van het parlement.

Artikel 2.10 (verplichte omgevingswaarden Rijk)

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt voor welke onderdelen van de leefomgeving bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. De in dit lid verplichte normstelling vloeit direct voort uit EU-richtlijnen of andere internationaal rechtelijke verplichtingen.
Het eerste lid, onderdeel e, biedt – evenals thans onder de Waterwet – de mogelijkheid om voor primaire keringen op een gewenst moment over te stappen van overschrijdingskans naar overstromingskans. Nieuw is de mogelijkheid om waarden vast te stellen per dijkringdeel. Onder de Waterwet zijn de normen voor een gehele dijkring gelijk. Voor een goede implementatie van de verplichtingen met betrekking tot de overstromingskans is echter van belang dat per dijkringdeel kan worden bepaald aan welke waarde dat deel moet voldoen.

De overschrijdingskans kent drie variabelen:
- de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen ‘overschrijdingskans’
- de ‘hoogste waterstand waarop de kering moet zijn berekend’, en
- het ‘waterkerend vermogen van de kering zelf’.

De ‘hoogste waterstand’ wordt bepaald door de ontwikkelingen van het te keren water, zoals de capaciteit van de rivierafvoer, het niveau van de zeespiegel, wind of golfslag.

Tweede en derde lid

De relatie tussen de eerste twee variabelen (overschrijdingskans en de hoogwaterstanden) die in het eerste lid, onderdeel e, genoemd zijn enerzijds, en de derde variabele (het waterkerend vermogen) is bepalend voor de sterkte van de kering en kan leiden tot hoge kosten die voor rekening van het Rijk komen. Daarom voorziet het tweede lid erin dat de Minister van Infrastructuur en Milieu een regeling vaststelt van welke relatie tussen waterstanden en omgevingswaarde voor de waterveiligheid de beheerder moet uitgaan bij de beoordeling van het waterkerende vermogen. Naast de hoogwaterstanden kunnen ook andere factoren het waterkerend vermogen bepalen, zoals de hierboven bij het eerste lid genoemde factoren als rivierafvoer, wind of golfslag. Ook die bepalen mede hoe stevig of hoog de kering moet zijn. De berekeningen die daarvoor moeten worden uitgevoerd en de technische voorschriften waaraan de kering moet voldoen hebben een zodanig uitvoerend karakter dat het niet is aangewezen om deze in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Het derde lid biedt de basis voor het stellen van die regels in een ministeriële regeling. De hier bedoelde regels zijn in de praktijk bekend als hydraulische randvoorwaarden. De woordkeus in het tweede lid sluit daarbij aan. De geldingstermijn van twaalf jaar is internationaal bepaald.

Afdeling 2.3 Organisatie van de overheidstaken

§ 2.3.1 Taken van gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk

Artikel 2.11 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

Het eerste lid bevat een overzicht van de taken van de gemeente. Dit vangt aan met een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar de uitoefening van taken uit de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving. Op de eerste plaats moet hierbij worden gedacht aan taken als onderdeel van, of volgend uit een bevoegdheidsuitoefening, zoals het ontwikkelen van beleid voor de fysieke leefomgeving in het kader van de voorbereiding en vaststelling van een omgevingsvisie of het ontwikkelen van ruimtelijk beleid in het kader van het gemeentelijke omgevingsplan. Hoewel dat dus niet direct bij lezing van artikel 2.11 blijkt, behoort de aloude taak om tot een goede ruimtelijke ordening te komen en het gebruik van de grond en de bouwwerken te reguleren tot de kerntaken van de gemeente. De vaststelling van het omgevingsplan (zie de artikelen 4.1 en 4.11) en de daarin op te nemen regels moeten strekken tot het realiseren van de doelen die zijn benoemd in artikel 1.3. Opgemerkt wordt dat het omgevingsplan en de daarin op te nemen regels niet alleen de ruimtelijke ordening betreffen, zoals die door de Wro werden ingekaderd (‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’) maar dat deze nu ook strekken tot het verwezenlijken van de (bredere) doelstellingen van de wet, zoals een veilig en gezonde fysieke leefomgeving. Vanzelfsprekend omvat de taak van de gemeente het uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet geldende regels (voor zover dat toezicht niet aan andere bestuursorganen is toebedeeld). Wat taken op grond van andere wetten betreft valt vooral te denken aan de veelomvattende zorg voor de huishouding van de gemeente op grond van de Gemeentewet.

Eerste lid, onderdeel a

De in dit onderdeel opgenomen taken op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketens strekt ertoe om de taken van de gemeente af te bakenen en te verhelderen ten opzichte van die overheidsorganen die op grond van het wetsvoorstel functioneel zijn belast met het waterbeheer. Het zijn taken die de gemeenten tot nog toe verrichten krachtens de Wet milieubeheer en de Waterwet. Hierbij is continuïteit beoogd ten opzichte van de bestaande taaktoedelingen.

De zogenaamde hemelwaterzorgplicht, die nu in artikel 3.5 van de Waterwet is opgenomen, is als eerste taak in onderdeel a opgenomen. Deze taak omvat het aanbieden van een inzamelvoorziening, waarin hemelwater kan worden geloosd. In de gemeentelijke praktijk wordt momenteel steeds meer een dubbel rioleringssysteem gerealiseerd: een voor het transport van hemelwater, een voor stedelijk afvalwater. Gemengde riolen blijven echter mogelijk. De gemeentelijke taak begint daar waar de houder, veelal de perceelseigenaar, het hemelwater redelijkerwijs niet zelf kan verwerken op of nabij de plaats waar de regen valt. De wijze van verwerking van het hemelwater door de gemeente laat het wetsvoorstel open. Dat kan door opvangvijvers, het inbrengen in de grond, het al dan niet na zuivering lozen op oppervlaktewater, enzovoorts.

De grondwaterzorgplicht, nu opgenomen in artikel 3.6 van de Waterwet, is als tweede watertaak in onderdeel a opgenomen. Het is aan de gemeente om waterhuishoudkundige maatregelen te treffen die nodig zijn om de structurele nadelige gevolgen van een te hoge of te lage grondwaterstand (bijvoorbeeld paalrot, schimmelvorming door natte kruipruimtes) te voorkomen of te beperken. Die

taak gaat zover als doelmatig is. Het grondwaterpeil kan ook worden beïnvloed door de waterbeheerder. Zoals de gemeente met toepassing van artikel 2.2 besluitvorming over het toekennen van functies aan de grond met het oog op locatieontwikkelingen dient af te stemmen met de waterbeheerder, zo zal de waterbeheerder met toepassing van dat artikel besluiten over het waterpeil dienen af te stemmen met de gemeente.

De derde watertaak is de taak betreffende de inzameling van stedelijk afvalwater. Deze wordt bij de toelichting bij het tweede en derde lid toegelicht. Andere gemeentelijke taken op grond van artikel 2.11, eerste lid, onder a, zijn het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater.

De provincie kan bij omgevingsverordening ook andere watertaken aan de gemeente opdragen of overlaten. Hierbij kan gedacht worden aan het beheer van gemeentelijke havens of grachten.

Eerste lid, onderdeel b

Ook de bescherming van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van waterschap, provincie of Rijk, tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid van die wegen vormt een taak van de gemeente. Het beheer van de openbare weg zelf valt niet onder het bereik van het wetsvoorstel.
Van een openbare weg is sprake, wanneer die weg openbaar is in de zin van artikel 4 van de Wegenwet. Daarvan is sprake als de weg 30 jaar feitelijk voor iedereen toegankelijk geweest óf 10 jaar feitelijk voor iedereen toegankelijk is en het onderhoud door de gemeente is geschied of door bestemming door de rechthebbende. Alle wegen die op de wegenlegger staan worden geacht openbaar te zijn, tenzij bewezen wordt dat de weg niet (meer) openbaar is.

Tweede lid

Het tweede lid is een continuering van de gemeentelijke taak voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Dit afvalwater bestaat uit huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. Aan de inzameling en het transport daarvan geven de gemeenten in de praktijk invulling door de aanleg en het beheer van een openbaar vuilwaterriool. Die taak vloeit mede voort uit de EU-richtlijn stedelijk afvalwater en sluit aan bij de taken van de waterschappen voor het zuiveren van stedelijk afvalwater (zie artikel 2.12).

Artikel 10.33 van de Wet milieubeheer biedt op dit moment de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van de inzameltaak. Van de ontheffingsmogelijkheid wordt vooral gebruik gemaakt voor de buiten de bebouwde kom gelegen gebieden (het buitengebied) waar de kosten voor aanleg van riolering aanzienlijk kunnen zijn. Maar ook vanwege specifieke locatieomstandigheden is aansluiting op de riolering in sommige gevallen niet mogelijk.
Vanuit de principes waarmee het wetsvoorstel is opgebouwd, is ook hier ervoor gekozen om de ontheffing van een verplichting door een hoger bestuursorgaan te laten vervallen. Het is volgens het wetsvoorstel de taak van de provincie om toe te zien op een juiste toepassing van het criterium dat het tweede deel van dit lid is opgenomen. In de gebieden waar de gemeente het afvalwater niet inzamelt, moet de houder van het afvalwater zelf zorgen voor de verwijdering van het afvalwater.

Artikel 2.12 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)

Het eerste lid vangt aan met een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar taken in de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving. Die bepaling is vergelijkbaar met die in artikel 2.11 voor gemeenten. Bij de in het wetsvoorstel opgenomen taken kan allereerst gewezen worden op die welke in de artikelen 2.32 (verplichting tot het vaststellen van een legger) en 2.33 (verplichting tot het vaststellen van een peilbesluit) zijn opgenomen. Verder heeft het waterschap tot taak een waterschapsverordening vast te stellen (momenteel een keur genoemd). Ook de taken die voortvloeien uit hoofdstuk 5 (omgevingsvergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op de waterkwaliteit of waterkwantiteit) en uit afdeling 19.4 (gevaar voor natte waterstaatswerken) moeten worden vermeld. De taken van het waterschap zijn de taken die thans ook uit de wetgeving volgen, zoals de taken krachtens de Waterwet in samenhang met artikel 1 van de Waterschapswet (o.a. de taken in de artikelen 3.2, 3.4 en 5.3 van de Waterwet). Het eerste lid, onderdeel a, is een vereenvoudigde vorm een voortzetting van die artikelen. De kerntaak is, zo bepaalt het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, het beheer van watersystemen die bij provinciale verordening aan de zorg van het waterschap zijn toegewezen. Deze beheertaak omvat de uitvoering van werken en werkzaamheden aan waterstaatswerken in het licht van de wettelijke normen, doelen en functies die voor die watersystemen gelden (de zogenaamde actieve beheertaak). Het gaat hier om handelingen die zijn gericht op de gesteldheid en bruikbaarheid van het waterstaatswerk, zoals de aanleg, wijziging of het onderhoud. Het gaat ook om waterhuishoudkundige handelingen, zoals het peilbeheer of het vasthouden, bergen of afvoeren van water. Het beheer is steeds gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van

overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Het beheer betreft tevens het veilig en doelmatig gebruik, in overeenstemming met de krachtens de wet aan het watersysteem toegedeelde functies. Bij dit laatste gaat het om de functies van het watersysteem voor de drinkwatervoorziening, voedselvoorziening, industrie, visserij, transport, recreatie enzovoorts. Beheer kan daarnaast ook gericht zijn op de overige relevante doelen van het wetsvoorstel, zoals de bescherming of ontwikkeling van natuur, landschappelijke waarden enzovoorts. Verder gaat het om actief beheren van de chemische, ecologische en bacteriële kwaliteit van watersystemen en de chemische grondwaterkwaliteit en grondwaterkwantiteit en nauw daaraan gerelateerd en onder 2° opgenomen: het zuiveren van stedelijk afvalwater en (de regeling voor) het beheer van zuiveringsinstallaties.

Beheer van het watersysteem omvat ook de regeling van activiteiten van derden in het watersysteem door middel van het stellen van algemene regels (het vaststellen van de waterschapsverordening), vergunningverlening, toezicht en handhaving (het zogenaamde passieve beheer). De laatst genoemde taken zijn elders in het wetsvoorstel geregeld en elders in deze toelichting beschreven.

De taak van waterschappen om schade aan waterstaatswerken te voorkomen die wordt veroorzaakt door muskus- en beverratten, is niet in het wetsvoorstel opgenomen, omdat deze taak expliciet is vermeld in de Waterschapswet.

Artikel 2.13 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

In het voorgestelde artikel 2.13, eerste lid, worden de taken van de provincie geduid. Daarmee wordt een overzicht gegeven van die taken met waar nodig een verwijzing naar de betrokken overige onderdelen van het wetsvoorstel en andere wetgeving.

De opsomming omvat in de eerste plaats de op grond van de voorgestelde wet of andere wet aan de provincie toegedeelde taken. In het wetsvoorstel zijn op veel plaatsen taken specifiek benoemd, zoals de vaststelling van enige omgevingswaarden of de vaststelling van een provinciale omgevingsvisie. Ook kan daarbij bij worden gedacht aan taken als de monitoring, behorend bij het stellen van een provinciale omgevingswaarde of de verlening van omgevingsvergunningen en de handhaving daarvan door middel van bestuursdwang met feitelijk ingrijpen. Het takenpakket van de provincie omvat naast deze meer algemene beleidstaken ook meer specifieke zorg- en beheertaken, genoemd in het tweede lid. Bij de specifieke taken, genoemd in het tweede lid, gaat het om taken die niet elders in de wetgeving, al dan niet als onderdeel van een bevoegdheidsuitoefening, zijn geregeld. Het gaat hier om bestaande zorg- of beheertaken.

Eerste lid, onderdeel a

Een kerntaak van de provincie is het ontwikkelen en coördineren van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

De gebiedsgerichte coördinatie is een bestaande taak die volgt uit de schakelfunctie die de provincie heeft tussen enerzijds gemeenten en waterschappen en anderzijds de rijksoverheid (verticale coördinatie) en daarnaast volgt uit de brede coördinerende rol van de provincie op het gebied van de fysieke leefomgeving, die thans vooral zijn beslag krijgt in het kader van de Wro. Deze taak sluit ook aan bij de bestaande ontwikkeling en praktijk, waarin de provincie als gebiedsregisseur optreedt, met name als regio-overstijgende (bovenregionale en soms ook nationale) belangen zijn betrokken. Verwezen wordt naar de voorbeelden in de toelichting op artikel 2.3. Die taak is uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2, van het algemeen deel van deze toelichting. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen. De begrenzing van deze taak wordt geregeld in artikel 2.3, eerste lid. Voor gebiedsontwikkeling die niet gemeenteoverstijgend is en ook anderszins geen betrekking heeft op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft, blijft de gemeente bevoegd. Daarnaast zijn er de vormen van gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld mainportontwikkeling) met een primair nationaal belang.

Eerste lid, onderdeel b

Tot de bestaande (functionele) taken behoort ook de aanwijzing van de zogenaamde stiltegebieden en de bescherming van die gebieden tegen geluidsoverlast van bronnen binnen en buiten dat gebied door het treffen van fysieke maatregelen en het stellen van regels in de omgevingsverordening. Deze opdracht tot het stellen van regels is opgenomen in artikel 2.14. Deze regels kunnen zich richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die de bescherming van de stilte in die gebieden effectueren (zogenaamde instructieregels; zie artikel 2.17). De regels kunnen zich ook richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.16) indien dat doelmatig is.

Eerste lid, onderdeel c

Dit onderdeel continueert de taak die provincies nu al hebben voor de bescherming van grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen, die niet in beheer zijn van het Rijk, waaruit water voor de bereiding van drinkwater wordt gewonnen. De beschermende taak voor grondwaterlichamen met die functie omvat allereerst de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden. Voor die gebieden stelt de provincie in haar omgevingsverordening regels die ertoe strekken de kwaliteit van het te ontrekken water te beschermen zodat het geschikt is als grondstof voor de drinkwatervoorziening en andere hoogwaardige toepassingen (Deze opdracht tot het stellen van regels is opgenomen in artikel 2.14). Ook deze regels kunnen zich richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die de bescherming van de bodem in die gebieden effectueren (zogenaamde instructieregels; zie artikel 2.17). De regels kunnen zich ook richten tot burgers en bedrijven (4.18). Het betreft dan veelal handelingen met stoffen. Deze bodembeschermingsregels variëren, al naar gelang de afstand tot het innamepunt. Veelal kiezen de provincies voor een gradatie van beperkende regels en kent een grondwaterbeschermingsgebied daarbinnen dus gebieden of zones met oplopende beperkingen. Met het zogenaamde waterwingebied wordt gedoeld op dat beperkingengebied dat het strengste regime kent. Een soortgelijke vorm van regelstelling zal de provincie in haar verordening opnemen voor oppervlaktewateren van waaruit water als grondstof voor de drinkwatervoorziening wordt onttrokken.

Eerste lid, onderdeel d

Het beheer van gesloten stortplaatsen, dat in dit onderdeel als taak aan gedeputeerde staten van de provincie wordt toegewezen, is een continuering van de provinciale taak die nu in paragraaf 8.2 van de Wet milieubeheer is opgenomen. Die taak bestaat uit bestuurlijk, organisatorisch en financieel beheren van gesloten afvalstortplaatsen en baggerspeciestortplaatsen, waar op of na 1 september 1996 nog afval is gestort. Die beheertaak ontstaat op het moment dat gedeputeerde staten een stortplaats gesloten hebben verklaard en betreft alleen de nazorg die is gericht op het isoleren van verontreinigingen en daarmee het minimaliseren van het risico van verontreiniging van bodem en grondwater na beëindiging van de stortactiviteiten. De provincies nemen niet de eigendom over. Ter dekking van de kosten van deze eeuwigdurende nazorg kunnen de provincies een fonds vormen dat wordt gevoed door bij verordening regelde heffingen die exploitanten moeten betalen.

Eerste lid, onderdeel e

Het is mogelijk – zie ook de toelichting op het tweede lid – dat de provincie het beheer van bepaalde watersystemen aan zich houdt. Voor de taken in het kader van dat beheer wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op artikel 2.12, eerste lid.
Gedeputeerde staten hebben ook de taak het bestuurlijk toezicht uit te oefenen op het beheer van de watersystemen en op het beheer van niet primaire waterkeringen in beheer bij een waterschap of ander openbaar lichaam. De provincies stellen de beleidskaders, strategische doelen en gekwantificeerde opgaven voor watersystemen vast, die niet bij het Rijk in beheer zijn.

Het generiek toezicht op de uitvoering daarvan door de waterschappen berust – in lijn met de Waterschapswet – bij de provincie, in het bijzonder bij gedeputeerde staten. Mocht dat aan de orde zijn dan kunnen door gedeputeerde staten de generieke toezichtbevoegdheden (zoals ingrijpen bij taakverwaarlozing) en als specifieke bevoegdheden (zoals het geven van een instructie; zie de toelichting bij artikel 2.25 van dit wetsvoorstel) worden ingezet.

Eerste lid, onderdeel f

Dit onderdeel kent aan de provincies allereerst de taak tot het beschermen van de staat en werking van de burgerluchthavens van regionale betekenis tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur en het bijbehorend beperkingengebied toe. Deze taak sluit aan bij de taakverdeling in de Wet luchtvaart.

De beschermende taken, bedoeld onder 2° en 3° van dit onderdeel, betreffen de bescherming tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid van een weg die in beheer is van de provincie (de provinciale wegen) en de lokale spoorweginfrastructuur.
De taaktoedeling voor wegen in beheer bij de provincie sluit aan bij de regeling in de Wegenwet. Lokale spoorweginfrastructuur, als bedoeld onder 2°, zijn spoorwegen die uitsluitend of overwegend bestemd zijn voor het verrichten van openbaar personenvervoer ten behoeve van lokale of interlokale verbindingen. In het normale spraakgebruik worden dit metro- of tramwegen genoemd. Dit onderdeel en enkele andere bepalingen uit dit wetsvoorstel vervangen artikel 12 van het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Wet lokaal spoor. Op grond van artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor kan onder andere de bevoegdheid van artikel 12 van die wet door gedeputeerde staten worden gedelegeerd aan burgemeester en wethouders. Via de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet

zal worden geregeld dat de Wet lokaal spoor straks ook voorziet in een delegatiemogelijkheid van de taak bedoeld onder 2°. Via een instructieregel op grond van artikel 2.17 kan worden geregeld dat de gemeenten aan wie deze taak is gedelegeerd in hun omgevingsplan regels stellen ter bescherming van de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur, zoals het vastleggen van een beperkingengebied. Het beheer van de openbare weg of lokale spoorweg zelf valt overigens niet onder het bereik van het wetsvoorstel.

Tweede lid

In het tweede lid is in vereenvoudigde vorm opgenomen hetgeen wordt bepaald in artikel 3.2 van de Waterwet. Dit betreft de (toedeling bij omgevingsverordening van beheertaken voor de watersystemen aan het waterschap met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet, of aan een ander openbaar lichaam, zoals een recreatieschap. De hoofdregel is dat watersystemen, die niet bij het Rijk in beheer zijn, door de provincie wordt toebedeeld aan de waterschappen met toepassing van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet. In dat artikel is (ook) het decentralisatiebeginsel opgenomen, dat waterstaatskundige taken door de provincie worden overgedragen aan een waterschap, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede waterstaatskundige verzorging. In de praktijk leidt dit ertoe dat de waterschappen het regionale watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater uitvoeren en dat provincies het beheer van bepaalde regionale vaarwegen en havens aan zich houden of soms lokale vaarwegen en havens in beheer geven aan een gemeente. Voor zover die laatste situaties zich voordoen, zijn de bepalingen die betrekking hebben op het vaststellen van een legger (zie artikel 2.32) of van een waterbeheerprogramma (zie artikel 3.7) niet van toepassing.

Derde lid

Voor een goede toepassing van met name de waterkwaliteitstaken kan het nodig zijn drogere oevergebieden af te zonderen van het begrip oppervlaktewaterlichaam. In dergelijke gebieden gelden wel de bepalingen die het beheer van watersystemen betreffen en die van de Wet bodembescherming, maar niet de regels die betrekking hebben op lozingen. De meeste drogere oevergebieden bevinden zich overigens in het rivierbed van de grote rivieren. De regels die betrekking hebben op waterveiligheid blijven ook van toepassing op die gebieden.

Artikel 2.14 (provinciale beschermingsregels en beperkingengebieden)

Dit artikel biedt de grondslag voor het, ter uitvoering van een taak als bedoeld in artikel 2.13, aanwijzen van locaties of zones als beperkingengebieden en het ter uitvoering van die provinciale beschermende taak stellen van beperkende regels voor die beperkingengebieden.

Op grond van dit artikel moeten aangewezen worden:
a. de stiltegebieden,
b. de grondwaterbeschermingsgebieden bestaande uit de grondwater- en oppervlaktewaterlichamen die niet bij het Rijk in beheer zijn en waaruit water voor de bereiding van drinkwater als bedoeld in artikel 1 van de Drinkwaterwet wordt gewonnen.
c. de beperkingengebieden voor de bescherming tegen de nadelige gevolgen van activiteiten op of rond:
   1° lokale spoorweginfrastructuur,
   2° wegen in beheer bij de provincie.

Tevens moeten voor deze beperkingengebieden regels worden gesteld met oog op het in dit artikel specifiek aangeduide doel. In de keuze van het type regels is de provincie vrij. Deze regels kunnen regels zijn ten aanzien van besluiten (instructieregels, artikel 2.17) of, voor zover dat doelmatig is, regels over activiteiten door burgers en bedrijven (artikel 4.16).

Artikel 2.15 (Rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid bevat een overzicht van taken van het Rijk. Dit betreft de thans in de Wet milieubeheer, Waterwet en enkele infrastructurele wetten opgenomen taken. Ook hierbij is continuïteit beoogd ten opzichte van de huidige taken, zoals de algemene en coördinerende beleidstaken en beheertaken. Beleidstaken liggen bijvoorbeeld besloten in hoofdstuk 3 (omgevingsvisie). Vooruitlopend op de toelichting op het tweede lid, waarin de beheersmatige taken van het Rijk onder meer voor water worden toegelicht, is het de taak van het Rijk om in een integrale omgevingsvisie het nationale beleid voor de fysieke leefomgeving te formuleren, waarin de samenhang op het gebied van water, ruimte, natuur, milieu en infrastructuur centrale leidraad is.

De huidige beleidstaken van het Rijk op de genoemde terreinen veranderen door het wetsvoorstel niet. Met de formulering van het eerste lid blijft het ook de taak van de rijksoverheid om zorg te dragen voor een juiste implementatie van verdragsrechtelijke verplichtingen, waaronder die welke uit de Europese Unie voortvloeien. Dat komt tot uitdrukking door de aanwending van de regelgevende bevoegdheden, opgenomen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (omgevingswaarden, instructieregels), hoofdstuk 4 (regels die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven) en andere regelgevende of uitvoerende bevoegdheden, opgenomen in de andere hoofdstukken.
De specifieke taken, die niet elders in de voorgestelde wet of andere wet zijn geregeld en die een vorm van beheer inhouden, zijn opgenomen in het tweede lid.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de rijkstaken met een beheersmatig karakter, die niet elders in het wetsvoorstel of andere wetgeving zijn geregeld.

Tweede lid, onderdeel a

In onderdeel a is de aanwijzing van het hoofdwatersysteem en andere waterstaatswerken opgenomen, die het Rijk, in het bijzonder de Minister van Infrastructuur en Milieu beheert. (Die beheertaak wordt krachtens mandaat door Rijkswaterstaat uitgeoefend). Vanwege de betrokken nationale en internationale belangen en om doelmatigheidsredenen blijft de thans bestaande taaktoedeling op basis van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in de Waterwet (de artikelen 2.1, 3.1 en 5.3) en Waterschapswet, in een wat vereenvoudigde vorm in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Hierbij wordt continuïteit beoogd voor praktijk en uitvoering. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat dit alle beheertaken inclusief de uitoefening van daartoe toegekende bevoegdheden in het hoofdwatersysteem omvat, ook als het gaat om activiteiten of maatregelen die op zichzelf van beperkte omvang zijn. De toedeling van het beheer voor het watersysteem als zodanig is bepalend en omvat alle daarop betrekking hebbende activiteiten en maatregelen. Dit beheer omvat zowel het waterstaatkundige beheer als waterkwaliteitsbeheer en waterkwantiteitsbeheer. Tot het watersysteem en waterstaatswerken onder de zorg van het Rijk vallen onder meer de grote rivieren, het IJsselmeer, Noordzee en Waddenzee en circa 10% van de primaire waterkeringen, zoals de Afsluitdijk (de overige keringen zijn in beheer bij de waterschappen). Het waterbeheer berust bij Rijkswaterstaat (RWS). Voor zover RWS zelf toestemmingen nodig heeft van de Minister gebeurd dit via de 'vergunning eigen dienst' door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waar ook het tweedelijnstoezicht berust. Aldus zijn taken functioneel gescheiden binnen de dienst.

Tweede lid, onderdeel b

De zorg voor de handhaving van de basiskustlijn, die nu in artikel 2.7 van de Waterwet is opgenomen, blijft bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het biedt de wettelijke basis voor zandsuppleties langs de kust. Deze taak vloeit direct voort uit de veiligheidsnorm voor primaire waterkeringen langs de kust, die doorgaans in het beheer van waterschappen zijn. De kustlijnzorg is daarmee niet direct gericht op het tegengaan van onderstromingen maar strekt ertoe de beheerstaak van de waterschappen mogelijk te maken en te ondersteunen. De basiskustlijn is de gemiddelde laagwaterlijn en wordt telkens na zes jaar weergegeven op een daartoe strekkende peilkaart (zie artikel 2.33). De verkrijgbaarstelling wordt in de Staatscourant bekendgemaakt. Dit zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

Tweede lid, onderdeel c

In lijn met het Bestuursakkoord water van 2011 bepaalt dit onderdeel dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het toezicht houdt op de wijze waarop aan de waterveiligheid gestalte wordt gegeven. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de ILT. Het omvat toezicht op het beheer van RWS en van de waterschappen op de primaire waterkeringen. Het bestuurlijk toezicht op wateroverlast inclusief de secundaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen, en op het waterkwaliteitsbeheer van watersystemen die niet in het beheer van het Rijk zijn, berust bij de provincie (zie ook artikel 2.13, eerste lid, onderdeel e).

Tweede lid, onderdeel d

Dit onderdeel continueert de verplichting die op dit moment is opgenomen in artikel 2.6 van de Waterwet. Materieel gaat het hier om adviezen van het Expertise Netwerk Waterveiligheid.

Derde lid, onderdeel a

Het voorgestelde onderdeel a belast de Minister van Infrastructuur en Milieu met de bescherming van

de integriteit van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur in verband met activiteiten op of rond die infrastructuur, al dan niet in een bijbehorend beperkingengebied. Dit betreft voor de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis, voor hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen en voor wegen in beheer bij het Rijk. Het gaat hier om het reguleren van activiteiten (anders dan het beoogde gebruik) op, onder, rond of boven die infrastructuur of een bijbehorend beperkingengebied, met het doel deze infrastructuur te beschermen tegen aantasting van de goede staat ervan (integriteit) als gevolg van de activiteit. De overige zorg ten aanzien van die infrastructuur zelf en het gebruik ervan blijft geregeld in de desbetreffende domeinwetgeving.

Derde lid, onderdeel b

De Minister van Defensie is belast met de taak tot bescherming van de integriteit van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur voor nationale veiligheid in verband met activiteiten op ofwel binnen die infrastructuur.

De verantwoordelijkheid voor regulering van de activiteiten in de directe nabijheid van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur voor nationale veiligheid ligt bij de Minister van Infrastructuur en Milieu die daarbij nauw afstemt met de Minister van Defensie. Deze verantwoordelijkheid krijgt in ieder geval vorm door het stellen van instructieregels krachtens artikel 2.16, tweede lid, onder e, artikel 2.20 en artikel 2.22, eerste lid, onder e, van dit wetsvoorstel. Daarbij zal de regeling, die nu is opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, worden gecontinueerd. Voor de radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens blijft de Minister van Defensie bevoegd om de gemaakte beoordeling van de aanvaardbaarheid van bouwwerken in verband met de gevolgen voor het beeld van de radar op het radarstation te toetsen op toereikendheid.

Artikel 2.16 (aanwijzing of begrenzing van locaties)

Eerste lid

Ook voor het Rijk is het essentieel dat het ter uitvoering van zijn beschermende taken beperkende regels kan stellen aan activiteiten door burgers en bedrijven of aan besluiten van provincies, gemeenten of waterschappen. Daarbij is het dikwijls noodzakelijk om gebieden of zones aan te wijzen waarvoor die regels gelden. Artikel 2.16 bepaalt dat de bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur of besluit van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu of Onze Minister die het aangaat kan worden uitgeoefend. Daarbij dient artikel 2.3, tweede lid, in acht te worden genomen. Dit betekent dat alleen regels kunnen worden gesteld met het oog op een regio-overstijgend belang of als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of naleving van een internationaalrechtelijke verplichting.

Voor enkele gevallen waar de aanwijzing voortvloeit uit een internationale verplichting wordt deze in het tweede lid, op het niveau van de wet geconcretiseerd.

Tweede lid, onderdeel a

Krachtens dit onderdeel worden de begrenzingen van oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan, met een bijbehorend beperkingengebied (de vroegere beschermingszone), behorend tot het hoofdwatersysteem bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling vastgesteld. De begrenzing is noodzakelijk met het oog op de afbakening van de beheerplicht en beheerbevoegdheden en direct daarmee samenhangend de bekostiging van beheertaken en eventuele compensatieplichten. Op basis van de Waterregeling zijn detailkaarten vastgesteld voor de begrenzing van het waterstaatkundig beheer, waterkwaliteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer en drogere oevergebieden. Bij de maatregel of ministeriële regeling op grond van het tweede lid zal voorts het bepaalde bij artikel 3.1, tweede lid, tweede volzin van de Waterwet worden opgenomen, te weten dat de oppervlaktelichamen van de rivieren begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering voor zover die primaire waterkering is aangegeven op de kaart (nu nog opgenomen in bijlage 1 van de Waterwet) dan wel, waar deze ontbreekt, de daarbij vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden. Dit is van belang voor de afbakening van het beheergebied en bescherming van de waterkerende functie van de hoge gronden in het rivierengebied, waar dijklichamen soms ontbreken.

Tweede lid, onderdeel b

Voor zover uit oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn van het Rijk water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater, is de taak van de Minister van Infrastructuur en Milieu om beperkende regels te stellen voor het gebruik van die oppervlaktewaterlichamen om de kwaliteit daarvan te waarborgen. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.13, eerste lid, onderdeel c.

Tweede lid, onderdeel c

Ter uitvoering van de kaderrichtlijn water moeten de onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebieddistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde worden vastgesteld. Dit onderdeel strekt ertoe om een wettelijke basis te beiden aan de continuering van het nu geldende Besluit vaststelling grenzen stroomgebieddistricten, waarbij tevens is voorzien in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van de stroomgebieddistricten.

Tweede lid, onderdeel d

Ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht en de richtlijn omgevingslawaai moeten zones en agglomeraties als bedoeld in die richtlijnen worden aangewezen. Dit onderdeel biedt daarvoor de grondslag.

Tweede lid, onderdeel e

Onderdeel van de uitoefening van de taken ter bescherming van de staat en werking van de infrastructuur als bedoeld in artikel 2.15, derde lid, onder a, onder 2° (hoofdspoorweg-infrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur) en 3° (wegen in beheer bij het Rijk) en onder b, onder 2° tot en met 5° (laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen, militaire terreinen, munitieopslagplaatsen, en radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens) tegen nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur of die voorzieningen is de aanwijzing van die infrastructuur of andere voorzieningen en de bijbehorende beperkingengebieden. Dit onderdeel biedt daarvoor de grondslag.

§ 2.3.2. Doorwerking van beleid door instructieregels

Artikel 2.17 (grondslag algemene instructieregels provincie)

Eerste lid

Artikel 2.17, eerste lid, biedt de grondslag voor het bij omgevingsverordening stellen van regels over de wijze van uitoefening van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen van de provincie, het waterschap of een gemeente. Provinciale staten kunnen die regels bij omgevingsverordening stellen indien zij dat vanuit bestuurlijk oogpunt nodig achten om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, dienen daarbij in acht te worden genomen. Dit laatste betekent dat alleen regels kunnen worden gesteld met het oog op:

a. een gemeenteoverstijgend belang of een regio-overstijgend belang en voor regio-overstijgende belangen uitsluitend voor zover het betreffende regio-overstijgend belang niet reeds door een bestuursorgaan van het rijk wordt behartigd. Dit laatste kan onder meer uit de aanwezigheid van een wettelijke taak, of regeling daarvan blijken.
b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. Hiermee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het rijk en de provincies op grond van subsidiariteit terughoudend dienen te zijn met het gebruik van deze bevoegdheid. Ook het algemene beginsel van proportionaliteit brengt dit met zich.

Tweede lid

In het tweede lid wordt aangegeven op welke besluiten of taken deze regels betrekking kunnen hebben.
In het tweede lid, onderdeel a, wordt aangegeven tot welke besluiten de regels zich kunnen richten en wat hun reikwijdte kan zijn

De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van:

1°. een onverplicht of verplicht programma van gedeputeerde staten of een verplicht programma van burgemeester en wethouders of van het bestuur van een waterschap. Ook kunnen deze regels betrekking hebben op programma's van provincie of gemeente waarvoor een programmatische aanpak wordt gevolgd.
2°. een omgevingsplan of een waterschapsverordening.
Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze regels indien zij betrekking hebben op de inhoud zich kunnen richten tot alle in het omgevingsplan of de waterschapsverordening krachtens de wet verplicht en onverplicht op te nemen onderdelen/onderwerpen. Indien regels worden gegeven over onverplicht in het omgevingsplan of de waterschapsverordening op te nemen onderdelen/onderwerpen kunnen deze er niet toe strekken alsnog te verplichten om deze in het omgevings-

plan of de verordening op te nemen. Zij kunnen er uitsluitend toe strekken om beperkingen of inhoudelijke regels te stellen voor het geval een onverplicht onderdeel/onderwerp in het omgevingsplan of de waterschapsverordening wordt of is opgenomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat beperkingen kunnen worden gesteld aan de in het omgevingsplan op te nemen omgevingswaarden of dat bij het stellen van instructieregels ter uitvoering van een omgevingswaarde kan worden aangegeven in hoeverre bij omgevingsplan ook aanvullende regels kunnen worden gesteld over de in artikel 2.5 genoemde onderwerpen. In dit onderdeel is expliciet aangegeven dat regels over de inhoud van het omgevingsplan of de waterschapsverordening ook betrekking kunnen hebben op de in dat plan of die verordening reeds opgenomen of eventueel op te nemen omgevingsvergunningplichten als bedoeld in de artikelen 5.3 en 5.5 voor een activiteit en de gronden voor verlening of weigering van die vergunning. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat de provincie beperkingen kan stellen aan de in het omgevingsplan of de waterverordening op te nemen omgevingsvergunningplichten maar ook kan sturen op de inhoud van het toetsingskader voor die omgevingsvergunningen.

3°. omgevingsvergunningen voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, tweede lid, onderdeel b, c of f, onder 2° of 3°.
Met dit artikelonderdeel is beoogd buiten twijfel te stellen dat naast de algemene maatregel van bestuur op grondslag van artikel 5.13 ook regels gesteld bij omgevingsverordening kunnen leiden tot een toetsingskader of weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, een milieuactiviteit, een waterkwantiteitsactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een nat waterstaatswerk of een luchthaven. Lokale omstandigheden of door de provincie behartigde belangen kunnen ten opzichte van de door het rijk gegeven toetsingskader aanvullende of afwijkende toetsingskaders vergen.

4°. een projectbesluit van gedeputeerde staten, of een projectbesluit van een waterschap

5°. de legger met inbegrip van een technisch beheerregister of het peilbesluit van een waterschap. Dit onderdeel is de vertaling van artikel 5.1, derde lid en 5.2, derde lid van de Waterwet. In deze artikelen is bepaald dat bij provinciale verordening regels kunnen worden gegeven over de inhoud van de legger en het peilbesluit van een waterschap.

In het tweede lid, onderdeel b, wordt aangegeven over welke taken regels kunnen worden gesteld. Dit betreffen de in de artikelen 2.11 tot en met 2.13 aan het gemeentebestuur, waterschapsbestuur en provinciebestuur toebedeelde taken. Ten aanzien van deze taken kunnen nadere regels gesteld over de wijze van uitvoering daarvan. Daarnaast kunnen regels worden gesteld in verband met een programmatische aanpak van gedeputeerde staten. Deze regels kunnen gaan over de wijze van uitvoering van maatregelen die in een programmatische aanpak zijn opgenomen. Dit betreffen de regels als bedoeld in artikel 3.16, tweede lid welke leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Indien deze regels zijn gesteld is geen instemming met het programma vereist. Voor een verdere toelichting kan worden verwezen naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

Derde lid

In het derde lid is buiten twijfel gesteld dat de provincie geen regels kan stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van het rijk.

Artikel 2.18 (nadere grondslag instructieregels provincie)

Dit artikel sluit aan bij de huidige regelingen in de Wro, Waterwet en Wet milieubeheer en bij de huidige praktijk. Nagenoeg alle provinciale ruimtelijke verordeningen kennen namelijk de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om aanpassingen van ondergeschikt belang of technische aanpassingen aan te brengen in de begrenzing/geografische plaatsbepaling van de werkingssfeer van bepaalde regels uit de verordening. Ook is de figuur bekend dat bij de verordening aan gedeputeerde staten wordt opgedragen een bepaald gebied te begrenzen in overeenstemming met de voor die begrenzing in de verordening gegeven regels of bevat de verordening een reguliere bevoegdheid tot herbegrenzing door gedeputeerde staten van bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur in verband met kleinschalige ontwikkelingen. Tevens is het niet ongebruikelijk dat het vaststellen van diverse formulieren of de vorm en inhoud van rapportageverplichtingen bij de verordening wordt overgelaten aan gedeputeerde staten en dat het aan gedeputeerde staten wordt overgelaten om regels vast te stellen voor de beoordeling het bereiken van bij de verordening gestelde normen.

Artikel 2.19 (grondslag algemene instructieregels Rijk)

Eerste lid

Artikel 2.19, eerste lid bevat een vergelijkbare bevoegdheid voor het rijk als de in artikel 2.17 voor de provincies opgenomen bevoegdheid tot het stellen van algemene regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Het rijk kan deze regels bij algemene maatregel van

bestuur stellen indien dat nodig is voor het voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Ook voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van deze regels geldt dat daarbij de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht dienen te worden genomen. Dit betekent dat uitsluitend regels als bedoeld in dit artikel gesteld kunnen worden met het oog op een regio-overstijgend belang, of als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Tweede lid

In het tweede lid is aangegeven op welke besluiten of taken deze regels betrekking kunnen hebben.

Tweede lid, onderdeel a

In het tweede lid, onderdeel a, wordt aangegeven tot welke besluiten de regels zich kunnen richten en wat hun reikwijdte kan zijn. De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van:

1°. een omgevingsvisie van de gemeenteraad, provinciale staten of het Rijk. Dit onderdeel biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de in een omgevingsvisie op te nemen inhoudelijke eisen. Inzet is om daarvan zo min mogelijk gebruik te maken, om bestuursorganen de ruimte te bieden om de omgevingsvisie zoveel mogelijk naar eigen inzicht vorm te geven. Verwezen wordt ook naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de toelichting.
2°. een verplicht programma van gemeente, waterschap, provincie of Rijk en het verplichte programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, het gemeentelijk rioleringsprogramma en programma's waarvoor een programmatische aanpak moet worden gevolgd.
3°. een gemeentelijk omgevingsplan, waterschapsverordening of provinciale omgevingsverordening met inbegrip van daarin opgenomen of daarin op te nemen omgevingsvergunningplichten als bedoeld in de artikelen 5.3, 5.5 of 5.6 en de gronden voor verlening of weigering.

Ook hierbij dient te worden opgemerkt dat deze regels indien zij betrekking hebben op de inhoud zich kunnen richten tot alle in het omgevingsplan, de waterschaps- of omgevingsverordening krachtens de wet verplicht en onverplicht op te nemen onderdelen/onderwerpen. Indien regels worden gegeven over onverplicht op te nemen onderdelen/onderwerpen kunnen deze er niet toe strekken alsnog te verplichten om deze in het op te nemen.

4°. een projectbesluit van het dagelijks waterschapsbestuur, gedeputeerde staten of Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister.
5°. een legger met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit.
Dit onderdeel is de vertaling van artikel 5.1, derde lid en artikel 5.2, derde lid van de Waterwet. De op grond van dit onderdeel door het Rijk te stellen regels zullen in hoofdzaak gericht zijn tot de legger voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en watersystemen in beheer bij het Rijk. Dit onderdeel biedt echter ook de mogelijkheid regels te stellen aan de legger of het peilbesluit voor waterstaatswerken of watersystemen in beheer bij andere bestuursorganen of andere openbare lichamen dan het Rijk.
6°. een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.16,

Tweede lid, onderdeel b

In het tweede lid, onderdeel b, wordt aangegeven over welke taken regels kunnen worden gesteld. Dit betreffen de in de artikelen 2.11, 2.12, 2.13 of 2.14 aan de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk toebedeelde taken. Ook kunnen regels worden gegeven over de wijze van uitvoering van de maatregelen uit een programma van Onze Minister of Onze Minister die het aangaat als bedoeld in paragraaf 3.2.4 (programmatische aanpak). Dit betreffen de regels als bedoeld in artikel 3.16, tweede lid welke leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Indien deze regels zijn gesteld is geen instemming met het programma vereist. Voor verdere toelichting kan verwezen worden naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

Derde lid

In het derde lid wordt bepaald dat tevens regels kunnen worden gegeven die er toe strekken provinciale staten te verplichten bij de omgevingsverordening een omgevingswaarde voor daarbij genoemde doelstellingen vast te stellen. Naast de begrenzingen in het eerste lid dienen deze instructieregels uiteraard ook te blijven binnen de wettelijke kaders voor omgevingswaarden als bedoeld in paragraaf 2.2.1.

Vierde lid

Het vierde lid sluit aan bij diverse regelingen op het terrein van het omgevingrecht waarin de bevoegdheid is toegekend om bij ministeriële regeling in de aanwijzing of begrenzing van een gebied of anderszins de geografische begrenzing of in de concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid te voorzien dan wel regels van administratieve of uitvoeringstechnische aard te geven.

Artikel 2.20 (verplichte instructieregels Rijk voor luchthavens)

De hoofdstukken 8, 8A en 10 van de Wet luchtvaart bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. De hoofdstukken bevatten op elkaar afgestemde regels voor het luchtverkeer (gebruik van het luchtruim, luchtverkeerswegen, luchthavens) en regels voor de ruimtelijke beperkingen op de grond (vooral bouwbeperkingen). De regels uit de Wet luchtvaart die leiden tot beperkingen ten aanzien van de aan gronden toe te kennen functie en het toegestane gebruik van gronden worden overgebracht naar de Omgevingswet. De regels over het luchtverkeer blijven in de Wet luchtvaart. De omvang en aard van de beperkingen van de aan gronden toe te kennen functie en het de mogelijkheden voor gebruik worden echter bepaald door de aanwezigheid van een luchthaven en de intensiteit, aard en routes van het luchthavenluchtverkeer op en rond die luchthaven. Er is dan ook voor gekozen om de grondslag voor en regeling van de aanwijzing door middel van een Luchthavenindelingsbesluit of Luchthavenbesluit van het luchthavengebied en het beperkingengebied behorend bij luchthavens in de Wet luchtvaart te houden. De beperkingen voor de functie en het gebruik van gronden die binnen deze gebieden gaan gelden worden vervolgens op grond van de Omgevingswet gegeven.

In overeenstemming met deze keuze bepaalt artikel 2.20 welke regels in ieder geval dienen te worden gesteld over de functie en gebruiksbeperkingen van gronden behorend tot het luchthavengebied en beperkingengebied. De formulering is niet limitatief, zodat waar nodig ook voor nieuwe ontwikkelingen regels kunnen worden gesteld. Beoogd is ook hier continuïteit ten opzichte van de thans in de Wet luchtvaart opgenomen grondslagen en daarbij gestelde regels.

Eerste lid, onderdeel a

Artikel 2.20 eerste lid, onderdeel a, verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het luchthavengebied van de in het eerste lid genoemde luchthavens (Schiphol, overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt). Het gaat hier over regels ten aanzien van de functie en het gebruik van de gronden binnen het luchthavengebied met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven.

Eerste lid, onderdeel b

Daarnaast verplicht dit artikel in het eerste lid, onderdeel b, tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels ten aanzien van de functie, het gebruik van de gronden en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied behorend bij de luchthavens Schiphol, de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt alsmede het beperkingengebied behorend bij buitenlandse luchthavens als bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart. Deze regels dienen te worden gesteld met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidsbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer.

Eerste lid, onderdeel c

De regels ten aanzien van het luchthavengebied en beperkingengebied dienen daarbij tevens te bepalen dat deze regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit is vastgelegd in artikel 2.20, eerste lid, onder c. Bij het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit dienen deze regels eveneens in acht te worden genomen. Dit zal worden bepaald in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, onder a.

Tweede lid

In het tweede lid is tenslotte aangegeven dat bij het stellen van de regels die betrekking hebben op burgerluchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit geldt, kan worden bepaald dat die regels moeten worden overgenomen in het luchthavenbesluit voor die luchthavens of dat bij het luchthavenbesluit nadere regels kunnen worden gesteld. Met deze mogelijkheid tot nadere regelstelling is er ruimte voor het bieden van lokaal maatwerk. Deze mogelijkheid om te bepalen dat bij provinciale verordening vast te stellen luchthavenbesluit nadere regels kunnen worden gesteld biedt geen ruimte tot afwijking waarmee het beperkingenniveau zou worden gereduceerd.

Indien de bij de algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening vastgesteld luchthavenindelingsbesluit of luchthavenbesluit gestelde regels over het luchthavengebied of beperkingengebied van een luchthaven een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving onevenredig belemmeren in verhouding tot het met de regel/die regels te dienen belang kan afwijking van die regel worden bewerkstelligd door het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 2.24.

Artikel 2.21 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)

Dit artikel regelt het vaststellen, bij algemene maatregel van bestuur, van instructieregels om zwemlocaties aan te wijzen (en, zo nodig, af te voeren), tot het indelen van die zwemlocaties in kwaliteitsklassen, het opstellen van de kwaliteitsprofielen, het beheer van de zwemwaterkwaliteit door de waterbeheerders – ook voor onverwachte situaties – en het geven van aanwijzingen door gedeputeerde staten en de vaststelling van het badseizoen als bedoeld in de richtlijn.

De zwemwaterrichtlijn verplicht Nederland erin te voorzien dat op basis van de resultaten van de zwemwaterkwaliteitsbeoordeling de zwemlocaties in een viertal klassen worden ingedeeld. Die indeling geschiedt aan de hand van in de bijlage bij die richtlijn benoemde criteria. Daaruit vloeien weer taakelementen, zoals inspanningen om de aantallen zwemwateren in de bovenste kwaliteitsklassen te doen toenemen, maar ook om voor de slechtste wateren passende beheersmaatregelen te nemen waaronder een verbod of een advies om daar niet te zwemmen. Tevens bevat de richtlijn de verplichting voor Nederland om zogenaamde zwemwaterprofielen op te stellen en deze regelmatig te actualiseren. Een zwemwaterprofiel is een uitgebreide beschrijving van een zwemwater, met inbegrip van de bronnen van verontreiniging en de risico's die hieruit voortkomen. Aan de hand daarvan is het mogelijk vast te stellen welke maatregelen getroffen moeten worden om tot kwaliteitsverbetering te komen. Met deze profielen kan actiever gestuurd worden om veiligheid van zwemwaterlocaties te vergroten. De voornamelijk procedurele en technische eisen die de richtlijn bevat voor de genoemde elementen lenen zich beter voor een regeling in een algemene maatregel van bestuur.

Artikel 2.22 (overige verplichte instructieregels Rijk)

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 2.22 verplicht het Rijk tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 2.19, tweede lid, onderdeel a (gericht tot besluiten) ten aanzien van een aantal in dit artikel specifiek aangeduide onderwerpen.

In onderdeel a wordt aangegeven dat inhoudelijke regels moeten worden gesteld over de verplicht vast te stellen programma's van gemeenten, waterschappen en Rijk. Met het oog op de grote verscheidenheid van de programma's is ervoor gekozen deze aspecten niet op wetsniveau te regelen. Op deze wijze is per programma, gelet op de Europese en nationale eisen hieraan, maatwerk mogelijk.

Onderdeel b bevat de verplichting tot het vaststellen van instructieregels over het behoud van cultureel erfgoed. Hiermee wordt onder meer de grondslag gegeven voor het stellen van regels over het rekening houden met cultureel erfgoed in het gemeentelijke omgevingsplan, zoals thans geborgd via de modernisering van de monumentenzorg. Vanwege het bepaalde in het Verdrag van Valletta en hoofdstuk V van de Monumentenwet 1988 (met name artikel 38a) wordt hierbij expliciet bepaald dat deze regels in elk geval de bescherming van de bekende of te verwachten archeologische monumenten betreffen.

Onderdeel c bevat de verplichting tot het stellen van instructieregels voor de externe veiligheidsrisico's van opslag, productie, het gebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarmee biedt dit artikelonderdeel de grondslag voor de regels zoals die thans zijn terug te vinden in onder andere het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het in voorbereiding zijnde Besluit externe veiligheid transportroutes.

Onderdeel d bevat de verplichting tot het stellen van instructieregels over de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Deze regels zijn thans terug te vinden in de Wet geluidhinder en Wet milieubeheer. Onderdeel e geeft de opdracht om instructieregels te stellen over de bescherming van de staat en werking van de laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen, militaire terreinen, munitieopslagplaatsen en radarstations en zend- en ontvangstinstallaties buiten militaire luchthavens of andere voorzieningen voor de landsverdediging en nationale veiligheid of het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen van activiteiten op of rond de genoemde infrastructuur of andere voorzieningen. Hiermee wordt onder meer de grondslag gegeven voor het stellen van regels zoals die nu in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn vervat.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 2.22 verplicht het Rijk tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 2.19, tweede lid, onderdeel b (regels over de uitoefening van een taak) ten aanzien van een ander passend systeem voor inzameling, transport of verwerking van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 2.11, tweede lid. De regels over lozingen van huishoudelijk afvalwater zijn nu vervat in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen en bijbehorende regelingen waarin regels worden gegeven over systemen voor de Individuele Behandeling van Afvalwater zoals septic tanks, de biorotor, het oxidatiebed en het helofytenfilter.

Artikel 2.23 (inhoud instructieregels)

Dit artikel bevat enkele bepalingen die zowel gelden voor de regels op grond van artikel 2.17 als die op grond van artikel 2.19. Deze bepalingen zijn overigens ook van toepassing op de regels die op grond van de artikelen 2.18 en 2.20 tot en met 2.22 verplicht dienen te worden gesteld. Dit volgt uit het feit dat in die artikelen is aangegeven dat het regels als bedoeld in artikel 2.17 dan wel 2.19 betreft.

Eerste lid

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels beperkt is tot die taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend op grond van deze wet.

Tweede lid

In onderdeel a van het tweede lid wordt buiten twijfel gesteld dat bij het stellen van instructieregels deze regels kunnen worden gedifferentieerd naar bij die regels aan te wijzen gebieden en gevallen.

Onderdeel b biedt een grondslag voor provinciaal medebewind. Bij de algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat provincies in hun omgevingsverordening de regels die zijn opgenomen in de maatregel verplicht moeten aanvullen of uitwerken of dat zij onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling kunnen voorzien. Deze regeling is opgenomen omdat provincies een schakelfunctie vervullen tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen. De provincies zijn in die rol en functie cruciaal voor de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal omgevingsbeleid. Dit element van de regeling correspondeert met de thans bestaande regeling, zoals die momenteel in de Wro is opgenomen.
Daarnaast bevat dit onderdeel ten behoeve van het scheppen van voldoende mogelijkheden voor het bieden van flexibiliteit de mogelijkheid om bij de maatregel of de verordening te bepalen dat onder daarbij aan te geven voorwaarden afwijking, verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel bij een programma, omgevingsplan, omgevingsverordening, waterschapsverordening of ministeriële regeling mogelijk dan wel verplicht is.

Met onderdeel c van het tweede lid kan worden voorzien in herziening van een omgevingsvergunning of een daarin opgenomen voorschrift, binnen een daarbij gestelde termijn. Dit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn met het oog op internationaalrechtelijke verplichtingen.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat bij de regels een termijn moet worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels. Een dergelijke bepaling over de termijnstelling is thans onder andere terug te vinden in de artikelen 4.1 en 4.3 van de Wro. Met deze bepaling omtrent termijnstelling is eveneens beoogd buiten twijfel te stellen dat het stellen van een regel vergezeld van een termijnstelling leidt tot een verplichting om gevolg te geven aan de instructieregel, binnen de daarvoor gestelde termijn.

Afhankelijk van het besluit waarop de regel is gericht kan deze termijn aanvangen na de bekendmaking van de regel of op een later moment worden gesteld. Indien een instructieregel beperkingen stelt aan bijvoorbeeld de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen, dan ligt het in de rede dat de betreffende regels vanaf het moment van inwerkingtreding van de maatregel of verordening in acht dienen te worden genomen. Indien een regel tot aanpassing van bijvoorbeeld een omgevingsplan of omgevingsverordening dwingt, ligt het in de rede een termijn te stellen waarbinnen aan die regel uitvoering moet zijn gegeven. Gedurende de termijn dat de instructieregel nog niet is verwerkt in het omgevingsplan of de provinciale omgevingsverordening, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Indien bij een instructieregel die zich richt op een gemeentelijk omgevingsplan een meer directe werking richting burgers gewenst wordt, kan er voorgaand aan of gelijktijdig met de vaststelling van de instructieregel een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.7 worden genomen.

Artikel 2.24 (ontheffing instructieregels)

Dit artikel sluit aan bij de regeling uit de Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wro en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 306). De achtergrond van deze bepaling is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van de normstelling tot onbillijkheden of fricties kan leiden. De in dit artikel opgenomen ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor situaties waarbij de zorg voor de fysieke leefomgeving van het openbaar lichaam tot wie de instructieregel zich richt onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen belangen.

Eerste en tweede lid

Niet bij alle regels is het wenselijk dat daarvan ontheffing kan worden verleend. Het eerste en tweede lid bepalen dan ook dat bij het stellen van de regel in de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur expliciet moet worden aangegeven of daarvan ontheffing kan worden verleend. Een voorbeeld van regels waarvan het verlenen van ontheffing onwenselijk wordt geacht zijn de normen voor waterveiligheid.

Ontheffing kan worden aangevraagd door het bestuursorgaan tot wiens taak of bevoegdheid de regel is gericht. Dit betekent dat de bestuursorganen van een gemeente en waterschap ontheffing kunnen vragen van een regel gesteld bij omgevingsverordening op grond van artikel 2.17 en dat de bestuursorganen van een gemeente, waterschap of provincie de verzoekers kunnen zijn van een ontheffing van een bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.19 gestelde regel. Ontheffing van een bij of krachtens omgevingsverordening gestelde regel wordt verleend door gedeputeerde staten. Ontheffing van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels kunnen Onze Minister van Infrastructuur en Milieu of Onze Minister wie het aangaat verlenen.

Derde lid

Het derde lid bevat een voorziening voor ontheffingen bij provinciaal medebewind. Indien bij een bij algemene maatregel van bestuur gestelde regel is aangegeven dat bij omgevingsverordening nadere regels kunnen worden gesteld of dat van die regel uit die maatregel bij omgevingsverordening kan worden afgeweken, kan tevens worden bepaald dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

Vierde en vijfde lid

Het vierde lid geeft het criterium voor verlening van ontheffing. Ontheffing kan alleen worden verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot een met die regel te dienen belang. Het vijfde lid geeft tenslotte aan dat aan de ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden. Deze voorschriften strekken ertoe ter bescherming van het belang dat met de regel werd gediend de mate van afwijking in te kaderen.

§ 2.3.3 Doorwerking van beleid door instructies

Artikel 2.25 en 2.26 (grondslag instructie provincie of Rijk)

Voor die gevallen dat het stellen van een algemene instructieregel vanwege het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van vaststelling en uitvoering minder geschikt is, bevat het wetsvoorstel de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk tot het nemen van een ‘instructiebesluit’. Het instructiebesluit kan betrekking hebben op iedere uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van de voorgestelde Omgevingswet en kan zich richten tot het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap. De instructie kan een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet maar ook op een feitelijk handelen in de vorm van een doen of nalaten in het kader van de uitoefening van een wettelijke taak. Een instructie is anders dan instructieregels gericht tot een beperkt aantal bij het instructiebesluit specifiek aan te duiden geadresseerden.

Een instructie heeft uitsluitend werking voor het bestuursorgaan waarop het is gericht en heeft geen (zelfstandig) rechtsgevolg voor burgers of bedrijven. Indien de instructie een opdracht bevat gericht op de inhoud van een gemeentelijk omgevingsplan heeft deze dus niet het gevolg dat bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouw-, aanleg- of sloopactiviteiten moet worden geweigerd als deze in strijd zijn met de met de desbetreffende instructie te realiseren doelen. Mocht in het concrete geval behoefte bestaan aan het tegengaan van ongewenste bouw- of aanlegactiviteiten, dan kan voorafgaand aan of tegelijk met het instructiebesluit voorbereidingsbescherming worden gerealiseerd door het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.7.

Anders dan onder de Wro bij 'de aanwijzing' het geval is, is de toepassing van de instructie niet beperkt tot die gevallen waar geen beleidsvrijheid meer resteert. Onder de Wro kan het Rijk of de provincie indien er geen beleidsvrijheid is, een beschermend inpassingsplan vaststellen en daarmee zelf in de materie voorzien. Het projectbesluit, dat in de Omgevingswet in de plaats komt van het inpassingsplan is echter uitsluitend gericht op de realisatie van een project en daarmee uitsluitend ontwikkelingsgericht en niet gericht op bescherming of vrijwaring. Dat maakt dat de toepassing van de instructie niet beperkt kan zijn tot die gevallen waarin geen beleidsvrijheid voor de uitwerking resteert. Daarmee is het dus mogelijk dat een instructie een opdracht bevat tot het op een bepaalde wijze nemen van een besluit waarbij nog enige beleidsvrijheid resteert. Gedacht kan dan worden aan een opdracht om in het omgevingsplan in een beschermend regime te voorzien.

Op het nemen van een instructiebesluit / het geven van een instructie is het criterium dat het geven van de instructie (vanuit bestuurlijke overwegingen) nodig wordt geacht voor het voldoen aan vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving van toepassing (eerste lid van de artikelen 2.25 en 2.26). Daarnaast zijn de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van toepassing. Rijk en provincies dienen vanuit overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit terughoudend om te gaan met de instructiebevoegdheid. Daarom is de uitoefening van deze bevoegdheid in het tweede lid van de artikelen 2.25 en 2.26 beperkt tot die gevallen waarbij het geven van de instructie noodzakelijk is met het oog op de in artikel 2.3 genoemde belangen of gronden.

De in dit artikel gegeven bevoegdheid tot het geven van instructies omvat tevens de bevoegdheid om deze instructie op enig later gelegen moment te wijzigen of een aanvullende instructie te geven.

Tweede lid

Met het tweede lid van de artikelen 2.25 en 2.26 wordt buiten twijfel gesteld dat indien gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium het gebruik van de instructiebevoegdheid niet wenselijk en ook niet mogelijk is.

Artikel 2.25, tweede lid, onder a geeft aan dat indien gedeputeerde staten gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het gemeentebestuur op grond van de artikelen 124, 124a of van de bevoegdheid tot mededeling ten behoeve van een voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 273a Gemeentewet, zij geen instructie als bedoeld in dit artikel kunnen geven.

Artikel 2.25, tweede lid, onder b, geeft aan dat indien gedeputeerde staten een besluit of niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur met toepassing van artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet kunnen vernietigen, zij geen instructie kunnen geven.

Artikel 2.26, tweede lid, onder a, geeft aan dat indien Onze Minister van Infrastructuur en Milieu of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het gemeentebestuur op grond van de artikelen 124a, 124b of van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 268 Gemeentewet, zij geen instructie als bedoeld in dit artikel kunnen geven.

Artikel 2.26, tweede lid, onder b, geeft aan dat indien Onze Minister van Infrastructuur en Milieu of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur op grond van artikel 121 van de Provinciewet of van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 261 van de Provinciewet gebruik kunnen maken, zij geen instructie aan de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur kunnen geven.

Derde lid

In het derde lid van artikel 2.25, dat in het derde lid van artikel 2.26 van overeenkomstige toepassing is verklaard, wordt bepaald dat bij de instructie een termijn wordt gesteld waarbinnen de instructie moet zijn uitgevoerd. Is de instructie op dat moment niet uitgevoerd dan blijft het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht dus in gebreke.

Bij de termijnstelling in de instructie kan ook tot uitdrukking worden gebracht of de instructie eenmalig moet worden uitgevoerd of dat deze voor langere termijn of zelfs voor onbepaalde tijd moet worden uitgevoerd. Bij een instructie waarvan het resultaat/de inspanning voor een langere termijn of onbepaalde tijd wordt beoogd, omvat de bij de instructie te stellen termijn zowel het moment waarop

de uitvoering van die instructie moet zijn gerealiseerd alsmede het moment tot wanneer de uitvoering moet worden gecontinueerd. Dit betekent dat ook kan worden aangegeven dat aan de instructie gevolg moet worden gegeven zolang deze niet is ingetrokken.

Vierde lid

In het vierde lid van artikel 2.25 dat eveneens in het derde lid van artikel 2.26 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, wordt tenslotte tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid tot het geven van een instructie beperkt is tot die taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend op grond van deze wet.

Artikel 2.27 (instructie over Rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht)

De figuur van aanwijzing van beschermde stads- of dorpsgezichten wordt met dit artikel vanuit de Monumentenwet 1988 overgezet en ingepast binnen de systematiek van de Omgevingswet. Net als onder de huidige Monumentenwet 1988 en de Wro het geval is, komt de bescherming van een stads- of dorpsgezicht onder deze wet primair tot stand door daartoe regels te stellen in het omgevingsplan (als opvolger van het bestemmingsplan).

Dit artikel maakt expliciet dat bij een instructie op grond van artikel 2.26, eerste lid, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, het gemeentebestuur kan opdragen in het omgevingsplan te voorzien in de bescherming van een in die instructie aangegeven stads- of dorpsgezicht en aan de desbetreffende percelen de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht toe te kennen.

Het ligt voor de hand dat de instructie een precieze begrenzing geeft waaruit blijkt om welk gebied het gaat. De instructie bevat in elk geval de voor het stads- of dorpsgezicht kenmerkende karakteristieken, op basis waarvan een adequate bescherming van het gebied tot stand kan worden gebracht. Ook zal de instructie, gelet op artikel 4 van het Verdrag van Granada[3], moeten aangeven dat in het omgevingsplan in een passend sloopvergunningregime moet worden voorzien. In de praktijk zal dit kunnen worden vormgegeven door opname in het omgevingsplan van een op het stads- of dorpsgezicht afgestemd verbod tot het slopen van bouwwerken. Daarbij is het mogelijk het sloopverbod te laten gelden voor het gehele aangewezen gebied, of het te beperken tot specifieke bouwwerken die bijdragen aan het bijzondere karakter van het stads- of dorpsgezicht. Deze mogelijkheid tot het geven van een regeling op maat, komt in de plaats van het voorheen generiek voor beschermde stads- en dorpsgezichten geldende sloopvergunningenstelsel als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Van het sloopverbod in het omgevingsplan kan dan worden afgeweken met een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b, of een omgevingsvergunning op grond van artikel 5.3.

Aangezien de beoogde bescherming van Rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten in de regel voor onbepaalde tijd zal zijn, zal in de instructie tevens moeten worden aangegeven dat het omgevingsplan blijvend moet voorzien in het opgedragen beschermingsregime.

Internationale verplichtingen of veranderingen van inzicht over de waarden of de wijze van bescherming van een stads- of dorpsgezicht kunnen overigens aanleiding geven tot het geven van een nieuwe of aanvullende instructie. Eerder gegeven instructies kunnen ook worden ingetrokken.

Indien er behoefte bestaat om vooruitlopend op de vereiste aanpassingen van het omgevingsplan te voorzien in een regime met voorbereidingsbescherming, bestaat de mogelijkheid om ingevolge artikel 4.7, tweede lid, een voorbereidingsbesluit te nemen. Daarin kan bijvoorbeeld ook een sloopvergunningenstelsel worden opgenomen.

Voor bestaande krachtens artikel 35 van de Monumentenwet 1988 aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten wordt met overgangsrecht voorzien in een voortzetting van het beschermingsregime.

§ 2.3.4. Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen

Artikel 2.28 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)

Artikel 2.28 voorziet in een bevoegdheid tot indeplaatstreding voor gedeputeerde staten en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu jegens het waterschapsbestuur, die overeenkomt met de regeling van de artikelen 3.12, vierde lid, en 3.13, derde lid, van de Waterwet, zoals deze is gewijzigd bij de Wet

[3] Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Trb. 1985, 163.

revitalisering interbestuurlijk toezicht en de Veegwet Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Kortheidshalve wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011/12, 32 389, nr. 3, blz. 54 en naar Kamerstukken II 2012/13, 33 455 nrs. 1 en 3.

Artikel 2.29 (vernietiging waterschapsbeslissingen van Rijkswege)

Instructieregels van het rijk op grond van artikel 2.19 en instructies van het rijk op grond van artikel 2.26 kunnen niet alleen betrekking hebben op de taakuitoefening door het waterschapsbestuur maar kunnen ook betrekking hebben op besluiten of niet schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur. Omdat deze regels of instructies ook gegeven kunnen worden in het kader van de behartiging van bovenregionale belangen door het Rijk dient het Rijk te beschikken over de benodigde doorzettingsmacht om die belangen te beschermen. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in artikel 2.29 (naast bevoegdheid tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.28, tweede lid) in een bevoegdheid voor de Kroon tot vernietiging van besluiten of niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur die zijn genomen in strijd met een algemene instructieregel van het rijk of een instructie van het rijk.

§ 2.3.5 Bijzondere beheerbevoegdheden

Artikel 2.30 (aanwijzen zwemlocaties)

Dit artikel strekt ter implementatie van een deel van de zwemwaterrichtlijn en vormt een equivalent voor het huidige artikel 10b van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Die wet zal worden ingetrokken als dit wetsvoorstel kracht van wet zal verkrijgen.

Met dit voorgestelde artikel wordt de verplichting gecontinueerd dat gedeputeerde staten elk voorjaar een lijst van zwemwateren vaststellen. Een zwemwater is volgens de genoemde richtlijn elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat.Bij die aanwijzing letten ze op de aanwezige infrastructuur of faciliteiten die uitnodigen om op die plek te gaan zwemmen en of in het nationaal- of regionaal waterprogramma aan die locaties de functie van zwemwater is gegeven. Opgemerkt wordt dat krachtens artikel 2.21 van het wetsvoorstel instructieregels worden gesteld over de wijze waarop gedeputeerde staten aan deze verplichting moeten voldoen. Verder wordt opgemerkt dat de wijze van vaststelling van die lijst krachtens dit wetsvoorstel geschiedt met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb. Van die lijst stellen gedeputeerde staten de Minister van Infrastructuur en Milieu op de hoogte, die daarover weer aan de EU moet rapporteren.
Uit die lijst wijzen gedeputeerde staten jaarlijks ook de zwemlocaties binnen de provincie aan. Een zwemwater dat gedurende vijf achtereenvolgende jaren als ‘slecht’ is geclassificeerd wordt niet meer op de lijst opgenomen.

Artikel 2.31 (zwemverbod en negatief zwemadvies)

Ook dit artikel strekt ter implementatie de Zwemwaterrichtlijn. Dit betreft de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het geven van een negatief zwemadvies of instellen van een zwemverbod voor krachtens artikel 2.30 aangewezen zwemwaterlocaties, als de hygiëne of veiligheid daartoe aanleiding geeft.

Artikel 2.32 (legger)

Eerste lid

De legger, momenteel geregeld in artikel 5.1 van de Waterwet, beschrijft normatief de fysieke kenmerken of toestand van een zogenaamd nat waterstaatswerk naar vorm, afmetingen en constructie en het eventuele bijbehorende beperkingengebied. Op basis van de begripsdefinitie kan daaronder elk watersysteem worden begrepen, maar niet een grondwaterlichaam. De leggerplicht rust op alle beheerders van een dergelijk waterstaatswerk. De legger bepaalt eenduidig de begrenzing van de beheertaak. De kenbaarheid is ook voor burgers en bedrijven van belang. Op basis daarvan kan niet alleen worden vastgesteld bij welke beheerder een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd maar deze is ook bepalend voor gedoogverplichtingen in verband met een dergelijk waterstaatswerk. Een legger bevat geen normen waaraan derden rechten kunnen ontlenen, maar om een concretisering van de fysieke kenmerken van het waterstaatswerk.

Tweede lid

Het technisch beheerregister bevat de kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke

toestand van primaire waterkeringen en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen waterkeringen. Daarin wordt een nadere omschrijving gegeven van de gegevens van de constructie en de feitelijke toestand. Het gaat daarbij om de gegevens die kenmerkend zijn voor het behoud van het waterkerend vermogen en dus om de sterkte van de waterkering te kunnen toetsen. Ook deze verplichting is een continuering van de regeling in de Waterwet.

Derde lid

De mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de leggerplicht is in navolging van de Waterwet opgenomen omdat het voor sommige watersystemen te veel gevraagd zou zijn om vorm, afmeting, diepte in een legger op te nemen. Daarbij moet met name gedacht worden aan de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer. Maar dit kan ook gelden ook sterk veranderende, meanderende riviertjes. Het zou ook onevenredig belastend zijn om op regionaal niveau voor elke sloot een legger te moeten vaststellen.

Artikel 2.33 (peilbesluit)

Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.20 van de Waterwet en een belangrijk en noodzakelijk instrument voor het waterbeheer (zowel veiligheid en kwantiteit als kwaliteit). Het peilbesluit betreft de waterhuishoudkundige inrichting van een bepaald gebied. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder. Het peilbesluit is ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond. Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Awb gelden.

De watersystemen waarvoor een peilbesluit door de waterbeheerder moet worden vastgesteld, worden aangewezen bij omgevingsverordening van de provincie voor de watersystemen die niet bij het Rijk in beheer zijn. Voor de rijkswateren worden die aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In beginsel kunnen ook grondwaterlichamen worden aangewezen. Gelet op de problemen bij grondwaterregulering zal van deze mogelijkheid vooralsnog geen of weinig gebruik worden gemaakt.

Artikel 2.34 (rangorde bij watertekorten)

De voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van de thans in artikel 2.9 van de Waterwet opgenomen regeling voor de rangorde bij watertekorten of dreigende watertekorten.

Hoofdstuk 3 Omgevingsvisies en programma's

Afdeling 3.1 Omgevingsvisies

Artikel 3.1 (vaststellen omgevingsvisie)

De bepaling geeft een verplichting voor provinciale staten en de minister van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met andere ministers die het aangaat) om een omgevingsvisie op te stellen. In paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting is al gewezen op de keuze om een omgevingsvisie alleen verplicht te stellen voor provinciale staten en Minister. Om lastenverzwaring te voorkomen, wordt voorgesteld om voor de gemeenteraad geen verplichting op te nemen tot het vaststellen van een omgevingsvisie. Bestuursorganen kunnen overigens desgewenst ook gezamenlijk met andere bestuursorganen voor hun grondgebied een omgevingsvisie vaststellen.

Naast een interprovinciale of intergemeentelijke omgevingsvisie voor (aangrenzende) provincies en gemeenten is ook een gezamenlijke omgevingsvisie van bijvoorbeeld een provincie en gemeente(n) denkbaar. Ook kunnen gemeenteraden van gemeenten binnen een vervoerregio ervoor kiezen om van dit instrument gebruik te maken. De gezamenlijke vaststelling heeft geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.1.

Onder het vaststellen van een omgevingsvisie wordt mede verstaan het opnieuw ongewijzigd vaststellen, het gewijzigd vaststellen, het geheel herzien of het partieel herzien daarvan. Een (niet meer actuele) omgevingsvisie kan uiteraard ook worden ingetrokken.

De vaststelling van de omgevingsvisie voor het Rijk geschiedt door de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de Ministers die het mede aangaat, gelet op hun specifieke verantwoordelijkheid voor onderdelen van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Voor de nationale omgevingsvisie geldt dat onder 'grondgebied' ook het gebied dat niet bestuurlijk is ingedeeld – de territoriale zee en de exclusieve economische zone – moet worden begrepen. Dit vloeit voort uit artikel 1.5. Bij de uitoefening van de in dit artikel 3.1 toegekende bevoegdheden moeten internationale verdragen als het VN-Zeerechtverdrag in acht worden genomen.

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie bevat in ieder geval de wijze waarop het bestuursorgaan inhoud geeft aan haar verplichtingen op het gebied van zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Voor wat betreft het begrip 'fysieke leefomgeving' wordt verwezen naar (de toelichting bij) artikel 1.2. Bij 'de zorg voor de overheid' gaat het om taken en bevoegdheden die bestuursorganen uitoefenen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet (artikel 2.1, eerste lid). Deze doelen zijn beschreven in artikel 1.3 van het wetsvoorstel.

Die taken en bevoegdheden hebben op grond van het derde lid van artikel 2.1 in ieder geval betrekking op de toedeling van functies aan de fysieke leefomgeving, de kwaliteit van bouwwerken, de staat en werking van infrastructuur en het beheer van watersystemen. Ook is deze zorg gericht op de bescherming en verbetering van het milieu, de bescherming van landschappelijke, natuurlijke en stedenbouwkundige waarden, het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats en het behoud van cultureel erfgoed. Overigens staat deze bepaling er niet aan in de weg dat er ook andere aspecten dan die van de fysieke leefomgeving in de omgevingsvisie een plaats krijgen. Het kan ook gaan om niet-gebiedsgerichte onderwerpen, zoals die nu in een milieubeleidsplan zijn opgenomen (afvalstoffen).

De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2, breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in afdeling 1.2 van dit wetsvoorstel. Hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie. Tot het begrip 'grondgebied' behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.

Bij de vaststelling van de omgevingsvisie geldt uiteraard als uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Voor het Rijk betekent dit dat bestuurlijk niet-ingedeelde gebieden als de exclusieve economische zone en de territoriale wateren eveneens deel uit zullen maken van de omgevingsvisie, voor zover Nederland daar voor de verschillende domeinen als water, natuur en ruimtelijke ordening rechtsmacht heeft.

Voor wat betreft het bereik van deze bepaling geldt dat de meer strategische gedeelten van de natuurvisie en de voorheen op grond van de Wro sectoraal ingedeelde structuurvisies, zoals de structuurvisie ondergrond een plaats zullen krijgen in de omgevingsvisie. Het beleid voor dergelijke onderwerpen kan in een programma worden uitgewerkt. Zie ook de algemeen deel van de toelichting bij dit hoofdstuk.

De artikelen 2.19 en 16.79 bieden de mogelijkheid om regels te stellen voor de in een omgevingsvisie op te nemen inhoudelijke respectievelijk procedurele eisen. Inzet is om daarvan zo min mogelijk gebruik te maken, zie ook paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Afdeling 3.2 Programma's

§ 3.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 3.3 (vaststellen programma)

Dit artikel verduidelijkt welke bestuursorganen de mogelijkheid hebben om een of meer programma's vast te stellen als bedoeld in dit hoofdstuk. Evenals bij een omgevingsvisie gaat een programma in op de wijze waarop het bestuursorgaan inhoud geeft aan zijn verplichtingen op het gebied van de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Beide instrumenten verschillen wel in het doel waarmee die invulling plaatsvindt: kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van toelichting. De invulling van deze zorg van de overheid is nader toegelicht in de toelichting bij artikel 2.1, eerste lid. Het gaat om taken en bevoegdheden die bestuursorganen uitoefenen met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet. Deze doelen staan genoemd in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is verder toegelicht bij artikel 1.2. De inhoud van deze programma's is geregeld in artikel 3.4.

Artikel 3.4 (inhoud programma)

Met de omschrijving van de inhoud van een programma in deze bepaling wordt de plaats in de beleidscyclus (de omgevingsvisie als strategisch beleidsinstrument en de uitwerking daarvan in programma's) in de wet verder verduidelijkt (zie ook het algemeen deel van de toelichting). Ondanks de verschillende categorieën programma's in deze afdeling hebben zij gemeen dat zij maatregelen bevatten om op een actieve wijze aan omgevingswaarden te voldoen of doelstellingen te bereiken voor de fysieke leefomgeving. Zij geven op die manier uitwerking aan het bepaalde in artikel 3.3. Een programma kan doelstellingen bevatten voor een of meer aspecten van de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij ook om structuurvisies voor specifieke sectoren of gebiedsuitwerkingen die voorheen op grond van de Wro werden vastgesteld (zoals de voormalige aspect-structuurvisie van artikel 2.1, tweede lid, artikel 2.2, tweede lid, of artikel 2.3, tweede lid, Wro). Gemeenteraden zullen met het oog daarop bijvoorbeeld een programma kunnen opstellen, waarin het gebiedsgerichte beleid voor een deelgebied is uitgewerkt. Om deze functie van een programma te verduidelijken is aangegeven dat het programma ook het te voeren beleid voor of het gebruik of het beheer van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving kan bevatten

Een programma behoeft niet alleen te zien op het bereiken van één onderdeel van de fysieke leefomgeving, één omgevingswaarde of één beleidsdoelstelling: een combinatie daarvan is desgewenst mogelijk. De maatregelen moeten in dat geval uiteraard wel toereikend zijn om aan elk van de doelen te voldoen. Te denken valt aan een programma dat ziet op het bereiken van omgevingswaarden en doelen op het gebied van water en natuur, waarbij dezelfde (soorten) maatregelen kunnen worden ingezet voor het bereiken van meer doelen of omgevingswaarden.

Artikel 3.5 (gezamenlijke vaststelling programma's)

Dit artikel bepaalt dat bestuursorganen ook kunnen worden verplicht om bepaalde programma's gezamenlijk vast te stellen. Deze gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur nader ingevuld. In uitzonderingsgevallen zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.

Evenals bij de omgevingsvisie kunnen bestuursorganen er ook zelf voor kiezen om ook één of meer programma's gezamenlijk vast te stellen (artikel 2.2). Dit kan bijdragen aan een optimale afstemming van de in hetzelfde gebied vanuit verschillende invalshoeken en wettelijke doelstellingen in te zetten instrumenten. Ook kunnen twee of meer bestuursorganen een gezamenlijk programma vaststellen. De gezamenlijke vaststelling brengt geen wijzigingen aan in de bestaande taken of bevoegdheden van de bestuursorganen. Bij de gezamenlijke vaststelling zullen de (o.a. procedurele en inhoudelijke) eisen die (op grond van hoofdstuk 2 en 16) gelden voor de afzonderlijke programma's onverkort in acht moeten worden genomen.

Artikel 3.6 (uitvoering maatregelen)

Programma's als bedoeld in dit hoofdstuk hebben gemeen, dat zij, ter uitwerking van het doel van artikel 3.3, maatregelen bevatten om op een actieve wijze aan omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen te bereiken voor de fysieke leefomgeving. Dit kunnen maatregelen zijn, die door het vaststellend bestuursorgaan zelf worden uitgevoerd, maar ook door andere bestuursorganen uit te voeren maatregelen. Uitgangspunt voor alle programma's is dat de in het programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

In aanvulling op deze algemene verplichting tot uitvoering van een programma biedt deze bepaling de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur dit voor een aantal programma's specifiek te duiden. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld, bijvoorbeeld over de termijn waarbinnen maatregelen operationeel moeten zijn. Hiervoor kan aanleiding bestaan bij de implementatie van internationale verplichtingen uit bijvoorbeeld EU-richtlijnen. Voorbeelden van programma's waarvoor van deze grondslag gebruik zal worden gemaakt zijn het nationaal waterprogramma, het actieplan verplicht vanuit de kaderrichtlijn mariene strategie, het regionale waterprogramma en het waterbeheerprogramma, dat wordt vastgesteld door het waterschapsbestuur. Voor deze programma's, meer specifiek voor de daarvan deeluitmakende maatregelenprogramma's zullen, evenals in de Waterwet het geval is, verplichtingen worden opgenomen over de uitvoering of het operationeel zijn van de maatregelen binnen een gestelde termijn.

§ 3.2.2 Verplichte programma's

Artikel 3.7 (verplichte programma's gemeente en waterschap)

Eerste lid

Dit lid biedt de grondslag voor het door het college van burgemeester en wethouders van de zogenoemde agglomeratiegemeenten vast te stellen actieplan geluid voor wegen en spoorwegen, voor luchthavens en voor overige geluidbronnen. Het gaat hier om de programma's ter implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaai, zoals deze nu zijn opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer. Het college geeft met het vaststellen van het plan aan welke maatregelen het wil treffen om geluidshinder van gemeentelijke bronnen te voorkomen. De verplichting geldt alleen voor de agglomeratiegemeenten. De aanwijzing van deze agglomeratiegemeenten vindt plaats op grond van artikel 2.16.

De richtlijn omgevingslawaai vereist dat deze actieplannen worden gemaakt aan de hand van de eveneens in de richtlijn genoemde geluidbelastingkaarten. De verplichting tot het vaststellen van de voor de actieplannen relevante geluidbelastingkaarten is opgenomen in artikel 20.16.

Tweede lid

Dit lid bevat de grondslag voor het waterbeheerprogramma van de waterschappen. Met het oog op verplichtingen van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn en andere EU-richtlijnen houden waterschappen, voor zover dit betrekking heeft op hun taken, bij het opstellen van hun waterbeheerprogramma's rekening met het regionale waterprogramma. Dit programma is gelet op de Europese verplichtingen een verplicht zesjaarlijks programma. De inhoud van het waterbeheerprogramma komt overeen met de inhoud van het beheerplan onder de Waterwet:

- programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van hetgeen in het rijks- of regionale waterprogramma is opgenomen over maatregelen, onder vermelding van de bijbehorende termijnen;
- aanvullende toekenning van functies aan rijkswateren of regionale wateren, voor zover het rijks- onderscheidenlijk regionale waterprogramma voorziet in de mogelijkheid daartoe;
- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het regionale watersysteem.

De grondslag voor het stellen van inhoudelijke en procedurele eisen is opgenomen in de artikelen 2.17, 2.19 en 16.79.

Artikel 3.8 (verplichte programma's provincie)

Eerste lid

Dit lid biedt de grondslag voor het actieplan geluid voor wegen in het beheer bij de provincie, andere spoorwegen dan hoofdspoorwegen die zijn gelegen buiten de agglomeraties van artikel 3.7 en voor luchthavens van regionale betekenis. Het gaat hier om de plannen zoals deze nu zijn opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer en titel 8A.4 van de Wet luchtvaart. Het betreft hier de implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaai. In het actieplan staan de maatregelen waarmee de provincie de geluidsoverlast langs provinciale wegen, spoorwegen en luchthavens van regionale betekenis wil terugdringen.
Bij het deel van het actieplan dat ziet op spoor gaat het zowel om lokale spoorwegen als om bijzondere spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen. De invulling van deze planverplichting zal ook plaatsvinden aan de hand van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de wijzigingen van de Spoorwegwet[4] en het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Wet lokaal spoor[5]. Zoals de richtlijn ook voorschrijft wordt het actieplan geluid vastgesteld aan de hand van geluidbelastingkaarten. De grondslag voor de verplichting tot het vaststellen van deze kaarten is opgenomen in artikel 20.16.

Tweede lid

Dit lid biedt de grondslag voor regionale waterprogramma's. De elementen die in de huidige regionale waterplannen worden opgenomen ter uitvoering van EU- richtlijnen gaan op in regionale waterpro-

[4] Voorontwerp Wijziging van de Spoorwegwet, houdende een vereenvoudiging van het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg.
[5] Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Wet lokaal spoor), 33 324.

gramma's. De doelen die op provinciaal niveau worden gesteld voor het regionale watersysteem (ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's de zwemwaterrichtlijn en andere EU-richtlijnen) krijgen een plaats in een programma. In deze programma's worden ten minste opgenomen:

- de hoofdlijnen van het in de provincie te voeren waterbeleid en de bijbehorende aspecten van het ruimtelijke beleid, voor zover die niet al zijn opgenomen in de omgevingsvisie;
- de onderdelen ter uitvoering van EU-richtlijnen, zoals doelstellingen, maatregelen, de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water (waaronder kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen) die niet in beheer zijn bij het Rijk, et cetera, en
- de functies van de regionale wateren.

De grondslag voor stellen van nadere regels omtrent deze onderwerpen is opgenomen in artikel 16.81. Inhoudelijke eisen aan programma's worden opgenomen via de instructieregels van hoofdstuk 2.

Derde lid

Dit lid verplicht gedeputeerde staten tot het vaststellen van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Dit zijn gebieden, die deel uitmaken van een samenhangend ecologisch netwerk op Europese schaal en die op grond van internationale verplichtingen (vogel- en habitatrichtlijn) moeten worden beschermd. Voor de definitie van 'Natura 2000-gebied' wordt verwezen naar de bij artikel 1.1 behorende bijlage.

In het besluit tot aanwijzing en begrenzing van Natura 2000-gebieden (aanwijzingsbesluiten op grond van het wetsvoorstel natuurbescherming) worden, in termen van behoud of herstel, de instandhoudingdoelen voor de te onderscheiden te beschermen habitats en soorten in de betrokken gebieden vastgelegd. De instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten in een Natura 2000-gebied worden in omvang, ruimte en tijd verder uitgewerkt in de beheerplannen. De maatregelen die voor het bereiken van deze doelstellingen worden ingezet, worden in het beheerplan beschreven.

Het beheerplan heeft daarnaast ook een andere functie: het biedt ook duidelijkheid aan burgers, ondernemers en medeoverheden en aan het bevoegd gezag bij de beoordeling van activiteiten op hun effecten voor de natuurdoelen bij bijvoorbeeld vergunningverlening, bij de afweging over de inzet van andere maatregelen, zoals de aanschrijvingsbevoegdheid en beperking van de toegang van gebieden, maar ook de invulling van de zorgplicht.

Daarnaast heeft het beheerplan het karakter van een vrijstelling: activiteiten, waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen vallen niet langer onder de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming. Een zelfde vrijstellingsfunctie heeft het beheerplan bij een aantal andere verbodsbepalingen voor de bescherming van soorten van de vogel- en habitatrichtlijn.

Verder kan het bevoegd gezag voor het beheerplan, voor zover het ook bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van de wetsvoorstel natuurbescherming het beheerplan gebruiken voor het vaststellen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten zal worden gehanteerd. Het beheerplan krijgt dan het karakter van een beleidsregel.

Gelet op de specifieke functie (vrijstelling) die het beheerplan vervult in relatie tot omgevingsvergunning, voor het verrichten van een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit, is de uitvoeringplicht van de programmatische aanpak van artikel 3.16, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de maatregelen die deel uitmaken van het beheerplan Natura 2000. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.16, derde lid. Anders dan het geval is voor de uitvoeringsplicht die is opgenomen in artikel 3.6 en die van toepassing kan worden verklaard op andere programma's van afdeling 3.2, wordt in het beheerplan Natura 2000 zelf bepaald welke termijn geldt voor de plicht tot uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen.
Bevoegd voor de vaststelling van het beheerplan zijn in de regel gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen. Dit is anders als het gebieden of gedeelten daarvan betreft die geheel of gedeeltelijk worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid vallen van één van Onze Ministers. Voor die gebieden of gedeelten daarvan is de betrokken minister bevoegd gezag.

Artikel 3.9 (verplichte programma's Rijk)

Eerste lid

Dit lid bevat de grondslag voor de regeling voor het actieplan geluid voor wegen in het beheer bij het Rijk, hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere luchthavens van nationale betekenis ter

implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaai, zoals deze nu is opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer en titel 8A.4 van de Wet luchtvaart. De uitwerking van deze plannen vindt, zoals dat ook voor andere programma's van deze afdeling het geval is, plaats via de instructieregels van hoofdstuk 2 en de procedurele bepalingen van hoofdstuk 16. De voorgestelde regeling tot wijziging van de Spoorwegwet[6] wordt hierbij uiteraard betrokken.
De verplichting tot het vaststellen van geluidbelastingkaarten, aan de hand waarvan het actieplan moet worden vastgesteld en waarnaar wordt verwezen in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai, is geregeld in artikel 20.16.

Tweede lid

Onderdelen a en b van het tweede lid bevatten de grondslag voor stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Deze verplichtingen tot het vaststellen van deze programma's volgen uit respectievelijk uit de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn overstromingsrisico's.
In de Waterwet zijn de stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen vastgesteld als bijlagen bij het nationale waterplan. In de Omgevingswet wordt de verplichting tot het vaststellen van deze programma's apart vermeld. Door het loskoppelen van deze programma's van bijvoorbeeld de omgevingsvisie wordt voorkomen, dat deze visie wordt onderworpen aan de procedurebepalingen die voor deze Europese plannen gelden, zoals een inspraaktermijn van zes maanden. Dit laat onverlet, dat dergelijke programma's kunnen worden gecombineerd. De Minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere ministers die het aangaan) stellen deze Europees verplichte programma's vast, in nauwe samenwerking met de andere overheden, ieder met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden in het waterbeheer. In afdeling 16.2 van het wetsvoorstel is de voorbereiding van de stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen geregeld. Voor de internationale afstemming met andere overheden is biedt artikel 16.79 de grondslag. Artikel 2.16 vormt de grondslag voor het aanwijzen van de begrenzingen van de stroomgebiedsdistricten. Naast de verplichting tot het vaststellen van een actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie kent de kaderrichtlijn water ook een verplichting tot het opstellen van een maatregelenprogramma. De eisen aan deze programma's vanuit de EU-richtlijnen zullen in een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 2 voor wat betreft de inhoud (via instructieregels) en hoofdstuk 16 als het gaat om onderwerpen en procedure, worden vastgelegd.

Onderdeel c biedt de grondslag voor het vaststellen voor het actieplan zoals dat volgt uit de kaderrichtlijn mariene strategie. Desgewenst kan dit plan onderdeel uitmaken van een ander programma zoals het nationaal waterprogramma.
Net als voor de andere verplichte programma's geldt, dat de grondslag voor het stellen van inhoudelijke eisen aan dit actieplan is opgenomen in hoofdstuk 2 (via instructieregels) en voor procedurele eisen in hoofdstuk 16 als het gaat om vorm en procedure.
Evenals bij het stroomgebiedbeheerplan op grond van de kaderrichtlijn water het geval is, kent de kaderrichtlijn mariene strategie een verplichting tot het vaststellen van een maatregelenprogramma (artikel 13, eerste tot en met vierde, zevende en achtste lid, en 14 van de richtlijn). Dit maatregelenprogramma zal als verplicht onderdeel worden opgenomen in een of meer waterprogramma's. Dit zal op grond van de instructieregels van hoofdstuk 2 worden geregeld. Artikel 3.6 biedt de grondslag voor een expliciete wettelijke verplichting tot het binnen een bepaalde termijn operationeel zijn van maatregelen die deel uitmaken van een programma. Voor de maatregelenprogramma's van de kaderrichtlijn mariene strategie en dat van de kaderrichtlijn water zal hieraan in ieder geval invulling worden gegeven op grond van de in de richtlijnen opgenomen verplichting.

Onderdeel d bevat de grondslag voor het nationaal waterprogramma. De meer concrete beleidsmatige aspecten uit het huidige nationale waterplan, zoals de maatregelen op nationaal niveau ter uitvoering van bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water en de aanwijzing van functies van rijkswateren, krijgen een plaats in een waterprogramma van het Rijk. De huidige beheerplannen van het Rijk als waterbeheerder gaan ook op in het nationaal waterprogramma. Dit betekent dus dat er een verplicht waterprogramma op nationaal niveau zal zijn met zowel beleidsmatige als operationele aspecten. In dit programma worden ten minste opgenomen:
- de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het Noordzeebeleid en de bijbehorende aspecten van het ruimtelijke beleid, voor zover die niet al zijn opgenomen in de omgevingsvisie;
- de onderdelen ter uitvoering van Europese richtlijnen, zoals doelstellingen, maatregelen, de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water (waaronder kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen) die in beheer zijn bij het Rijk, de

[6] Voorontwerp Wijziging van de Spoorwegwet, houdende een vereenvoudiging van het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg.

omschrijving van de goede milieutoestand van de Noordzee, et cetera;
- de functies van de rijkswateren, en
- de uitwerking van de waterbeheeraspecten van het hoofdwatersysteem.

Deze eisen worden aan het programma gesteld op grond van de artikelen 16.79 en 16.81. De strategische delen uit het nationaal waterplan op grond van de Waterwet gaan op in de nationale omgevingsvisie.

Derde lid

Deze bepaling bevat, eveneens als artikel 3.8, derde lid, de grondslag voor het vaststellen van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied. Een beheerplan Natura 2000 wordt op grond van dat artikel, vastgesteld door gedeputeerde staten. Deze bepaling regelt in afwijking daarvan, dat als een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk wordt beheerd door één van de ministers, de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheerplan bij die minister(s) rust. Welke minister bevoegd is, is afhankelijk van het soort gebied en het beheer. Het gaat om rijkswateren, defensieterreinen en andere terreinen voor het beheer waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Voor de overige terreinen is de Minister van Economische Zaken bevoegd.
Ingeval een minister bevoegd gezag is, is afstemming met de provincies waarin het Natura 2000-gebied is gelegen vanzelfsprekend essentieel om een samenhangende aanpak voor dat gebied te verzekeren. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.8, derde lid.

Artikel 3.10 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

Dit artikel bevat de verplichting tot het vaststellen van een programma als aannemelijk is dat aan in de op grond van hoofdstuk 2 vastgestelde omgevingswaarden niet wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet zal worden voldaan. Dit zal blijken uit de monitoring op grond van hoofdstuk 20. Voor sommige omgevingswaarden zal gelden dat aan deze waarden een tijdstip wordt gekoppeld. Een voorbeeld daarvan is een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit, waarvan in de richtlijn luchtkwaliteit is bepaald dat daaraan op een bepaald tijdstip moet zijn voldaan. Vanuit de richtlijn geldt eveneens, dat indien daaraan niet wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet wordt voldaan, een verplichting geldt tot het opstellen van een programma (het luchtkwaliteitsplan) op grond van de artikelen 23 en 24 van de richtlijn. Deze verplichting geldt niet alleen voor omgevingswaarden voor het Rijk, maar ook voor provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden. Voor een nadere toelichting op omgevingswaarden: zie de toelichting bij hoofdstuk 2.

Artikel 3.11 (wijziging met oog op doelbereik)

Een programma, bedoeld in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel, is onder meer gericht op het voldoen aan of bereiken van een of meer omgevingswaarden. Voor zover dat programma is gericht op het voldoen van omgevingswaarden, wordt in dat programma vermeld welke omgevingswaarden dit betreft en op welke wijze, dat wil zeggen met welke uitvoeringsgerichte maatregelen, aan deze omgevingswaarden zal worden voldaan. Dit artikel verplicht tot wijziging van een programma als uit de monitoring op basis van artikel 20.1 blijkt dat aan de omgevingswaarden niet kan worden voldaan. Op grond van deze monitoringsgegevens hebben bestuursorganen inzicht in de wijze waarop de in het programma opgenomen uitvoeringsmaatregelen bijdragen aan het voldoen aan vastgelegde omgevingswaarde. Het bereik van de bepaling is begrensd: de verplichting geldt alleen voor zover er een monitoringsverplichting geldt op grond van hoofdstuk 20 van dit wetsvoorstel. Voor programma's die een programmatische aanpak bevatten (zie paragraaf 3.2.4) geldt overigens een aanvullende eis voor wat betreft monitoring: zie daarvoor de toelichting bij artikel 3.15, onder j.
Bestuursorganen hebben met deze bepaling de mogelijkheid om, gelet op de monitoringsgegevens, te anticiperen en de inhoud van het programma aan te passen. Dit kan bestaan uit het nemen van extra maatregelen of het anders prioriteren van activiteiten. Het vaststellend bestuursorgaan kan er eventueel ook voor kiezen het doel van het programma aan te passen, als dit er maar toe leidt dat aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Aanpassing kan met zich meebrengen dat, gelet op het uitgangspunt van een zo actueel mogelijk beleidskader, de omgevingsvisie of andere programma's ook aanpassing behoeven.
Aanpassing van een programma is alleen verplicht op het moment dat het voor het bestuursorgaan helder is dat aan de omgevingswaarden niet voldaan kan worden met het vastgestelde programma. Het bestuursorgaan zelf zal dan constateren dat wijziging nodig is. Voor de mogelijkheden van rechtsbescherming wordt verwezen naar de toelichting bij hoofdstuk 16. Gewezen wordt ook op de algemene delegatiegrondslag van artikel 16.79 voor het stellen van regels over de aanpassing van het programma.

§ 3.2.3 Onverplichte programma's

Artikel 3.12 (gemeentelijk rioleringsprogramma)

Het gemeentelijk rioleringsplan zoals dat nu op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, wordt overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Het rioleringsprogramma op basis van artikel 3.12 van de Omgevingswet heeft dezelfde doelen en functionaliteiten als het rioleringsplan van de Wet milieubeheer, alleen wordt voorgesteld de verplichting om een rioleringsprogramma vast te stellen te laten vervallen. Het betreft hier immers geen Europees verplicht programma. Met een rioleringsprogramma wordt invulling gegeven aan drie taken:

- inzameling en transport van stedelijk afvalwater naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Omgevingswet (nu nog artikel 10.33 van de Wet milieubeheer). Deze zorgplicht volgt uit de richtlijn stedelijk afvalwater, die minimumeisen bevat voor het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater, alsmede een tijdschema voor de realisatie hiervan;
- doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, onder a, onder 1°, van de Omgevingswet (nu nog artikel 3.5 van de Waterwet) en
- voorkomen van structurele nadelige gevolgen van grondwater op de bestemming van gronden, ter uitvoering van de taak als bedoeld in van artikel 2.11, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet (nu nog artikel 3.6 van de Waterwet).

Een (onverplicht) rioleringsprogramma biedt onder het regime van de Omgevingswet voor de gemeente wel voordelen. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de toelichting (4.3.9).

§ 3.2.4 Programmatische aanpak

Artikel 3.13 (toepassingsbereik programmatische aanpak)

Eerste en tweede lid

Voor het voldoen aan een omgevingswaarde kan de programmatische aanpak worden toegepast (zie ook het algemeen deel van de toelichting (4.3.6). Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van een omgevingswaarde op grond van hoofdstuk 2, kan ervoor kiezen om voor die bepaalde omgevingswaarde de programmatische aanpak toe te staan. Een programma dat een programmatische aanpak bevat, is evenals andere programma's van hoofdstuk 3, erop gericht om aan een omgevingswaarde te voldoen. Het programma kent ook een specifieke juridische functie: als een programma als bedoeld in deze paragraaf is vastgesteld, vindt de manier waarop de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt betrokken plaats op een in dat programma opgenomen wijze. Het programma bepaalt de ruimte die binnen een omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.14. Vanwege deze juridische werking van het in deze paragraaf geregelde programma en de verplichtingen die zijn verbonden aan de programmatische aanpak, zoals de kwaliteitseisen van artikel 3.15 en de uitvoeringsplicht van artikel 3.16, zijn het eerste en tweede lid opgenomen. Het eerste en tweede lid regelen het toepassingsbereik van de programmatische aanpak. Voor zover een programma betrekking heeft op omgevingswaarden die door een ander bestuursorgaan worden vastgesteld, kunnen bestuursorganen dus niet zelf besluiten om de programmatische aanpak van toepassing te laten zijn op een door hen vast te stellen of vastgesteld programma. Voor rijksomgevingswaarden betekent dit dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald, dat de programmatische aanpak van toepassing kan zijn; voor provinciale omgevingswaarden en gemeentelijke omgevingswaarden wordt dit respectievelijk in de omgevingsverordening en het omgevingsplan bepaald. De algemene maatregel van bestuur, de verordening en het omgevingsplan geven voor een specifieke omgevingswaarde aan dat een programma als bedoeld in deze paragraaf kan worden opgesteld. Dat kan een verplicht programma zijn, dat al op grond van de artikelen 3.7, 3.8, 3.9 of 3.10 moet worden vastgesteld, maar ook op een onverplicht programma.
In die algemene maatregel van bestuur, die verordening en dat omgevingsplan zullen ook de eisen, zoals die in deze paragraaf zijn opgenomen omtrent het programma, nader kunnen worden uitgewerkt. Deze uitwerking kan per programmatische aanpak verschillen: de invulling van de eisen van art 3.15 kan worden afgestemd op de omgevingswaarde, waarvoor de programmatische aanpak zal worden vastgesteld (zie verder de toelichting bij artikel 3.15).

Derde lid

Op grond van het derde lid wordt (bij dezelfde algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening en omgevingsplan als het tweede lid) ook aangegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn tot het vaststellen een programma als bedoeld in deze paragraaf voor een bepaalde omgevingswaarde.

Zo zal in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden bepaald, dat naast een of meer ministers, ook gedeputeerde staten of het college van burgemeesters en wethouders daartoe gerechtigd zijn. De provinciale verordening kan bepalen, dat naast gedeputeerde staten ook het college van burgemeester en wethouders of het waterschapsbestuur bevoegd zijn voor het vaststellen van een programmatische aanpak. Het is vervolgens aan de bevoegde bestuursorganen om, onder andere rekening houdend met de eisen in artikel 3.15, ervoor te kiezen om een programmatische aanpak toe te passen.

Artikel 3.14 (inhoud en werking programmatische aanpak)

Eerste lid

Een kenmerk van een programma als bedoeld in dit hoofdstuk (een verplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2 of een onverplichte programma als bedoeld in paragraaf 3.2.3) is dat het maatregelen kan bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.4. Bij het bepalen van die maatregelen wordt, zo ligt voor de hand, ook gekeken naar de voorgenomen activiteiten die invloed kunnen hebben op het kunnen voldoen aan die omgevingswaarden. Dat bepaalt immers ook welke maatregelen nodig zijn om de doelstelling van het programma tijdig te bereiken of aan de omgevingswaarde te voldoen.
Een programmatische aanpak kent, naast een beschrijving van maatregelen, een specifiek inhoudsvereiste dat wordt geregeld in dit lid: de ruimte die binnen een omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten, wordt in het programma bepaald. Het bepalen van deze ruimte is van cruciaal belang voor de juridische functie van de programmatische aanpak, zoals beschreven in het tweede lid. Met het geheel aan maatregelen, activiteiten en ontwikkelingen binnen een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt binnen het programma vastgesteld, welke ruimte er beschikbaar is voor activiteiten. Afhankelijk van de beschikbare ruimte zal kunnen worden beoordeeld of activiteiten toelaatbaar zijn.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat als een programma dat een programmatische aanpak bevat, de wijze van het betrekken van de omgevingswaarde door bestuursorganen bij de uitoefening van deze taken en bevoegdheden moet plaatsvinden op de in het programma omschreven wijze. Dat kan inhouden, dat de reguliere toetsing van bijvoorbeeld een aanvraag om een omgevingsvergunning, buiten werking blijft: de toetsing van de aanvraag om een omgevingsvergunning gedurende de voor het programma opgestelde omgevingswaarde voor het daarin bepaalde gebied en de daarin bepaalde termijn is dan uitsluitend mogelijk via de op de in het programma geregelde wijze. Het programma kan echter ook bepalen dat deze wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde niet de enige wijze is, waarop toetsing plaatsvindt. Het programma zal dan bijvoorbeeld regelen dat toetsing van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsvergunningplichtige activiteit kan plaatsvinden aan een in het programma opgenomen lijst van toegestane activiteiten, maar ook via de reguliere toetsing zoals geregeld in hoofdstuk 5 (via de artikelen 5.13 en 5.14). Tenslotte kan het programma een taak of bevoegdheid aanwijzen, waarbij de omgevingswaarde moet worden betrokken op de in het programma opgenomen wijze. Door de regeling op deze wijze vorm te geven is maatwerk mogelijk.
De regeling in een programma met programmatische aanpak kan dus gevolgen hebben voor de toepassing van het reguliere toetsingkader voor vergunningen, als bedoeld in de artikelen 5.13 en 5.14. Dat geldt ook voor het vaststellen van een projectbesluit (via artikel 5.34), dat ook op die artikelen is gebaseerd. Ook de wijze waarop de omgevingswaarde wordt betrokken bij de besluitvorming over een gemeentelijk omgevingsplan (regulier via de instructieregels van artikel 2.17, eerste lid, en artikel 2.19, eerste lid) kunnen in het programma zijn geregeld. Dat andere bestuursorganen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid de omgevingswaarde moeten betrekken op de in het programma, geregelde wijze, wordt bepaald op grond van de instructieregels van hoofdstuk 2 (artikel 2.17, tweede lid, onder b, en artikel 2.19, tweede lid, onder b). In het geval van gemeentelijke omgevingswaarden vindt dit bijvoorbeeld plaats via beleidsregels.

Artikel 3.15 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)

De kern van de programmatische aanpak is, dat de wijze waarop een omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken door een bestuursorgaan op een in het programma opgenomen wijze plaatsvindt (zie toelichting bij artikel 3.14, tweede lid). Vanwege dit bijzondere karakter van het programma is het daarom gerechtvaardigd om een aantal minimumeisen te stellen aan een programma als bedoeld in deze afdeling. Dit laat overigens onverlet dat op grond van artikel hoofdstuk 2 en 16 regels gesteld kunnen worden over onder meer de inhoud, vormgeving, uitvoering, evaluatie, actualisatie, en de aanpassing van, rapportage over, of de op te nemen onderwerpen in een (specifiek) programma van ook deze paragraaf. De uitwerking van de in dit artikel genoemde eisen kan per programmatische aanpak verschillen. Afhankelijk van de omgevingswaarde

waarvoor het programma zal worden vastgesteld kan maatwerk plaatsvinden bij de verdere invulling van deze eisen in de in artikel 3.13 genoemde algemene maatregel van bestuur, de verordening of het omgevingsplan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een programmatische aanpak die wordt vastgesteld met het oog op het voldoen aan een omgevingswaarde op het gebied van luchtkwaliteit andere specifieke eisen (bijvoorbeeld gedetailleerde eisen ten aanzien van categorieën maatregelen, zoals bij de huidige regeling Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) stelt aan het programma, dan het geval kan zijn bij omgevingswaarden op het gebied van natuur (bijvoorbeeld definiëring ontwikkelruimte in de in ontwikkeling zijnde Programmatische Aanpak Stikstof).
De eerder genoemde minimumeisen van dit artikel gaan over:

onder a

Het programma moet een beschrijving bevatten van het gebied waarvoor het programma geldt. Dit gebied kan per programma variëren: het kan het gehele grondgebied van het vaststellend bestuursorgaan bevatten, maar ook betrekking hebben op een deel van het grondgebied, bijvoorbeeld een bepaalde geluidszone binnen een gemeente of een aantal beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000. Het kan gebieden betreffen, waar de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of al wordt overschreden. Noodzakelijk is dit echter niet. Ook een specifieke situatie in een gebied, bijvoorbeeld een gebied waar veel belangrijke activiteiten en ontwikkelingen verwacht worden, kan aanleiding zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak.
Een aantal bestuursorganen kan ook samen een programma, dat een programmatische aanpak bevat vaststellen. In dat geval zal het gebied, waarop de programmatische aanpak zich richt de grenzen van gemeenten of provincies overschrijden.

onder b

Naar keuze van het vaststellend bestuursorgaan eindigt het programma na een bepaalde tijd, bijvoorbeeld vijf jaar zoals bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, of wanneer de omgevingswaarde, waarvoor het programma is vastgesteld, is bereikt. Als het programma voor meer dan één omgevingswaarde wordt vastgesteld, zal bij het bepalen van de periode waarvoor het programma geldt uiteraard rekening moeten worden gehouden met alle omgevingswaarden. De periode waarvoor het programma geldt, is ook relevant voor de juridische functie van het programma: de in het programma opgenomen wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde bij de taken en bevoegdheden van een bestuursorgaan (de wijze van beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning of de besluitvorming van een projectbesluit of omgevingsplan) kan slechts gedurende de looptijd van het programma worden toegepast.

onder c, e, f, g en h

Verplicht onderdeel van de programmatische aanpak is dat het programma:
a. ofwel een beschrijving bevat van de naar verwachting gedurende de periode te verrichten activiteiten in het gebied,
b. ofwel de wijze waarop de binnen een omgevingswaarde voor activiteiten beschikbare ruimte wordt bepaald en verdeeld.

In het eerste geval gaat het om activiteiten, die naar verwachting tijdens de periode, waarop het programma betrekking heeft zullen verricht en die effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde. Met de term ‘activiteiten’ wordt, als onderscheid met het begrip ‘ontwikkelingen’, weergeven dat het gaat om toekomstige initiatieven. Hieronder moeten toekomstige projecten of initiatieven worden begrepen, waarvoor een aanvraag voor een omgevingsvergunning vereist is (bijvoorbeeld een aanvraag tot een uitbreiding van een veehouderij of de aanleg van een energiecentrale) of een projectbesluit moet worden genomen. Maar ook de vaststelling van een omgevingsplan, waarin activiteiten met een negatief effect op de betreffende omgevingswaarde mogelijk kunnen worden gemaakt, kan in het programma worden beschreven. De mogelijke maatregelen en de daarmee te genereren effecten kunnen met de effecten van die activiteiten in balans worden gebracht.
Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit kent een systeem, waarbij in het programma activiteiten kunnen worden beschreven. Een andere variant is om in programma geen concrete activiteiten op te nemen, maar een systeem op te nemen op grond waarvan de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten wordt bepaald en verdeeld, zoals in de voorgestelde regeling van de Programmatische Aanpak Stikstof.
Daarnaast bevat de programmatische aanpak de (autonome en externe) ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de activiteiten plaatsvinden, maar die wel invloed hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde in het gebied zelf. Dit kunnen ontwikkelingen zijn in het gebied zelf, maar ook ontwikkelingen buiten het gebied waarvoor de programmatische aanpak is vastgesteld en die effecten kunnen hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde. Bij een programma gericht op het voldoen aan een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van (lucht-)havens in of buiten het gebied, waarop het programma ziet, de groei van het luchtvaart- en

scheepvaartverkeer, de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en wegen, de uitbreiding of inkrimping van industrie, landbouw, maar ook beleid gericht op het zuiniger worden van auto's. Naast generiek bronbeleid dat leidt tot een verminderde achtergrondconcentratie, moet ook worden gedacht aan natuurlijke omstandigheden. Ook deze kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van de omgevingswaarde in het gebied.

onder d

Om het effect van het programma en de balans tussen de daarin opgenomen activiteiten, ontwikkelingen en maatregelen te kunnen beoordelen, is het van belang om een beschrijving op te nemen van de toestand van dat onderdeel van de fysieke leefomgeving op het moment van aanvang van het programma

onder i

Artikel 3.14, tweede lid, regelt dat als een programma met een programmatische aanpak is vastgesteld, de wijze van het betrekken van de omgevingswaarde door bestuursorganen bij de uitoefening van deze taken en bevoegdheden moet plaatsvinden op de wijze waarop dat in het programma is geregeld. Dit onderdeel bepaalt, dat het programma een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop deze betrokkenheid plaatsvindt.

Onder j en k

Om de juridische functie van het programma als beschreven onder artikel 3.14, tweede lid, te waarborgen is het noodzakelijk, dat in het programma wordt voorzien in een adequaat systeem van monitoring. De uitvoering van het programma moet nauwlettend worden gevolgd, om te bewaken dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan het doel van het programma is voldaan.
Artikel 20.1, eerste lid, regelt de algemene verplichting tot het monitoren van een omgevingswaarde en de frequentie en de wijze waarop die monitoring wordt uitgevoerd. Afhankelijk van het gebied en de periode waarop het programma betrekking heeft en het doel waarvoor het programma wordt vastgesteld, kan deze laatste monitoring echter minder geschikt zijn voor de beoordeling door het bestuursorgaan of het doel van het programma tijdig zal worden bereikt. Artikel 20.1, tweede lid, geeft daarom de verplichting tot monitoring in het geval van een programmatische aanpak.

Onderdeel j regelt de verplichting om in dat programma aan te geven op welke wijze en met welke frequentie de monitoring van de programmatische aanpak zal plaatsvinden. Op die manier wordt informatie verkregen over de voortgang en uitvoering van de in het programma opgenomen getroffen of te treffen maatregelen, de activiteiten en ontwikkelingen. Ter uitvoering van de in dit lid opgenomen verplichting kan overigens, wanneer de algemene monitoring voor het doel van een programma wel geschikt blijkt te zijn, ook worden aangesloten bij de in hoofdstuk 20 opgenomen monitoringsverplichting.

Op grond van onderdeel k van dit lid moet van de monitoringsresultaten ook verslag worden gedaan. Het programma moet een beschrijving bevatten van de wijze waarop en de frequentie waarmee de verslaglegging plaatsvindt. Deze rapportages zijn openbaar.

Artikel 3.16 (uitvoeringsplicht bij programmatische aanpak)

Eerste lid

Vaak zal een programma van Rijk, provincie, gemeente ook maatregelen bevatten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd zijn. De instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen is uitgangspunt; het is niet de bedoeling dat het vaststellend bestuursorgaan met het vaststellen van het programma daarmee ook de bevoegdheden van andere overheden overneemt.
Deze bestuurlijke instemming met de maatregelen is vormvrij. Stemt het bestuursorgaan niet in, dan zullen over het algemeen door het vaststellend bestuursorgaan alternatieve maatregelen moeten worden gevonden om het doel van het programma te bereiken.
Algemeen uitgangspunt voor alle programma's is dat de daarin opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd. In aanvulling op deze algemene uitvoeringsplicht is in artikel 3.6 een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur voor een aantal programma's te bepalen dat de daarin opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd of operationeel moeten zijn volgens de daarbij te stellen regels (zie de toelichting bij art 3.6). Voor de bijzondere programma's van deze afdeling – die met een programmatische aanpak – is in dit artikel ook een uitvoeringsplicht opgenomen. De binding van bestuursorganen aan de maatregelen die zij in het kader van zo'n bijzonder programma moeten treffen is, zeker gelet op de juridische functie (zie

artikel 3.14, tweede lid), immers een essentieel onderdeel van de programmatische aanpak. Het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen de maatregelen moeten worden getroffen wordt bepaald in het betreffende programma. Dit is een verschil met artikel 3.6, waar dit bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

Tweede lid

Het tweede lid biedt een uitzondering op het eerste lid, waarin is geregeld dat instemming van de betrokken bestuursorganen is vereist met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in een programmatische aanpak. Die instemming is niet nodig, als er rijks- of provinciale instructieregels zijn gesteld op grond van artikel 2.17 of 2.19. Om deze regels te stellen moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.3, eerste lid. In dit kader zal met name de mogelijkheid tot het stellen van deze regels door het Rijk en provincie in verband met de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting, zoals het tijdig voldoen aan een omgevingswaarde, relevant kunnen zijn.

Derde lid

Gelet op de specifieke vrijstellingsfunctie die het beheerplan Natura 2000 vervult (verwezen wordt ook naar de toelichting bij artikel 3.8, derde lid), zijn het eerste en tweede lid van dit artikel ook van toepassing op het beheerplan voor Natura 2000. Zoals is aangegeven heeft dit beheerplan het karakter van een vrijstelling: voor activiteiten waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen geldt dat deze niet langer onder de vergunningplicht natuur vallen. Die vrijstelling is alleen acceptabel als zeker is dat de maatregelen in het programma ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.
Daarom wordt de doorwerking van dit programma versterkt met de formulering van de specifieke wettelijke plicht van het eerste lid voor bestuursorganen om de in het beheerplan opgenomen instandhoudingsmaatregelen, waarvoor zij wettelijk bevoegd zijn en waarmee zij bij de totstandkoming van het beheerplan hebben ingestemd, daadwerkelijk en tijdig te treffen. De uitzondering van het tweede lid geldt ook voor de maatregelen in het beheerplan Natura 2000: in dat geval is instemming van de bestuursorganen dus niet vereist.

Artikel 3.17 (wijziging programma bij programmatische aanpak)

Eerste lid

Dit lid voorziet erin in dat het bestuursorgaan dat daartoe in het programma is aangewezen het programma kan wijzigen. Wijziging kan nodig zijn in de situatie dat de gegevens over de activiteiten en maatregelen, die zijn opgenomen in het programma, in redelijkheid niet of niet langer door het bestuursorgaan kunnen worden gebruikt. De strikte balans tussen maatregelen enerzijds en activiteiten anderzijds kan tussentijdse aanpassing van het programma vereisen. Het kan blijken dat maatregelen teveel maatschappelijke weerstand oproepen, financieel niet meer haalbaar zijn of het effect anders blijkt dan was voorzien. Dan kan het nodig zijn om tussentijds maatregelen te vervangen of aanvullende maatregelen te nemen. Ook kan het zijn dat bepaalde maatregelen niet meer nodig zijn en kunnen vervallen. Verder kan een tussentijdse wijziging van het programma nodig zijn als de activiteiten waarmee rekening is gehouden bij het vaststellen van het programma veranderen of als de ruimte die beschikbaar is voor activiteiten vanwege autonome ontwikkelingen wijzigt. In dergelijke gevallen kan het bestuursorgaan dat daartoe in programma is aangewezen, het programma tussentijds ambtshalve aanpassen. Daarbij moet vanzelfsprekend worden bewaakt dat met de wijzigingen per saldo tenminste dezelfde resultaten worden geboekt als met het programma was beoogd. In het programma wordt aangewezen welk bestuursorgaan deze rol zal vervullen. Dit kan maar hoeft niet het vaststellend bestuurorgaan te zijn.

Tweede lid

Om voldoende flexibiliteit in het programma in te bouwen maakt het tweede lid het voor bestuursorganen mogelijk, de in het programma opgenomen maatregelen of activiteiten te vervangen. Op grond van artikel 3.16 geldt voor bestuursorganen een uitvoeringsplicht voor de maatregelen, die zijn opgenomen in het programma en waarmee zij hebben ingestemd (behoudens de uitzondering bedoeld in het tweede lid van dat artikel). Het kan echter voorkomen, dat het bestuursorgaan een maatregel wenst te vervangen door een andere maatregel. Het bestuursorgaan, dat om zo'n wijziging verzoekt, moet aannemelijk maken dat die wijziging per saldo past binnen of in elk geval niet strijdig is met dat programma. Het gaat hierbij om wijzigingen ten opzichte van het vastgestelde programma, die niet zodanig ingrijpend zijn, dat dit een wijzigingsprocedure van het programma vereist. Het lid voorkomt dat voor iedere wijziging een wijzigingsprocedure nodig zou zijn.

Derde lid

Op grond van de monitoring van artikel 20.1 wordt door het bestuursorgaan beoordeeld of het programma en de daarin opgenomen maatregelen het doel waarvoor het is opgesteld, tijdig zal bereiken. Gaandeweg de uitvoering van een programma kan echter blijken dat het bereiken van de doelstelling van het programma onzeker is, bijvoorbeeld door tegenvallers bij maatregelen of onverwachte (externe) effecten. Als het bestuursorgaan, dat het programma heeft vastgesteld het programma niet tijdig bijstelt zal op enig moment duidelijk worden, dat onvoldoende zeker is dat de omgevingswaarde wordt bereikt. Een programma kan dan naar oordeel van het bestuursorgaan in redelijkheid niet langer meer de juridische functie vervullen als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid. Artikel 3.11 bepaalt reeds dat een programma wordt gewijzigd als uit de generieke monitoring van hoofdstuk 20 blijkt dat de omgevingswaarden van hoofdstuk 2 niet bereikt kunnen worden. Dit lid voegt daaraan toe dat wijziging van een programma als bedoeld in deze paragraaf vereist is als naar oordeel van het vaststellend bestuursorgaan blijkt dat het programma in redelijkheid niet de juridische functie kan vervullen. Die conclusie kan soms niet alleen getrokken worden uit de generieke monitoring, maar ook uit de voortgangsmonitoring op de programmatische aanpak uit hoofdstuk 20. Uit die voortgangsmonitoring, waaraan artikel 3.15, onder j, eisen stelt, kan soms sneller en concreter worden afgeleid of de effecten van de maatregelen nog in balans zijn met de effecten van ontwikkelingen en activiteiten.

Hoofdstuk 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Afdeling 4.1 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Artikel 4.1 (omgevingsplan)

Eerste lid

Het eerste lid draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan vast te stellen waarin de bij of krachtens deze wet van het gemeentebestuur gevorderde regels worden opgenomen. Welke regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, wordt bij of krachtens andere artikelen van deze wet bepaald. Zo verplicht bijvoorbeeld artikel 4.11 om ter invulling van de gemeentelijke overheidszorg voor de fysieke leefomgeving, in het omgevingsplan functies aan locaties toe te delen en met het oog daarop locatie- en functiegebonden regels en overige regels voor bouwactiviteiten te stellen (locatieontwikkelingsregels). Artikel 2.6 biedt de mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. In onder de Omgevingswet liggende rijksregels kunnen op grond van artikel 4.20 aanvullende mogelijkheden worden gegeven om in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen.
Wat betreft het aantal omgevingsplannen per gemeente verwoordt het eerste lid het eindbeeld, te weten één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Met het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet zal worden opgenomen, zal een eerste stap worden gezet op de weg naar dat eindbeeld door alle geldende bestemmingsplannen van rechtswege aan te merken als één omgevingsplan. Zoals reeds in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, zullen gemeenten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet dus van rechtswege beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan. Ook wordt daarbij voorzien in een overgangsregime voor met name de locatieontwikkelingsregels, die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog buiten het bestemmingsplan staan. Te denken valt bijvoorbeeld aan locatieontwikkelingsregels in een aparte ligplaatsverordening waarin locatiegerichte functies zijn toegedeeld omtrent het in gebruik mogen nemen van water als ligplaats voor woonschepen. Het overgangsrecht zal bepalen, binnen welke termijn deze locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan moeten zijn opgenomen.

Tweede lid

De gemeenteraad kan ervoor kiezen om op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving en waarvan deze wet niet verplicht om ze in het omgevingsplan op te nemen, toch daarin op te nemen. Dit kan de integraliteit van het gemeentelijk omgevingsbeleid bevorderen. Aangezien artikel 108 van de Gemeentewet zowel ziet op autonome als in medebewind gestelde regels, kunnen beide typen regels worden opgenomen. Voor zover het bij of krachtens de Omgevingswet gevorderd medebewind betreft, geldt deze keuzevrijheid niet. Dergelijke medebewindregels moeten op grond van het eerste lid verplicht opgenomen worden in het omgevingsplan.

Voor zover het autonome onderwerpen betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels die gaan over:
- bescherming van bomen of houtopstanden;
- ligplaatsen voor woonschepen, recreatievaartuigen en terrasboten;
- bedrijfsmatig te exploiteren terrassen;

- kiosken en andere permanente verkooppunten in de openbare ruimte;
- het maken van een inrit of uitweg;
- alarminstallaties die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kunnen produceren;
- handelsreclame op of aan een onroerende zaak;
- opslaan van roerende zaken in een aangewezen gedeelte van de gemeente of het gedogen daarvan.

De gemeenteraad kan er zelf voor kiezen om deze regels, die veelal naast een motief vanuit de leefomgeving, ook zijn gesteld in het belang van openbare orde, veiligheid, het aanzien van de gemeente of de goede zeden, in het omgevingsplan op te nemen. Medebewindregels kunnen bijvoorbeeld volgen uit wetten die niet opgaan in de Omgevingswet en die (mede) gaan over de leefomgeving en waarin regels bij een gemeentelijke verordening worden gevorderd of mogelijk gemaakt. Als voorbeeld kan worden genoemd de afvalstoffenverordening (artikel 10.23 Wet milieubeheer).

Er kunnen alleen regels in het omgevingsplan worden opgenomen die (geheel of gedeeltelijk) gaan over de fysieke leefomgeving. Dat zijn regels die geheel of gedeeltelijk zijn gesteld ter invulling van de gemeentelijke zorg voor de leefomgeving, dan wel regels die niet (primair) met dat oogmerk zijn gesteld, maar daarmee wel samenhangen. Aan het opnemen van de lokale omgevingsrechtelijke regels in één omgevingsplan zijn evidente voordelen verbonden. De bundeling van deze regels komt de kenbaarheid en transparantie van de gemeentelijke regelgeving ten goede. Dit heeft een positief effect op de spontane naleving van die regels. Op de regels die krachtens dit lid zijn opgenomen in het omgevingsplan, zijn de regels omtrent de totstandkoming en rechtsbescherming die betrekking hebben op het omgevingsplan van hoofdstuk 16 van toepassing.

Derde lid

Dit lid voorziet in de mogelijkheid om vooralsnog meerdere omgevingsplannen vast te stellen. Voorwaarde is wel dat er per locatie slechts één omgevingsplan geldt. In paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel is hier reeds nader op ingegaan.

Artikel 4.2 (waterschapsverordening)

Dit artikellid draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen waarin de door het waterschapsbestuur op grond van artikel 56 van de Waterschapswet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving en niet in de legger of peilbesluit thuishoren worden opgenomen. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele leefomgeving, maar alleen op het watersysteem, en in geval van een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij die waterschappen in beheer zijn.

Ieder waterschap heeft reeds een verordening ter uitvoering van de aan het waterschap bij wet opgedragen waterbeheertaken: de keur.
Belangrijk onderdeel van de keur vormen regels als bedoeld in artikel 56 van de Waterschapswet, zoals de gebodsbepalingen en onderhoudsverplichtingen die te maken hebben met beheer van waterstaatswerken, en gericht zijn tot de onderhoudsplichtigen. Daarnaast bevat de keur ook bepalingen omtrent handelingen in watersystemen, zoals het verbod om zonder vergunning gebruik te maken van een waterstaatswerk, anders dan in overeenstemming met de functie daarvan. Voorts bevat de keur zowel vergunningplichten als algemene regels die betrekking hebben op de waterkwantiteit. Zo zijn in de keur regels opgenomen over het lozen van water in en onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam, het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water. Daarmee speelt de keur een belangrijke rol bij de waterkwantiteitszorg inzake de regionale wateren. De waterkwaliteitszorg is in de keur slechts beperkt aan de orde, omdat die zorg bij of krachtens de Wabo en de Waterwet nagenoeg uitputtend is geregeld en derhalve weinig ruimte resteert voor aanvullende regeling op decentraal niveau. Sommige waterschappen kennen nog andere verordeningen, bijvoorbeeld voor het wegenbeheer (de 'wegenkeur').

Al deze verordeningen dienen geïntegreerd te worden in de waterschapsverordening, voor zover deze verordeningen geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving. Het overgangsrecht dat in de Invoeringswet zal worden opgenomen, zal bepalen binnen welke termijn de nu bestaande verordeningen (keuren) in de waterschapsverordening moeten worden geïntegreerd.

Artikel 4.3 (omgevingsverordening)

Het eerste lid draagt provinciale staten op om één omgevingsverordening vast te stellen waarin de door het provinciebestuur op grond van artikel 108 van de Provinciewet gestelde regels die geheel of gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Op verschillende plaatsen in de

wet, met name in hoofdstuk 2, zijn bevoegdheden en verplichtingen opgenomen om in de omgevingsverordening regels te stellen. Zo bevat artikel 2.8 een verplichting tot het stellen van omgevingswaarden voor watersystemen, verplicht artikel 2.13, tweede lid, tot aanwijzing van waterschappen of andere openbare lichamen waarbij het beheer berust voor watersystemen die niet in beheer bij het Rijk zijn. Wat bevoegdheden betreft biedt bijvoorbeeld artikel 2.7 de algemene bevoegdheid om omgevingswaarden te stellen en artikel 2.17 de bevoegdheid om instructieregels te stellen richting gemeente en waterschap.

Het overgangsrecht dat in de Invoeringswet zal worden opgenomen, zal bepalen binnen welke termijn de nu bestaande provinciale verordeningen met betrekking tot de leefomgeving tot één provinciale omgevingsverordening moeten worden geïntegreerd.

Artikel 4.4 (delegatie)

Met dit artikel wordt het mogelijk gemaakt dat de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap de bevoegdheid tot het vaststellen van het omgevingsplan, de omgevingsverordening respectievelijk de waterschapsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten respectievelijk het dagelijks bestuur van het waterschap. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. In het delegatiebesluit wordt de reikwijdte van de bevoegdheid gegeven. Het delegatiebesluit dient helderheid te verschaffen binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en binnen welke termijn. Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur van de betrokken decentrale overheid uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om hieromtrent op grond van artikel 4:81, eerste lid, van de Awb, beleidsregels vast te stellen.
Deze mogelijkheid om onderdelen van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening via delegatie in te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor flexibiliteit. Langs deze weg kunnen onderdelen van het omgevingsplan of de verordening snel worden gewijzigd of aangevuld. Net als onder de huidige Wro bij het bestemmingsplan mogelijk is, kan de gemeenteraad bijvoorbeeld de globale hoofdopzet van een onderwerp of deelgebied in het omgevingsplan vastleggen waarbij via delegatie het college van burgemeester en wethouders de taak opgelegd krijgen om in het omgevingsplan met betrekking tot het onderwerp of het deelgebied nadere regels vast te leggen. Zo kan de gemeenteraad ervoor kiezen om zelf functies toe te delen aan locaties, waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven. Ook andere constructies zijn denkbaar. Het wordt aan de democratisch meest gelegitimeerde organen, zijnde de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap, overgelaten om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.
Indien het dagelijks bestuur de gedelegeerde bevoegdheid uitoefent om een onderdeel van het omgevingsplan of de verordening vast te stellen (bijvoorbeeld een wijziging of het stellen van nadere regels) wordt het onderdeel van het omgevingsplan of de verordening. Anders dan onder de Wro zullen er naast een ‘moederplan’ dus niet één of meer afzonderlijke uitwerkingsplannen of wijzigingsplannen bestaan. Het uitgangspunt is één integraal en volledig omgevingsplan per gemeente. Het digitaal raadpleegbare omgevingsplan zal ook informatie bevatten over de totstandkoming van de in het omgevingsplan opgenomen regels (wanneer welk orgaan bij welk besluit de regel in het omgevingsplan heeft vastgesteld).
Zolang het delegatiebesluit niet is ingetrokken, blijft het dagelijks bestuur bevoegd het omgevingsplan of de verordening, binnen de randvoorwaarden van het delegatiebesluit, opnieuw vast te stellen.
Zoals in het algemeen deel van de toelichting is toegelicht, geldt de uniforme voorbereidingsprocedure voor de vaststelling van een omgevingsplan. Deze procedure is daarmee ook van toepassing op gedelegeerde vaststelling (van onderdelen) van het omgevingsplan.

Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming

Artikel 4.5 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een omgevingsplan. Artikel 3.7 van de Wro heeft model gestaan voor dit artikel van het wetsvoorstel. De bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan ook worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Deze mogelijkheid bestaat onder de Wro niet, maar is opgenomen omdat het doorgaans het college van burgemeester en wethouders is dat een bestemmingsplan voorbereidt en het daarmee dan ook goed in staat is om op een effectieve wijze een voorbereidingsbesluit te nemen.
Op grond van het tweede lid kan in het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het verboden is om bepaalde werken of werkzaamheden uit te voeren, bouwwerken te slopen en het gebruik van bouwwerken of locaties te wijzigen. Hiermee kan worden voorkomen dat bepaalde ontwikkelingen

plaatsvinden in het gebied voordat het omgevingsplan is gewijzigd. Daarbij gaat het met name om ontwikkelingen, die niet verenigbaar zijn met de regels die in voorbereiding zijn. Gelet op de voorgeschreven voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan neemt een wijziging van een omgevingsplan circa zes maanden in beslag. Zonder voorbereidingsbesluit zou het mogelijk zijn dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de in voorbereiding zijnde regels.
Op grond van het derde lid kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit worden aangehouden voor gevallen die in het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen.
Uit het vierde lid volgt wanneer het voorbereidingsbesluit vervalt. Een voorbereidingsbesluit op grond van dit artikel vervalt in ieder geval na twee jaar, of, voor zover eerder, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt.

Artikel 4.6 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)

Provinciale staten kunnen een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een provinciale omgevingsverordening. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. Evenals bij het omgevingsplan kan met het voorbereidingsbesluit worden voorkomen, dat op een ongewenste manier wordt geanticipeerd op de regels die in voorbereiding zijn. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze deel van de toelichting bij artikel 4.5 met betrekking tot het voorbereidingsbesluit vooruitlopend op de wijziging van een gemeentelijk omgevingsplan.

Artikel 4.7 (voorbereidingsbesluit in verband met instructies of projectbesluit)

Het eerste lid voorziet in het nemen van een voorbereidingsbesluit door provinciale staten ter voorbereiding van een projectbesluit, een omgevingsverordening met instructieregels of een instructie, gericht op het omgevingsplan. Provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan gedeputeerde staten.
Op grond van het tweede lid kan een voorbereidingsbesluit door de Minister van Infrastructuur en Milieu worden genomen of door de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van infrastructuur en Milieu. Het voorbereidingsbesluit kan dan worden genomen in verband met de voorbereiding van de inwerkingtreding van een projectbesluit, een algemene maatregel van bestuur met instructieregels of een instructie.
In het vijfde lid wordt geregeld wanneer het voorbereidingsbesluit vervalt. Een voorbereidingsbesluit op grond van dit artikel vervalt als niet binnen twee jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden. Als het projectbesluit, de instructieregel of de instructie wel binnen twee jaar in werking is getreden, blijft het voorbereidingsbesluit gelden tot het tijdstip waarop het door het projectbesluit of overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan (of omgevingsplannen indien het om meerdere gemeenten gaat) in werking is (zijn) getreden.
Dit artikel vindt zijn oorsprong in de artikelen 4.1, vijfde lid, 4.2, derde lid, 4.3, vierde lid, 4.4, vierde lid, van de Wro.

Afdeling 4.3 Algemene bepalingen over regels voor activiteiten in het omgevingsplan en de verordeningen

Artikelen 4.8, 4.9 en 4.10

De artikelen 4.8, 4.9 en 4.10 bevatten regels met betrekking tot een aantal onderwerpen, die zowel in het omgevingsplan en de verordeningen als ook in de algemene rijksregels aan de orde kunnen zijn (zie daarvoor artikelen 4.19, 4.21 en 4.22). In de thans geldende wetgeving wordt verschillend met deze onderwerpen omgegaan. In sommige wetten is een expliciete wettelijke bevoegdheid voor het invoeren van deze instrumenten opgenomen (zo bevat de Wet milieubeheer bijvoorbeeld een regeling omtrent melden, gelijkwaardigheid en afwijken), terwijl in andere wetten deze bevoegdheid impliciet geacht wordt besloten te liggen in de bevoegdheid algemene regels te stellen.
Met opname van de artikelen 4.8, 4.9 en 4.10 wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de bevoegdheid tot het stellen van dergelijke regels in het omgevingsplan en in de verordeningen bestaat. Daarnaast strekken de artikelen er toe deze instrumenten te harmoniseren, wat de duidelijkheid en toegankelijkheid voor burgers vergroot. De artikelen 4.19, 4.21 en 4.22 beogen hetzelfde doel voor de rijksregels.

Artikel 4.8 (specificeren inhoud algemene regels)

Eerste lid

Dit lid voorziet in een grondslag voor het in het omgevingsplan of de verordening opnemen van een verplichting om van het verrichten van activiteiten mededeling te doen bij een in het plan of de verordening aangewezen bestuursorgaan of andere instantie, dan wel een verbod een activiteit te

verrichten, indien deze niet bij een in het plan of de verordening aangewezen bestuursorgaan of andere instantie is gemeld.
Wanneer algemene regels gelden is een mededeling of melding niet altijd nodig. De algemene regels kunnen bijvoorbeeld activiteiten betreffen waarvan een bestuursorgaan al op de hoogte is, bijvoorbeeld vanwege verplichtingen die uit andere regels volgen. Ook kan het gaan om activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de leefomgeving waarbij het vooraf informeren van het bestuursorgaan niet noodzakelijk wordt geacht. In de reeds geldende decentrale algemene regels en algemene rijksregels zijn dan ook vele activiteiten toegestaan zonder dat een mededeling of melding verplicht is. Er zijn echter ook situaties waarbij het wel van belang is dat het bestuursorgaan door degene die de activiteit verricht voorafgaand op de hoogte wordt gebracht. De Omgevingswet bevat hiertoe twee instrumenten: de mededeling en de melding.
Bij de mededeling gaat het vooral om het informerende karakter, zonder dat het nodig is dat het bestuursorgaan voorafgaand aan het starten van de activiteit nog in staat hoeft te worden gesteld om een inhoudelijke beoordeling uit te voeren. De mededeling zorgt er voor dat het bestuursorgaan van de voorgenomen activiteit op de hoogte is en kan voor die overheid bijvoorbeeld aanleiding vormen om deze activiteit op te nemen in de planning van toezicht. Voor een mededeling is in beginsel geen lange periode tussen mededelen en starten van de activiteit nodig, tenzij het wenselijk is om via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.
Wanneer de activiteit potentieel een zwaardere impact op de leefomgeving kan hebben, kan het via een melding nodig zijn dat het bestuursorgaan in staat wordt gesteld om voorafgaand aan het starten van de activiteit nog acties te verrichten, zoals:

- het uitvoeren van een initiële controle voordat de activiteit van start gaat, zodat het bestuursorgaan zich er van kan vergewissen dat de regels worden nageleefd en geen onaanvaardbare risico's voor de leefomgeving optreden. In sommige situaties is een dergelijke controle zelfs alleen mogelijk, voordat een activiteit van start gaat;
- het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de omgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen op grond van artikel 4.9 of 4.21, uiteraard alleen daar waar de algemene regels het stellen van dergelijke aanvullende eisen mogelijk maken;
- zelf in het kader van het beheer van de leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen.

Omdat het niet melden in een dergelijk geval het bestuursorgaan deze mogelijkheid ontneemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, bevat de Omgevingswet de mogelijkheid tot een verbod om de activiteit zonder voorafgaande melding uit te voeren. Mocht een initiatiefnemer daartoe toch overgaan, dan kan in het kader van de handhaving de activiteit zo nodig zelfs stilgelegd worden, om het bestuursorgaan alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Omdat bij de mededeling een dergelijke inhoudelijke voorafgaande beoordeling niet nodig is, is de mededeling lichter vormgegeven. Zowel bij de mededeling als de melding is het aangewezen bestuursorgaan vrij in de keuze op welke wijze het hiermee omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken omtrent de juistheid van de mededeling of melding.

Tweede lid en derde lid

Deze leden maken het mogelijk om in het omgevingsplan of de verordeningen een verbod op te nemen om een daarbij aangewezen activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Voor het omgevingsplan bestaat deze mogelijkheid alleen voor zover het verbod zicht richt op andere regels dan locatieontwikkelingsregels. Het omgevingsplan zal bestaan uit twee soorten regels: locatieontwikkelingsregels enerzijds en andersoortige regels anderzijds. Verwezen zij naar de toelichting bij artikel 4.11. Het afwijken van eerstbedoelde regels is reeds mogelijk op grond van artikel 5.1, eerst lid, onderdeel b. Dit is de reden is dat het tweede lid niet van toepassing is op locatieontwikkelingsregels.

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

Eerste lid

In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat er in bepaalde gevallen behoefte kan bestaan aan het stellen van maatwerkvoorschriften, zo nodig in afwijking van de toepasselijke algemene regels. Dit artikel maakt het mogelijk in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk te voorzien, door het bevoegd gezag binnen die algemene regels de mogelijkheid te bieden maatwerkvoorschriften te stellen. Het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap is respectievelijk gedeputeerde staten zijn bevoegd de maatwerkvoorschriften te stellen. Dit zal doorgaans hetzelfde bestuursorgaan zijn als waarbij de mededeling of melding op grond van artikel 4.8, eerste lid, onderdeel a en b, moet worden gedaan, en dat bevoegd is voor toezicht en handhaving.

De formulering van dit artikel brengt met zich dat het stellen van maatwerkvoorschriften uitsluitend kan indien dat in het omgevingsplan of de verordeningen is bepaald. Maatwerkvoorschriften komen nu reeds voor in algemene regels gesteld door decentrale overheden of de regering, waarbij deze soms verschillend worden aangeduid (naast het begrip maatwerkvoorschrift komt bijvoorbeeld het begrip nadere eisen voor). Ze komen in vier vormen voor:

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld,
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels,
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels, en
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

In het laatste geval vertonen de ontheffingen veel overeenkomsten met vergunningen, die voor bepaalde activiteiten in de leefomgeving nodig zijn en ontheffingen die soms in verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen zijn opgenomen. Het ligt dan ook voor de hand om dergelijke ontheffingen onder de omgevingsvergunningplicht te brengen. Paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet biedt daarvoor de grondslag.

Tweede lid

Er kunnen alleen van algemene regels afwijkende maatwerkvoorschriften worden gesteld indien dat in het omgevingsplan of de verordeningen is bepaald, in welk geval aangegeven moet worden van welke algemene regels kan worden afgeweken. Indien het omgevingsplan of de verordeningen in de mogelijkheid van afwijken voorzien, kan daarbij worden bepaald dat afwijken slechts binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan. Daarnaast kan een termijn worden gekoppeld aan de mogelijkheid om af te wijken.

Artikel 4.10 (gelijkwaardigheid)

Eerste lid

Dit artikel biedt een grondslag om in het omgevingsplan of in de verordening te bepalen dat gelijkwaardige maatregelen mogen worden toegepast om de in het plan of de verordening opgenomen regels voor het verrichten van activiteiten na te leven. De toepassing van gelijkwaardige maatregelen kan innovatie bevorderen. Een gelijkwaardige maatregel is een alternatief voor een verplicht voorgeschreven maatregel. Of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel dient afgewogen te worden tegen het doel dat met de verplicht voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd. Daarbij dienen de mogelijke nadelige effecten binnen het te beschermen belang (milieu, bouwen, et cetera) te worden meegewogen. Belangen die niet met de voorgeschreven maatregel worden beoogd te beschermen, hoeven niet te worden meegewogen. De alternatieve maatregel moet in laatstgenoemd geval uiteraard wel voldoen aan de voor die andere belangen gestelde regels. Zo moet bijvoorbeeld een gelijkwaardige milieumaatregel uiteraard voldoen aan bouwregels.

De gekozen term 'maatregelen' biedt naast ruimte voor alternatieve middelen, ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan. Met toepassing van deze mogelijkheid kan worden voorkomen dat degene die de activiteit verricht in het kader van de handhaving formeel moet worden aangesproken op het niet-naleven van een bepaald voorschrift, terwijl wel gelijkwaardige maatregelen worden toegepast om de fysieke leefomgeving adequaat te beschermen.

De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt bij degene die de activiteit verricht. Deze zal aan het bevoegd gezag moeten aantonen dat de alternatieve maatregel eenzelfde bescherming van de fysieke leefomgeving biedt als de verplicht voorgeschreven maatregel waaraan hij moet voldoen. Voor initiatiefnemers biedt dit artikel een mogelijkheid tot kostenreductie. Verwacht mag worden dat van deze mogelijkheid slechts gebruik zal worden gemaakt indien de kosten van de alternatieve maatregel, inclusief de kosten voor het aantonen van de gelijkwaardigheid, lager zijn dan de kosten die gemoeid zijn met de voorgeschreven maatregel.

Het toestaan van gelijkwaardige maatregelen op decentraal niveau wordt niet dwingend voorgeschreven. De reden daarvoor is dat het niet op voorhand duidelijk is of de door de decentrale overheden te stellen regels zich daarvoor lenen. Dit dient lokaal te worden beoordeeld.

Van het gelijkwaardigheidsbeginsel zoals neergelegd in dit artikel moet worden onderscheiden het beginsel van wederzijdse erkenning van goederen en diensten binnen de Europese Unie. Met het gelijkwaardigheidsbeginsel is beoogd de toepassing van alternatieve maatregelen ter bescherming van de fysieke leefomgeving in individuele gevallen mogelijk te maken. Hiermee is niet bedoeld het

beginsel van wederzijdse erkenning te regelen. Voor het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie dient, voor zover nodig, het beginsel van wederzijdse erkenning opgenomen te worden in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening en voor rijksregels in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.18. In sommige thans geldende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Activiteitenbesluit, is het beginsel van wederzijds erkenning uitdrukkelijk geregeld.

Tweede lid

Indien in het omgevingsplan of de verordening krachtens het eerste lid de mogelijkheid is geboden een gelijkwaardige maatregel te treffen, is in beginsel geen voorafgaande toestemming nodig van het bevoegd gezag. Wel wordt in de mogelijkheid voorzien voor de decentrale overheden om voorwaarden te verbinden aan het toepassen van gelijkwaardige maatregelen, namelijk de mogelijkheid om een voorafgaande melding verplicht te stellen, dan wel te bepalen dat de toepassing van de gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als het bevoegd gezag bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd. Aangezien de aard van de voorgeschreven maatregel bepalend is voor de vraag of een voorafgaande meldplicht of instemmende beschikking noodzakelijk is, wordt voorgesteld de decentrale overheden de vrijheid te bieden hierover te beslissen.

Afdeling 4.4 Regels voor activiteiten in het omgevingsplan

Artikel 4.11 (toedeling van functies aan locaties)

In verband met de aan het gemeentebestuur opgedragen zorg voor de fysieke leefomgeving, dient de gemeenteraad voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen. De artikelen 1.2 en 1.3, in combinatie met hoofdstuk 2, beschrijven waarop de zorg van de overheid, waaronder die van het gemeentebestuur, met betrekking tot de fysieke leefomgeving is gericht. Een onderdeel van die zorg, die in het bijzonder voor gemeenten van belang is, betreft het verenigen van het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving met het belang van een goede omgevingskwaliteit, waaronder begrepen stedenbouwkundige, landschappelijke en natuurlijke waarden, alsmede het behoud en de bescherming van in de fysieke leefomgeving aanwezig cultureel erfgoed. Het toedelen van functies aan locaties speelt bij het vinden van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en de bescherming van aanwezige waarden een belangrijke rol. De thans in de Wro eveneens abstract geformuleerde opdracht om ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening bestemmingsplannen vast te stellen, waarin de bestemmingen van de gronden worden aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven, gaat in ieder geval geheel op in deze nieuw en breder geformuleerde taak. De nieuwe taak is eveneens abstract geformuleerd waarbij, net als onder de Wro voor ‘een goede ruimtelijke ordening’, niet met een exacte afbakening valt aan te geven wat er wel en niet onder valt. Er blijft evident een ruime mate van beleidsvrijheid voor gemeenten bestaan om in het belang van de fysieke leefomgeving regels te stellen in het omgevingsplan. De in de Omgevingswet opgedragen taak dient hierbij als leidraad en kan wellicht het best omschreven worden als een verantwoordingsplicht, waaraan de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan aandacht dient te besteden. Tegen de achtergrond van het belang van de fysieke leefomgeving dient de gemeenteraad te kunnen verantwoorden waarom bepaalde regels deel uitmaken van het omgevingsplan. Tegelijkertijd strekt die verantwoordingsplicht zich uit over de vraag waarom regels met betrekking tot een bepaald onderwerp niet in het omgevingsplan zijn opgenomen. Door middel van instructieregels en instructiebesluiten op grondslag van de artikelen 2.17, 2.19, 2.25 en 2.26 van de Omgevingswet, zullen zowel door het Rijk en de provincie meer concrete regels gesteld worden met betrekking tot onder meer de inhoud van omgevingsplannen.

Mede ter borging van een goede en uniforme opzet van regels in omgevingsplannen, bepaalt artikel 4.11 dat het omgevingsplan in ieder geval de toedeling van functies aan locaties en, voor zover nodig, de met het oog daarop gestelde locatieontwikkelingsregels bevat.

De expliciete vermelding van locatieontwikkelingsregels als onderdeel van de regels die de gemeente in het omgevingsplan moet stellen is mede ingegeven door de in paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van de toelichting toegelichte wens deze regels in het gemeentelijke omgevingsplan herkenbaar bijeen te brengen en van een bijzonder regime te voorzien. Van deze locatieontwikkelingsregels kan namelijk worden afgeweken via een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Voorts zullen deze regels als appellabel aangemerkt worden, zodat belanghebbenden de op deze regels betrekking hebbende verantwoordingsplicht, als onderdeel van de bij het omgevingsplan behorende toelichting, ter toetsing aan de bestuursrechter kunnen voorleggen. Met het openstellen van rechtsbescherming tegen deze regels is beoogd de rechtsbescherming die thans tegen een bestemmingsplan bestaat, grosso modo, te continueren en tegelijkertijd voor andere daarmee materieel vergelijkbare (locatie- en functiegebonden) regels eveneens rechtsbescherming te bieden. In

paragraaf 6.4 en in hoofdstuk 16 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan.

Tot de locatieontwikkelingsregels behoren allereerst de regels inzake het toekennen van functies aan locaties, verwezen zij ook naar de toelichting op dit begrip in de begrippenlijst in de bijlage van de wet. Het toekennen van functies aan locaties is een essentieel en onmisbaar onderdeel van de zorg voor de leefomgeving en behoort reeds ingevolge de Wro tot een primair aan de gemeenteraad toevertrouwde taak. Teneinde invulling te kunnen geven aan de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet, ten opzichte van de Wro, is daarbij bewust gekozen voor het gebruik van nieuwe terminologie. Zo worden niet langer 'bestemmingen' van 'gronden' aangewezen, maar worden 'functies' aan 'locaties' toegedeeld. Deze begripsvernieuwing is bedoeld om los te komen van de planologische connotatie en de zich daarbij ontwikkelde rechtspraktijk, waarin vanuit het motief van een goede ruimtelijke ordening vandaag de dag de nodige beperkingen kunnen worden ondervonden. Deze beperkingen beoogt de Omgevingswet weg te nemen. Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een planologische context, kan de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan het rechtsgevolg te verbinden dat deze monumenten niet zonder omgevingsvergunning gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden, dan wel zodanig hersteld of gebruikt dat ze ontsierd worden of in gevaar gebracht.
Nog een voorbeeld kan zijn om een gebouw op een locatie de functie te geven van cultuurhistorisch waardevol gebouw en daaraan het minder verstrekkende rechtsgevolg te verbinden dat het zonder omgevingsvergunning alleen verboden is om dat gebouw te slopen. Deze vanuit een motief van het behoud en de bescherming van cultureel erfgoed opgenomen regels vallen binnen het abstractere belang van de leefomgeving en horen thuis in het omgevingsplan. Mede door een wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met de modernisering van de monumentenzorg, was het behoud van cultuurhistorische waarden reeds een inherent onderdeel van de zorg voor een goede ruimtelijke ordening geworden. Dankzij de Omgevingswet kan dit beleidsterrein evenwel echt integreren in het bredere gemeentelijke beleid met betrekking tot de leefomgeving en noodzaakt het wettelijk stelsel niet langer tot een opdeling van regels met planologische motieven in een bestemmingsplan en regels met het motief van de bescherming van cultureel erfgoed in een gemeentelijke erfgoed- of monumentenverordening.
Ook kan gewezen worden op het kabinetsstandpunt inzake welstandstoezicht van 3 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94), waarin het uitgangspunt is opgenomen dat de instrumentering van het welstandstoezicht, dat thans nog zijn grondslag vindt in de Woningwet, wordt overgeheveld naar het ruimtelijk instrumentarium. Bij brief van 22 november 2011 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de implementatie van dit kabinetstandpunt, mede gericht op een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, vorm krijgt bij de Omgevingswet.
Het bovenstaande leidt samen met de constatering dat het bestemmingsplan thans onvoldoende grondslag biedt voor bijvoorbeeld het stellen van regels op het gebied van milieu, tot een vanzelfsprekende verbreding van motieven van waaruit het gemeentebestuur regels kan stellen bij het toedelen van functies.
De hiertoe noodzakelijke verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan komt zoals al aangegeven, tot uitdrukking in het eerste lid van artikel 4.11, waarin de opdracht uit artikel 3.1 van de Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden wordt verbreed tot het toedelen van functies aan locaties, waardoor de functionaliteiten van het omgevingsplan niet meer zullen worden begrensd door 'een goede ruimtelijke ordening', maar daarvoor het bredere motief van artikel 1.3 van de wet zal gelden. Deze verbreding biedt de gemeente betere mogelijkheden om aan het beleid met betrekking tot de leefomgeving invulling te geven, maar beperkt tegelijkertijd wel de vrijheid van de gemeente om regels die toekenning van functies aan locaties betreffen buiten het omgevingsplan in een andere verordening op te nemen. Onder de huidige wetgeving bestaat deze vrijheid deels wel, waarbij het van belang is, met welk motief de functies aan locaties worden toegekend. Wanneer dit motief overwegend een goede ruimtelijke ordening is, moeten de regels in het bestemmingsplan worden opgenomen. Is een ander omgevingsgerelateerd motief doorslaggevend, zoals het water- en vaarwegbeheer, dan kan de toekenning van functies aan locaties ook buiten het bestemmingsplan, bijvoorbeeld in een ligplaatsverordening voor schepen, plaatsvinden. Een ander voorbeeld van locatieontwikkelingsregels, die thans deels buiten bestemmingsplannen worden gesteld, is de aanwijzing van beschermde bomen of andere beschermde objecten, zoals monumenten. Met de integratie van alle omgevingsgerelateerde motieven in de Omgevingswet behoeft een dergelijke deels theoretische discussie over de grenzen tussen de deelmotieven binnen de zorg voor de leefomgeving niet meer gevoerd te worden. Zoals hiervoor reeds toegelicht, is het vanuit het oogpunt van de gebruiker van belang om in ieder geval regels betreffende de toekenning van functies aan locaties in samenhang bij elkaar te brengen, ongeacht het exacte achterliggende omgevingsrechterlijke motief waarmee deze regels worden gesteld.
Door de verbreding tot de gehele zorg voor de leefomgeving wordt het ook beter mogelijk om het

omgevingsplan een integraal ontwikkelingsgericht karakter te geven. Zo maakt de verbreding tot het milieumotief het bijvoorbeeld mogelijk om een emissieplafond voor een locatie vast te leggen, wanneer de rijksregelgeving met betrekking tot milieu hiertoe ruimte biedt, bijvoorbeeld via toepassing van artikel 4.20.

Artikel 4.12 (regels voor verlening van omgevingsvergunning)

Zoals reeds bij artikel 4.11 en het hoofdstuksgewijs deel bij hoofdstuk 4 van deze toelichting uiteengezet, zal het omgevingsplan bestaan uit twee soorten regels. Locatieontwikkelingsregels enerzijds en andersoortige regels anderzijds. De locatieontwikkelingsregels vormen een bijzondere categorie binnen het omgevingsplan vanwege hun appellabiliteit en vanwege de mogelijkheid om daar bij omgevingsvergunning van af te wijken.
Anders dan bij het bestemmingsplan onder de huidige Wro en Wabo is er uit een oogpunt van eenvoud voor gekozen om niet langer te 'stapelen' met binnenplanse- en buitenplanse afwijk- en vergunningenstelsels. Deze 'stapeling' kan er in het huidige systeem nog toe leiden dat een binnenplanse vergunning voor een bepaalde activiteit op grond van een in het bestemmingsplan zelf opgenomen toetsingskader geweigerd dient te worden, terwijl de activiteit via een buitenplanse vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan alsnog kan worden toegestaan. Deze stapeling van binnenplanse en buitenplanse afwijk- en vergunningenstelsels wordt vervangen door één grondslag om van regels af te wijken.
Voor de locatieontwikkelingsregels wordt voorgesteld om te volstaan met alleen een buitenplanse grondslag om van de regels af te wijken. Deze grondslag is opgenomen in artikel 5.1, eerst lid, onderdeel b. Op grond van deze bepaling is het verboden om zonder omgevingsvergunning activiteiten te verrichten in afwijking van de locatieontwikkelingsregels uit het omgevingsplan. Zo'n activiteit kan via de buitenplanse grondslag uit artikel 5.1, eerst lid, onderdeel b, in beginsel altijd worden toegestaan door daar omgevingsvergunning voor te verlenen. Het toetsingskader voor deze locatieontwikkelingsactiviteiten wordt op grond van artikel 5.13 vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur en zal in beginsel gelijkluidend zijn aan het kader waaraan bij het vaststellen van een omgevingsplan moet worden voldaan. Naast het ruime afwegingskader van het belang van een goede leefomgeving zullen ook de instructieregels die zijn gegeven krachtens de artikelen 2.17 en 2.18 en de instructiebesluiten die zijn gegeven krachtens de artikelen 2.25 en 2.26 deel gaan uitmaken van dit toetsingskader. Teneinde in het omgevingsplan zelf ook een sturingsmogelijkheid te behouden voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning krachtens artikel 5.1, eerst lid, onderdeel b, biedt artikel 4.12 de mogelijkheid om in het omgevingsplan gronden aan te geven die worden betrokken bij het nemen van een beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit.
Deze gronden kunnen gelijksoortig zijn met de criteria of toetsingskaders die nu veelal verbonden zijn aan binnenplanse afwijk- en vergunningenstelsels. Indien in het omgevingsplan op grond van artikel 4.12 expliciete beoordelingsgronden zijn aangegeven voor het kunnen verlenen van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, vormen deze gronden het primaire afwegingskader aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of een omgevingsvergunning kan worden verleend. Indien een locatieontwikkelingsactiviteit op grond van deze gronden niet kan worden toegestaan, wil dat evenwel niet zeggen dat de omgevingsvergunning dient te worden geweigerd. In dat geval geldt dat de aanvaardbaarheid van de activiteit op basis van het krachtens artikel 5.13 gegeven buitenplanse toetsingskader beoordeeld dient te worden. Indien voor een locatieontwikkelingsactiviteit geen binnenplanse gronden zijn aangegeven, geldt eveneens dat de aanvaardbaarheid op basis van het buitenplanse toetsingskader krachtens artikel 5.13 dient te worden beoordeeld.

Ook voor de overige categorie regels uit het omgevingsplan (de niet-locatieontwikkelingsregels) geldt dat slechts één grondslag is opgenomen om in afwijking van deze regels een activiteit toe te staan. Bij deze regels wordt voorgesteld te kiezen voor een binnenplanse vergunningsvariant. Voor deze regels geldt dat voor een activiteit alleen een omgevingsvergunning kan worden verleend, indien in het omgevingsplan zelf is voorzien in een mogelijkheid om daarvoor omgevingsvergunning te verlenen, op grond van artikel 4.8, tweede lid. In artikel 5.3 wordt naar deze binnenplanse omgevingsvergunningplicht verwezen.

Artikel 4.13 (aanwijzen moderniseringslocaties)

Dit artikel is de opvolger van artikel 3.5 Wro. De moderniseringsbepaling houdt in dat bij het omgevingsplan een gebied kan worden aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd; de kwaliteit hiervan is echter niet meer acceptabel. Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Zolang deze modernisering niet is voltooid, wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan.

Artikel 4.14 (beleidsregels)

Eerste lid en tweede lid

In aanvulling op de Awb biedt dit artikel een extra mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen over de uitleg van een in het omgevingsplan gestelde algemene regel bij het gebruik van een bevoegdheid van de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders. Overeenkomstig artikel 1:3, vierde lid, van de Awb wordt in dit verband met een beleidsregel bedoeld een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Naar hun inhoud en strekking gaat het bij beleidsregels om algemene, voor herhaalde toepassing vatbare, regels voor het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan die zich ertoe lenen om jegens betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Beleidsregels zorgen voor consistent overheidshandelen in de uitvoeringspraktijk. Zij maken duidelijk hoe een bestuursorgaan een bevoegdheid in concrete gevallen zal toepassen, bijvoorbeeld bij het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning. Daarmee dragen beleidsregels bij aan een voorspelbare overheid en het voorkomen van willekeur bij de uitoefening van bevoegdheden. Op grond van het eerste lid kan de gemeenteraad in het omgevingsplan bepalen dat beleidsregels moeten worden vastgesteld die bij de toepassing van een in dat plan gestelde algemene regel moeten worden gehanteerd. Op grond van het tweede lid kan de raad daarbij bepalen dat die beleidsregels door de raad zelf of door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld. Deze constructie is in twee opzichten een aanvulling op hetgeen de Awb over beleidsregels regelt:

- de gemeenteraad kan in het omgevingsplan de verplichting opnemen dat beleidsregels over een bepaald onderwerp moeten worden vastgesteld. De Awb gaat uit van een facultatieve bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen;
- de raad kan daarbij bepalen dat de beleidsregels door de raad zelf of door het college van burgemeester en wethouders moeten worden vastgesteld. De Awb gaat ervan uit dat beleidsregels worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag bij de toepassing van de beleidsregel is.

Deze constructie biedt het gemeentebestuur meer flexibiliteit bij het stellen van criteria die bij de toepassing van een bevoegdheid door het bevoegd gezag moeten worden gehanteerd. Het maakt het desgewenst mogelijk om in het omgevingsplan te volstaan met een abstract criterium, waarbij de concrete invulling van dat criterium wordt opgenomen in beleidsregels. Doordat er geen vormvereisten voor beleidsregels gelden, bieden beleidsregels bovendien meer mogelijkheden tot het visueel weergeven en ook meer ruimte voor het aanbrengen van samenhang tussen verschillende onderwerpen van de zorg voor de fysieke leefomgeving. Om dezelfde reden zijn de welstandscriteria niet langer onderwerp van de gemeentelijke bouwverordening maar van beleidsregels.

Toepassing van de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid voor de gemeenteraad kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer in het omgevingsplan over parkeervoorzieningen voor de te bouwen gebouwen de volgende abstracte regel is opgenomen: ‘Indien de omvang of de bestemming van het gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van auto’s in voldoende mate ruimte zijn aangebracht, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer’. Deze regel werkt juridisch door via de toetsingsgronden die het bevoegd gezag (veelal het college van burgemeester en wethouders) moet toepassen bij het nemen van een beslissing over een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Het tweede lid maakt het mogelijk om dan in het omgevingsplan tevens te bepalen dat het college van burgemeesters en wethouders beleidsregels over de toepassing van die regel vaststelt, zodat voor een ieder duidelijk wordt in welke gevallen aan de regel wordt voldaan.

Derde lid

In dit lid is bepaald dat door de gemeenteraad in elk geval beleidsregels worden vastgesteld wanneer regels in het gemeentelijke omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken en bij de toepassing uitleg behoeven. In die beleidsregels worden de criteria opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling van het uiterlijk van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit betrekking heeft. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling over het uitoefenen van welstandstoezicht zoals die in de Woningwet is opgenomen, waarbij de welstandscriteria in beleidsregels moeten zijn opgenomen (gemeentelijke welstandsnota). De gemeenteraad beslist daarbij zelf of en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken welstandstoezicht uitgeoefend gaat worden. Wanneer de raad voor het uitoefenen van welstandstoezicht kiest, moet het omgevingsplan regels daarover bevatten. Ook moeten de te hanteren welstandscriteria door de raad in beleidsregels worden vastgelegd, wanneer de daarover in het omgevingsplan opgenomen criteria bij hun toepassing uitleg behoeven. Die criteria moeten zoveel mogelijk zijn toegesneden op de onderscheiden categorieën bouwwerken.

Artikel 4.15 (actualisering in verband met locatieontwikkelingsactiviteiten)

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is toegelicht, is in voorliggend wetsvoorstel afgezien van een generieke actualiseringsplicht voor het omgevingsplan. In plaats van een generieke actualiseringsplicht worden twee gerichte actualiseringsprikkels voorgesteld. Dat is het geval als het Rijk of de provincie op grond van hoofdstuk 2 van de wet een instructieregel stelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel kan een termijn worden gegeven waarbinnen deze in het omgevingsplan moet zijn ingepast. De andere prikkel voor het actueel houden van een omgevingsplan is opgenomen in dit artikel. De verplichting om het omgevingsplan met een locatieontwikkelingsactiviteit in overeenstemming te brengen geldt uitsluitend voor activiteiten met fysieke gevolgen voor de leefomgeving die blijvend in strijd zijn met de in het omgevingsplan gestelde regels. Het gaat hierbij om activiteiten met een zodanig blijvende inbreuk op het omgevingsplan, waardoor het noodzakelijk is dat de regels met het oog op de aan de locatie toegedeelde functie worden gewijzigd of dat zelfs de aan de locatie toegekende functie wordt gewijzigd. De verplichting om het omgevingsplan aan te passen geldt dus niet voor bijvoorbeeld tijdelijke activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. De verplichting geldt evenmin voor activiteiten die geen blijvende inbreuk tot gevolg hebben. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen in een situatie waarbij in de locatieontwikkelingsregels van het omgevingsplan is aangegeven dat het verboden is om bomen te kappen of bepaalde aanlegwerken te verrichten, zoals het scheuren van grasland. Indien via een omgevingsvergunning voor zo'n locatieontwikkelingsactiviteit van deze regel wordt afgeweken, zal in de regel geen blijvende strijd met de regels uit het omgevingsplan ontstaan die een wijziging van het omgevingsplan nodig maken. De kap van één boom of het scheuren van grasland maakt geen blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Deze activiteiten behoeven dan ook niet te worden ingepast. Het verbod om bomen te kappen kan immers gewoon van toepassing blijven. Als bijvoorbeeld ten behoeve van de bouw van een bouwwerk van de bouwregels van het omgevingsplan wordt afgeweken maakt dit wel een blijvende inbreuk op het omgevingsplan en dient een inpassing van het bouwplan in het omgevingsplan plaats te vinden. Zo zal bijvoorbeeld de bouw van een burgerwoning binnen een locatie waaraan een agrarische functie is toegedeeld, het noodzakelijk maken dat een woonfunctie wordt toegekend.
Het wordt primair aan de gemeente overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment verleende omgevingsvergunningen voor locatieontwikkelingsactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Het gaat daarbij niet louter om een administratieve ad hoc inpassing van de toegestane locatieontwikkelingsactiviteit. Het doel van deze regeling is dat het omgevingsplan een actueel, integraal en consistent geheel blijft. De besluitvorming omtrent de toelaatbaarheid van een concrete locatieontwikkelingsactiviteit is veelal minder vergaand dan de besluitvorming omtrent de wijze waarop deze locatieontwikkelingsactiviteit op beleidsmatig verantwoorde en consistente wijze wordt ingepast in het omgevingsplan. De gevolgen van het toestaan van een activiteit op een bepaalde locatie zal daarbij veelal ook gevolgen moeten hebben voor de regels die gelden voor andere locaties waar de verleende omgevingsvergunning geen betrekking op had. Vandaar dat gemeenten primair zelf een doelmatig tijdstip binnen de beleidsontwikkeling kunnen kiezen om tot inpassing te komen. Om te voorkomen dat hierbij gehele vrijblijvendheid bestaat, is een ruime tijd geschonken van maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning waarbinnen de inpassing in het omgevingsplan moet zijn vastgesteld.

Afdeling 4.5 Regels voor activiteiten in de omgevingsverordening

Artikel 4.16 (locatieontwikkelingsregels)

Zoals in het algemeen deel reeds is toegelicht, dienen locatieontwikkelingsregels zoveel mogelijk te worden opgenomen in het omgevingsplan. In dit lid is om die reden bepaald dat provinciale staten dergelijke onderwerpen zoveel mogelijk reguleren via instructieregels als bedoeld in artikel 2.17. De gemeenteraad dient deze instructieregels vervolgens in te passen in het omgevingsplan. Op die manier geeft het omgevingsplan eigenaren zoveel mogelijk duidelijkheid over welke functie- en locatiegebonden regels en bouwregels van toepassing zijn op hun percelen. Onder meer vanwege het doorgaans ingrijpende karakter van dergelijke regels voor burgers (eigenaren) is dit wenselijk. Tevens voorkomt dit inconsistenties tussen gemeentelijke en provinciale regels. Indien de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau locatieontwikkelingsregels vereist en niet doeltreffend of doelmatig kan worden gereguleerd middels instructieregels, kunnen provinciale staten besluiten een uitzondering te maken op de hoofdregel door dergelijke regels toch rechtstreeks op te nemen in de omgevingsverordening.

Artikel 4.17 (maatwerkregels omgevingsplan en waterschapsverordening)

Dit artikel maakt het mogelijk om in de omgevingsverordening onderwerpen aan te wijzen waarvoor in het omgevingsplan of de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de op grond van de omgevingsverordening gestelde algemene

regels. Vanwege de lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor een bepaald gebied afwijkende regels vast te stellen die generiek voor alle zich binnen dat gebied bevindende activiteiten gelden. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf worden vastgelegd. In de omgevingsverordening kan worden bepaald dat afwijken slechts binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan of kan het afwijken aan een termijn worden gekoppeld.

Afdeling 4.6 Rijksregels

§ 4.6.1 Algemene bepalingen over rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving

Artikel 4.18 (grondslag rijksregels)

Eerste lid

Dit artikel biedt een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het artikel biedt zowel een grondslag voor het stellen van algemene regels voor omgevingsvergunningplichtige als niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Dit biedt de flexibiliteit om (categorieën) activiteiten geheel of gedeeltelijk onder de werking van algemene regels te brengen. In het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op de voornaamste argumenten om gebruik te maken van de mogelijkheid rijksregels te stellen.

Overigens brengt de enkele opname van de grondslag in de wet om algemene regels te kunnen stellen voor activiteiten die nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben of kunnen hebben niet met zich dat decentrale overheden geen verordenende bevoegdheid meer hebben om algemene regels te stellen ter invulling van de zorg voor de leefomgeving. De ruimte voor het stellen van regels door provincies, gemeenten en waterschappen wordt eerst beperkt op het moment dat de regering gebruik maakt van de bevoegdheid om krachtens dit artikel voor een bepaald onderwerp regels vast te stellen. Indien onderwerpen in de maatregel uitputtend worden geregeld, bestaat geen ruimte meer voor decentrale overheden om voor diezelfde onderwerpen regels vast te stellen (tenzij de rijksregels die mogelijkheid expliciet bieden op grond van artikel 4.20).

Tweede lid

Net als in veel grondslagen voor algemene regels in de huidige wetgeving (zoals de artikelen 8.40 van de Wet milieubeheer, 6.6 van de Waterwet, en 2 van de Woningwet) is voorzien in de mogelijkheid om in een ministeriële regeling de voorschriften uit de algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. Hiermee kan de uitvoeringsregelgeving, in het licht van de op het terrein van de leefomgeving vaak snelle technologische ontwikkelingen, zo nodig tijdig worden aangepast. Tevens is bepaald dat bij ministeriële regeling middelvoorschriften kunnen worden gesteld waarmee aan in de algemene regels gestelde doelenvoorschriften kan worden voldaan. Doelvoorschriften zijn voorschriften waarin een bepaald te bereiken doel wordt voorgeschreven, zonder voor te schrijven op welke wijze dat doel dient te worden bereikt. Dit geeft degene die de activiteit verricht de mogelijkheid om de voor hem meest geschikte maatregelen toe te passen om het doel te bereiken. Dit komt innovatie en flexibiliteit ten goede, maar biedt minder duidelijkheid over de toe te passen maatregelen voor degene die de activiteit verricht. Een mogelijkheid om dit nadeel te ondervangen is om maatregelen te formuleren, waarmee in beginsel (wanneer de maatregel correct wordt uitgevoerd) aan het doelvoorschrift wordt voldaan (zogenaamde erkende maatregelen). Dit geeft degene die de activiteit verricht en niet zelf de maatregelen wenst te bedenken om aan de doelvoorschriften te voldoen, de mogelijkheid om in plaats daarvan te voldoen aan de middelvoorschriften. Met het opnemen van deze mogelijkheid is niet beoogd uit de sluiten dat middelvoorschriften op grond van artikel 4.18 bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, al dan niet ter voldoening aan op grond van dat artikel gestelde doelvoorschriften.

Derde lid

Dit artikel geeft een mogelijkheid bij de op grond van het eerste lid gestelde regels aan te geven in hoeverre bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aanvullende regels kunnen worden gesteld. Dit biedt de mogelijkheid om voor de onderwerpen waarvoor dat mogelijk is aan te geven of de op grond van het eerste lid gestelde regels uitputtend zijn of dat er nog mogelijkheden zijn om decentraal aanvullende regels te stellen.

Vierde lid

In dit lid is bepaald dat bij het vaststellen van regels op grond van het eerste lid de grenzen van artikel 2.3 in acht worden genomen. Dit betekent dat in de nota van toelichting bij de algemene maatregel

van bestuur moet worden aangeven welke van de in dat artikel genoemde criteria grond vormen om over te gaan tot het stellen van rijksregels. Een algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel kan worden vastgesteld indien sprake is van een regio-overstijgend (nationaal) belang of als dat nodig is om redenen van doelmatigheid of doeltreffendheid van de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of van de overheidszorg als zodanig. Aard en schaalniveau van de problematiek en gewenste interventie alsmede de vereiste deskundigheid en ervaring zijn ook van belang (verwezen zij naar de toelichting bij artikel 2.3).

Artikel 4.19 (specificeren inhoud rijksregels)

In dit artikel wordt nader gespecificeerd dat de op grond van artikel 4.18 gestelde regels in ieder geval kunnen inhouden:

a. een plicht om van het verrichten van een daarbij aangewezen activiteit mededeling te doen aan een aangewezen bestuursorgaan of andere instantie,
b. een verbod een activiteit te verrichten, indien deze niet bij een in de algemene regels aangewezen bestuursorgaan of andere instantie is gemeld,
c. een verbod op het verrichten van daarbij aangegeven activiteiten.

Het artikel komt goeddeels overeen met artikel 4.8. Anders dan artikel 4.8 bevat dit artikel evenwel geen verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. De reden hiervoor is dat die vergunningplichten al in artikel 5.1 zijn opgenomen. Het verbod onder c geldt absoluut: afwijken daarvan is niet mogelijk. Op de mededeling (a) en de melding (b) is reeds ingegaan in de toelichting bij artikel 4.8. De huidige rijksregels bevatten op dit moment beide instrumenten, waarbij voor beide verschijningsvormen veelal het begrip melding wordt gebruikt en het verschil daartussen verder niet is beargumenteerd. De Wet milieubeheer maakt het in artikel 8.41 mogelijk een meldplicht in te voeren, maar verbiedt niet om zonder die melding een activiteit te verrichten. In de terminologie van de Omgevingswet zou dit een mededeling zijn. Dit geldt ook voor de melding opgenomen in artikel 6.7 van de Waterwet. Artikel 2 van de Woningwet maakt het mogelijk in algemene regels voorschriften inhoudende een verbod tot ingebruikneming of gebruik zonder het doen van een gebruiksmelding aan het bevoegd gezag op te nemen, hetgeen in terminologie van de Omgevingswet een melding betreft. Bij de aanpassing van de onderliggende regelgeving zal een keuze tussen beide verschijningsvormen – de mededeling of de melding – dienen te worden gemaakt.

Vermeld zij nog dat in de vast te stellen algemene maatregel(en) van bestuur het uitgangspunt zal worden gehanteerd dat een melding of mededeling slechts bij één instantie behoeft te geschieden, doorgaans het bevoegd gezag. Deze instantie draagt dan, waar nodig, zorg voor het doorzenden van de melding of mededeling aan andere instanties.

Het tweede lid maakt het mogelijk om op grond van artikel 4.18 te bepalen dat een algemene regel alleen geldt binnen een door een bestuursorgaan aangewezen beperkingengebied, taakgebied, zone, agglomeratie of ander gebied. Toepassing van deze mogelijkheid ligt bijvoorbeeld in de rede als ten tijde van het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.18 de algemene regels kunnen worden geformuleerd die moeten gaan gelden in bepaalde gebieden, maar de (exacte) locatie van die gebieden nog niet vaststaat.

Artikel 4.20 (maatwerkregels omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening)

Dit artikel maakt het mogelijk om op grond van artikel 4.18 onderwerpen aan te wijzen waarvoor in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de op grond van artikel 4.18 gestelde algemene regels. Vanwege de lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor een bepaald gebied aanvullende, nadere of afwijkende regels vast te stellen die generiek voor alle zich binnen dat gebied bevindende activiteiten gelden. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de verordening zelf worden vastgelegd. Daarbij kan ook worden bepaald voor welke locaties de maatwerkregels gelden. Het artikel bouwt voort op de mogelijkheden die reeds in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in de artikelen 8.42b van de Wet milieubeheer en 6.6, derde lid, van de Waterwet.

Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat afwijken slechts binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan of kan het afwijken aan een termijn worden gekoppeld.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

Dit artikel maakt het mogelijk om op grond van artikel 4.18 in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk te voorzien door het bevoegd gezag binnen de algemene regels de mogelijkheid te bieden maatwerkvoorschriften te stellen. Het is het equivalent voor het Rijk van artikel 4.9. Voor de toelichting

zij verwezen naar dat artikel. De laatste zin van het eerste lid biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de inhoud van de maatwerkvoorschriften. Zo mogelijk kan daarbij worden aangesloten bij de op grond van hoofdstuk 5 gestelde regels over de omgevingsvergunning.
Het artikel bouwt voort op de mogelijkheden die reeds in verschillende wetten zijn opgenomen, zoals in de artikelen 8.42 en 8.42a van de Wet milieubeheer, 6.6, tweede lid, van de Waterwet en 2, derde lid, van de Woningwet.

In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om in een activiteiten-amvb te bepalen dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, als op het verrichten van de activiteit niet alleen algemene regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar voor het verrichten daarvan ook een omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 4.22 (gelijkwaardigheid)

Dit artikel biedt de mogelijkheid voor degene die de activiteit verricht een gelijkwaardige maatregel toe te passen, in plaats van een op grond van artikel 4.18 voorgeschreven verplichte maatregel. Het artikel is grotendeels het equivalent van artikel 4.10. Anders dan dat artikel, waarin deze mogelijkheid is geregeld voor in het omgevingsplan of de verordening voorgeschreven maatregelen, geldt deze mogelijkheid voor in algemene maatregelen van bestuur voorgeschreven maatregelen van rechtswege. Voor het toepassen van de alternatieve maatregel is derhalve geen voorafgaande toestemming nodig van het bevoegd gezag, tenzij toepassing is gegeven aan het derde lid.

De bestaande wetten gaan verschillend met gelijkwaardigheid om. Zo bevat artikel 8.40a van de Wet milieubeheer een regeling, waarbij toepassing van gelijkwaardige maatregelen pas mogelijk is, als dat in de algemene regels is bepaald. Een dergelijke bepaling is in de meeste algemene regels gebaseerd op dat artikel opgenomen. Artikel 8.40a van de Wet milieubeheer gaat daarbij uit van een voorafgaande instemming van het bevoegd gezag. Met dit artikel worden de regels voor de toepassing van gelijkwaardige maatregelen in de uitvoeringsregelgeving geharmoniseerd, wat de duidelijkheid en toegankelijkheid ten goede komt.

§ 4.6.2 Bijzondere bepalingen over rijksregels

De artikelen 4.23 tot en met 4.27

Met deze artikelen wordt voorgesteld voor de daarin genoemde onderwerpen in ieder geval op grond van artikel 4.18 rijksregels vast te stellen. Het betreffen onderwerpen waarvoor voldaan is aan de criteria van artikel 2.3, tweede lid. Voor een groot deel van deze onderwerpen zijn reeds algemene maatregelen van bestuur vastgesteld (Activiteitenbesluit en andere besluiten die nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu reguleren, Bouwbesluit, Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). Het gegeven dat een onderwerp in een dergelijke imperatieve grondslag is opgenomen, betekent enkel dat voor die onderwerpen algemene maatregelen van bestuur moeten worden vastgesteld. Het betekent uitdrukkelijk niet dat de regering wordt opgedragen die onderwerpen uitputtend te reguleren. Ook voor deze imperatieve onderwerpen blijft het mogelijk (deel)onderwerpen onder de omgevingsvergunningplicht te brengen, of op onderdelen ruimte te laten voor het reguleren via het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Dit betreft een voortzetting van de systematiek van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. De imperatieve redactie van dat artikel dwingt immers evenmin tot het vaststellen van uitputtende algemene regels voor inrichtingen, ook thans is van de mogelijkheid gebruik gemaakt (deel)onderwerpen te blijven reguleren middels de omgevingsvergunning.

Artikel 4.23 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 4.18 voor de daarin genoemde richtlijnen in ieder geval op grond van artikel 4.18 algemene regels vast te stellen. De verplichting strekt tot het implementeren van één of meer aspecten van deze richtlijnen die zich daarvoor lenen in algemene regels. De reden daarvoor is dat het niet mogelijk is al deze richtlijnen geheel in algemene regels te implementeren. Voor de implementatie van sommige richtlijnen zijn namelijk (ook) andere regels dan algemene regels nodig (zoals instructieregels) of zijn bijvoorbeeld omgevingsvergunningplichten vereist.

Artikel 4.24 (rijksregels bouwen)

Dit voorgestelde artikel draagt de regering op om algemene regels te stellen in het belang van een veilige, gezonde en duurzame gebouwde omgeving. Die regels hebben betrekking op nieuw te bouwen gebouwen en andere bouwwerken, op het verbouwen, de staat, het gebruik en de sloop van bestaande bouwwerken en op het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. De regels worden

vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu gesteld. Het gaat daarbij zowel om technische regels, zoals regels over de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de energieprestatie van gebouwen en over de minimaal vereiste kwaliteit van bouwwerkgebonden installaties, als om andere regels, zoals procedurele regels over het doen van meldingen aan het bevoegd gezag, regels over andere informatieverplichtingen aan het bevoegd gezag en regels over het onderhoud van bouwwerkgebonden installaties. Thans zijn dergelijke regels op grond artikel 2 van de Woningwet gesteld in het Bouwbesluit 2012 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling. Dat artikel biedt momenteel tevens de grondslag voor het in het Bouwbesluit 2012 stellen van regels over de staat en het gebruik van open erven en terreinen. Die grondslag is niet in dit wetsvoorstel overgenomen, omdat het stellen van dergelijke regels in het algemeen het best op gemeentelijk niveau kan plaatsvinden. Bij het stellen van de algemene regels als bedoeld in dit artikel zal ook een vergelijkbaar met de in artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen uitzonderingsmogelijkheid voor monumenten terugkeren. De specifieke grondslag hiervoor in het huidige artikel 6, eerste lid, van de Woningwet, behoeft hiertoe overigens niet expliciet terug te keren in de Omgevingswet. De afweging of en in welk geval bij welke categorieën bouwwerken welke regels worden gesteld, maakt het inherent mogelijk om voor monumenten afwijkende regels of in het geheel geen regels te stellen met betrekking tot bepaalde onderwerpen. Voorts is op grond van artikel 4.21 mogelijk om onderwerpen aan te wijzen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Op die basis wordt het mogelijk gemaakt om specifieke afwijkende regels te stellen ten aanzien van monumenten.

Artikel 4.25 (rijksregels milieu)

Eerste lid

Dit lid draagt de regering op om op grond van artikel 4.18 in ieder geval in het belang van het beschermen en verbeteren van het milieu algemene regels te stellen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen die locatiegebonden milieuactiviteiten daarvoor kunnen veroorzaken. Het artikel is de opvolger van verschillende artikelen van wetten die opgaan in de Omgevingswet, waaronder:

a. artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, waarin is voorgeschreven om algemene milieuregels te stellen met betrekking tot inrichtingen;
b. artikel 10.32 van de Wet milieubeheer, op grond waarvan algemene regels worden gesteld met betrekking tot lozen van afvalwater in afvalwaterstelsels buiten inrichtingen;
c. de preventieve milieuregels ter bescherming van de bodem, zoals nu opgenomen in artikelen 6 tot en met 12a van de Wet bodembescherming.

De activiteiten genoemd onder b en c hebben mede betrekking op het lozen van afvalwater op of in de bodem, in rioolstelsels en op zuiveringstechnische werken die niet in beheer zijn bij een waterschap. Al deze lozingsroutes vallen onder het begrip ‘emissie’, omdat ze leiden tot directe of indirecte lozing in het water, maar ook uitstoot in de lucht of lozing in de bodem, afhankelijk van de behandeling en bestemming van het afvalwater. Emissies kunnen nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Naar aanleiding van de reactie van de Unie van Waterschappen op de voor consultatie voorgelegde versie van het wetsvoorstel is besloten om de activiteit lozen direct in een oppervlaktewaterlichaam deels niet als milieuactiviteit aan te merken, maar als waterkwaliteitsactiviteit en die activiteit te brengen onder de imperatieve grondslag voor het stellen van algemene regels voor watersystemen in artikel 4.26. Dat artikel volgt daarmee volledig de regeling van de Waterwet. Voor zover aan dat direct lozen andere nadelige gevolgen voor het milieu verbonden zijn dan effecten op het oppervlaktewaterlichaam waarop wordt geloosd, vallen die overigens wel onder het begrip milieuactiviteit. In die onderliggende regelgeving, zoals het eerdergenoemde Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen, zijn de regels voor alle lozingen reeds bij elkaar gebracht, en dat kan ook zo blijven.

De imperatieve grondslag heeft betrekking op locatiegebonden activiteiten. Het begrip locatiegebonden activiteiten is breder dan het in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer gehanteerde begrip ‘inrichting’ en omvat ook een belangrijk deel van de hierboven onder b en c genoemde activiteiten. Waar van een inrichting pas sprake is, wanneer een activiteit een zekere continuïteit heeft (in de praktijk wordt wel als richtlijn een termijn aangehouden van zes maanden), kan het begrip ‘locatiegebonden activiteit’ ook op een korter durende activiteit zien. Het feit dat het begrip ‘inrichting’ ziet op langer durende activiteiten, is goed verklaarbaar vanuit de ontstaansgeschiedenis daarvan. Het begrip ‘inrigting’ werd reeds gehanteerd in de Hinderwet uit 1875, die bepaalde dat het verboden is ‘inrigtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te rigten zonder vergunning’. Waar het bij een vergunningplicht minder voor de hand ligt om kortdurende activiteiten daaronder te brengen, vanwege de lange periode die de vergunningprocedure in beslag neemt in verhouding tot de duur en milieugevolgen van een dergelijke activiteit, is het kortdurende karakter bij het reguleren door middel van algemene regels geen bezwaar. Na de brede introductie van algemene regels worden in de praktijk dan ook voor dergelijke korter durende activiteiten veelal dezelfde voorschriften gesteld als voor langer durende verder identieke activiteiten. Vanwege het bestaan van het begrip inrichting

gebeurt dat thans echter in zelfstandige algemene maatregelen van bestuur, zoals het Besluit lozen buiten inrichtingen, wat de overzichtelijkheid van de regelgeving niet ten goede komt. Met het wegvallen van het begrip inrichting kunnen de algemene regels voor langere en kortere activiteiten worden geïntegreerd, waarbij het uiteraard mogelijk blijft om, waar nodig, voor korter durende activiteiten afgestemde voorschriften te stellen, bijvoorbeeld omdat voor het beperken van nadelige gevolgen van die activiteiten geen permanente emissiebeperkende technieken kunnen worden geplaatst.

De op de onder b en c genoemde grondslagen gebaseerde algemene regels hebben deels ook betrekking op niet locatiegebonden activiteiten, zoals mobiele activiteiten in de openbare ruimte. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen regels met betrekking tot die activiteiten gebaseerd worden op de algemene grondslag in artikel 4.18.

Tweede lid

Het tweede lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels met name gericht zijn. Dit artikel bouwt voort op de te beschermen belangen die in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn genoemd.

Derde lid

Het derde lid legt vast, waartoe de regels die gelden voor locatiegebonden activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu mede moeten strekken. Het artikel is ontleend aan artikel 11 van de Richtlijn industriële emissies en bouwt voort op verschillende bepalingen in de huidige wetgeving.
Bij het formuleren van thans geldende bepalingen van de Wabo en de Wet milieubeheer heeft de Europese regelgeving reeds een belangrijke rol gespeeld. Door de opeenvolgende aanpassingen en verwijzingen tussen de verschillende wetten is echter een complex en slecht toegankelijk geheel aan bepalingen over de inhoud van algemene regels ontstaan. Het derde lid van artikel 4.25 bevat daarom een samenhangende en op Europese regels afgestemde bepaling over de inhoud van de algemene rijksregels.

In de thans geldende wetgeving is de inhoud van dit artikellid verspreid over verschillende artikelen, waardoor de samenhang niet goed tot uitdrukking komt. Zo wordt in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, dat de grondslag vormt voor algemene regels met betrekking tot activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu, onder meer artikel 2.22, tweede en derde lid van de Wabo van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikel verwijst vervolgens onder meer naar artikel 2.14 van de Wabo, dat in het eerste lid, onder c, onder meer bepaalt dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast en een verwijzing bevat naar milieukwaliteitseisen, vastgesteld bij of krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Het eerste lid, onder b, van artikel 2.14 van de Wabo bevat een verwijzing naar artikelen 10.14 van de Wet milieubeheer, dat een verbinding legt met het afvalbeheersplan en de voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalstoffen en artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, dat een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater bevat. Artikel 1.1 van de Wet milieubeheer hanteert de begrippen doelmatig beheer van afvalstoffen en doelmatig beheer van afvalwater, waarin naar de hiervoor genoemde voorkeursvolgorden wordt verwezen.

Het hierboven genoemde artikel 2.22 van de Wabo bevat ook een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot het aan de omgevingsvergunning (en via het van overeenkomstige toepassing verklaren daarvan op de voorbereiding van de algemene regels dus ook aan die algemene regels) verbinden van voorschriften. Wat milieu betreft is daaraan invulling gegeven met artikel 5.7 van het Besluit omgevingsrecht, dat onder andere het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen noemt, het beperken van nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting, het voorkomen van ongevallen en het beperken van de gevolgen daarvan en het treffen van maatregelen bij definitieve bedrijfsbeëindiging.

Artikel 4.26 (rijksregels watersystemen)

Eerste lid

Dit artikel draagt de regering op om voor bepaalde wateractiviteiten (onderdeel a) en beperkingengebiedactiviteiten (onderdeel b) algemene regels te stellen. Onder wateractiviteiten worden waterkwaliteits- en waterkwantiteitsactiviteiten verstaan. Regels over waterkwaliteitsactiviteiten zijn thans gesteld op grond van artikel 6.6 van de Waterwet in samenhang met artikel 6.2 van die wet onder andere in het Activiteitenbesluit. Regels over waterkwantiteitsacticiteiten zijn thans gesteld op grond van artikel 6.6 in samenhang met artikel 6.5 van de Waterwet in het Waterbesluit en de

Waterregeling, en hebben betrekking op het onttrekken van grondwater en infiltreren van water waarvoor geen vergunning is vereist, en op het water brengen in en ontrekken aan oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Regels over het brengen van water in en onttrekken van water aan wateren in beheer bij het waterschap worden thans gesteld in de keur, welke regels op grond van artikel 4.2 in de waterschapsverordening een plaats zullen krijgen.
Met betrekking tot natte waterstaatswerken in beheer bij Onze Minister zijn algemene regels over beperkingengebiedactiviteiten thans gesteld in het Waterbesluit en de Waterregeling. Op grond van daarvan kunnen bijvoorbeeld zonder vergunning bepaalde bouwwerken in het beperkingengebied worden gebouwd, activiteiten van ondergeschikt belang worden uitgevoerd, of kan door of vanwege de beheerder onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken worden uitgevoerd.

De Adviesgroep Water heeft er in de consultatie voor gepleit om afvalwater als geheel binnen het activiteitenbesluit te regelen en daarmee kwaliteit en kwantiteit te integreren, uiteraard met behoud van de mogelijkheid voor waterschappen om lokaal te differentiëren.
Evenals onder de Waterwet wordt het lozen van water en het lozen van stoffen nog op wetsniveau onderscheiden. Het lozen van stoffen valt onder de waterkwaliteitsactiviteit, het lozen van water onder de waterkwantiteitsactiviteit. Dit staat er echter niet aan in de weg om regels met betrekking tot beide activiteiten en andere activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu in één algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.18 op te nemen, met een eventuele mogelijkheid van maatwerkregels op grond van artikel 4.20. Bij de aanpassing van de uitvoeringsregelgeving kan deze suggestie nader worden bezien.

Tweede lid

Voor algemene regels die activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu reguleren bepaalt het derde lid van artikel 4.25 waartoe die algemene regels in ieder geval moeten strekken. Omdat de waterkwaliteitsactiviteit ook een activiteit is met nadelige gevolgen voor het milieu, is in het tweede lid een met het derde lid van artikel 4.25 vergelijkbare bepaling opgenomen. Deze bepaling is beperkt tot de aspecten die relevant zijn voor waterkwaliteitsactiviteiten.

Artikel 4.27 (hygiëne en veiligheid zwemmen en baden)

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 4.18 regels te stellen voor een aantal onderwerpen die verband houden met de hygiëne en veiligheid van zwemmen en baden. Dit artikel is de opvolger van de artikelen 3 en 4 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Hoofdstuk 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit

Afdeling 5.1 De omgevingsvergunning

§ 5.1.1 Verbodsbepalingen

Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)

Algemeen

Artikel 5.1 bevat de kern van de regeling van de omgevingsvergunning, te weten het verbod om zonder omgevingsvergunning de in het eerste tot en met derde lid omschreven activiteiten te verrichten. Van deze activiteiten zijn begripsomschrijvingen opgenomen in de bijlage bij het wetsvoorstel. Voor de toelichting op deze begrippen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijlage.
Artikel 5.1 is vergelijkbaar met artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo. Anders dan in dat artikellid, wordt in artikel 5.1 niet meer het overkoepelende begrip ‘project’ gehanteerd als centraal aangrijppunt voor de vergunningplicht. In dit begrip kan de suggestie worden gelezen dat voor alle activiteiten binnen een project gelijktijdig omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Dit is echter niet het geval. Die verplichting betreft onder de Wabo slechts zogeheten onlosmakelijke activiteiten, welk begrip overigens in dit wetsvoorstel niet langer zal worden gehanteerd. In paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting is dit al nader toegelicht.
Het vorenstaande heeft ertoe geleid dat het begrip ‘project’ in artikel 5.1 is losgelaten, behoudens in geval van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit, die is opgenomen in artikel 5.1, derde lid, onder a. Het begrip ‘project’ wordt in de begripsomschrijving van die activiteit (zie de bijlage bij het wetsvoorstel) echter gebruikt in de betekenis die het heeft in het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming (33 348) en niet als centraal aangrijppunt voor de vergunningplicht voor alle aangewezen vergunningplichtige activiteiten.

De vergunningplichtige activiteiten zijn in artikel 5.1 op wetsystematische dan wel inhoudelijke gronden onderverdeeld in drie leden. Het eerste lid bevat de activiteiten waarvoor de aanwijzing van vergunningvrije gevallen plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur. In dit verband wordt erop gewezen dat anders dan voor de activiteiten onder a, c en d van dat lid voor de zogeheten locatieontwikkelingsactiviteit (onder b), die vergelijkbaar is met de activiteit uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, op dit moment onder de Wabo geen vergunningvrije gevallen zijn aangewezen. Niet kan echter worden uitgesloten dat daartoe op enig moment de behoefte zal bestaan. Daarom is in het eerste lid met die mogelijkheid rekening gehouden.
Het tweede lid bevat de activiteiten waarvoor juist de aanwijzing van gevallen waarin een vergunning is vereist plaatsvindt bij algemene maatregel van bestuur.
Het derde lid bevat vergunningplichtige activiteiten die op inhoudelijke gronden in een afzonderlijk lid zijn opgenomen. Hierop zal bij de toelichting op het derde lid nader worden ingegaan.

Eerste en tweede lid

De in deze leden opgesomde activiteiten zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de in artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo opgesomde activiteiten. Dit betreft de activiteiten in het eerste lid, onder a tot en met c, alsmede de activiteiten in het tweede lid, onder a en b. Soms is echter wel de omschrijving van die activiteiten gewijzigd of zijn die activiteiten niet als afzonderlijke vergunningplichtige activiteit benoemd, omdat deze, als gevolg van bij dit wetsvoorstel gemaakte systeemkeuzes, opgaan in de omschrijving van een activiteit met een bredere reikwijdte.
In dat verband wordt in de eerste plaats gewezen op het eerste lid, onder b, dat in de plaats komt van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarin als omgevingsvergunningplichtige activiteit wordt genoemd het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of andere met name genoemde planologische besluiten. Dit betreft in de terminologie van dit wetsvoorstel een zogeheten 'locatieontwikkelingsactiviteit'. Onder de noemer van de locatieontwikkelingsactiviteit zullen in de systematiek van dit wetsvoorstel ook vallen de vergunningplichtige activiteiten in artikel 2.1, eerste lid, onder b, g en h, van de Wabo. Dit betreft, kort samengevat, het verrichten van aanlegactiviteiten en het slopen van bouwwerken, beide voor zover dat in het bestemmingsplan is bepaald, en het slopen van een bouwwerk in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht. Omdat het bestemmingsplan opgaat in het omgevingsplan vallen deze activiteiten in de Omgevingswet onder het verbod van artikel 5.1, eerste lid, onder b. Dit betreft ook de vergunningplicht voor het slopen van een bouwwerk in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht, omdat de concrete bescherming daarvan vertaald dient te worden in het omgevingsplan. In dit verband wordt verwezen naar artikel 2.27 van dit wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarop. Het samengaan van de vergunningplichtige sloopactiviteiten uit artikel 2.1, eerste lid, onder g en h, van de Wabo in artikel 5.1, eerste lid, onder b, ligt ook voor de hand vanwege het gelijkluidende toetsingskader voor deze activiteiten in artikel 2.16 van de Wabo. Bijkomend effect van het opgaan van deze vergunningplichten in het omgevingsplan is dat tot het opnemen van een sloopverbod daarin ook zal kunnen worden besloten op andere gronden dan die ten grondslag liggen aan artikel 2.1, eerste lid, onder g en h, van de Wabo (een goede ruimtelijke ordening respectievelijk de ligging in een door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht). Dit wordt mogelijk doordat locatieontwikkelingsregels niet meer beperkt hoeven te zijn tot regels in verband met de goede ruimtelijke ordening, maar ook elementen van een gemeentelijke verordening kunnen bevatten. Hierbij is een goede omgevingskwaliteit leidend. Bij een locatieontwikkelingsregel zou dan bijvoorbeeld ook de functie 'bouwhistorische waarden' kunnen worden toegekend aan een locatie met bouwhistorische waarden op een niet of nauwelijks zichtbare plek. Hiermee kan worden voorzien in de maatschappelijke behoefte om bepaalde cultuurhistorisch waardevolle panden voor sloop te behoeden, zonder meteen te hoeven overgaan tot aanwijzing als gemeentelijk monument. In het verlengde van deze gewijzigde, meer op de lokale situatie toegespitste grondslag voor het opnemen van een sloopverbod in het omgevingsplan kan de gemeente in dat plan ook de te betrekken gronden bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit, bedoeld in artikel 4.12, toespitsen op die lokale situatie. Het kan dus zijn dat een gemeente zich daarbij niet beperkt tot het louter voorkomen van gaten in de bebouwing van het stads- of dorpsgezicht.
Overigens zal ook de in artikel 2.2, eerste lid, onder c, van de Wabo geregelde vergunningplichtige activiteit (het slopen van een bouwwerk in een gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht; in dit wetsvoorstel artikel 5.4, aanhef en onder b) opgaan in artikel 5.1, eerste lid, onder b, voor zover een gemeente ervoor kiest dit met gebruikmaking van locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan te regelen. Ter verdere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Eveneens afkomstig uit de Wabo is de in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van dit wetsvoorstel opgenomen vergunningplicht voor de rijksmonumentenactiviteit. Voor de inhoud van dit begrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de begrippen uit de bijlage. Anders dan in de Wabo zijn archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer uitgezonderd. Het voorstel is om de voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot

deze monumenten thans nog afzonderlijk op grond van de Monumentenwet 1988 vereiste vergunning eveneens te laten integreren in de omgevingsvergunning.

Een andere al uit de Wabo bekende vergunningplichtige activiteit waarvan wordt voorgesteld de omschrijving te wijzigen, betreft de milieuactiviteit. De gevallen van activiteiten die vergunningplichtig zijn, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor de inhoud van het begrip milieuactiviteit wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de begrippen uit de bijlage.
Artikel 5.1, tweede lid, onder b, komt in de plaats van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, waarin als omgevingsvergunningplichtige activiteit wordt genoemd het oprichten, het veranderen of de werking veranderen of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk, en in de plaats van artikel 40 van de Mijnbouwwet, dat een vergelijkbare bepaling bevat voor mijnbouwwerken op zee. Laatstgenoemde bepaling is niet meer noodzakelijk omdat artikel 5.1, tweede lid, onder b, op basis van artikel 1.5 van dit wetsvoorstel ook van toepassing zal zijn in de EEZ. De achtergrond van het loslaten van het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht is in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting al nader toegelicht.
In verband met deze wijziging is het niet langer meer nodig om, zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo het geval is, een afzonderlijke vergunningplicht met betrekking tot mijnbouwwerken op te nemen. Deze vergunningplicht strekt tot beoordeling van de milieugevolgen van een mijnbouwwerk op vergelijkbare wijze als de beoordeling van de milieugevolgen van een inrichting. Een mijnbouwwerk kan echter niet in alle gevallen als een inrichting worden aangemerkt en wordt daarom voor de vergunningplicht als aparte entiteit onderscheiden. Het loslaten van het inrichtingenbegrip brengt mee dat dit niet langer noodzakelijk is. Activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk kunnen op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder b, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Dit is een goed voorbeeld van de integratie in de regelgeving die door het loslaten van het begrip 'inrichting' kan worden bereikt. Het begrip 'mijnbouwwerk' zal als onderscheidend criterium nog wel relevant blijven voor het bepalen van het bevoegd gezag om op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk te beslissen. De Minister van Economische Zaken is hiervoor het bevoegd gezag. De bevoegdheidsregeling zal in het Omgevingsbesluit op basis van artikel 5.10 van het wetsvoorstel nader worden uitgewerkt.

Volledig nieuwe activiteiten die bij dit wetsvoorstel onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning worden gebracht zijn omschreven in artikel 5.1, eerste lid, onder d, en tweede lid, onder c tot en met f. Dit betreft activiteiten waarvoor naar geldend recht een vergunning of ontheffing is vereist krachtens de artikelen 6.2 tot en met 6.5 van de Waterwet (eerste lid, onderdeel d, tweede lid, onderdelen c en f, aanhef en onder 2°), de Ontgrondingenwet (onderdeel d), het Mijnbouwbesluit (onderdeel e) en de Mijnbouwwet en diverse wetten met betrekking tot infrastructurele werken (onderdeel f, aanhef en onder 1°, 3°, 4° en 5°). Het betreft hier de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet en de Spoorwegwet 1875.
Met betrekking tot de vergunningplicht in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, aanhef en onder 1° en 2° (beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot droge en natte waterstaatswerken) wordt er voor de goede orde op gewezen dat de reikwijdte van deze vergunningplicht zich op zichzelf kan uitstrekken tot waterstaatswerken van zowel rijksbelang – zoals bijvoorbeeld de Noordzee – als regionaal belang. Er zullen echter alleen vergunningplichtige gevallen met betrekking tot waterstaatswerken van regionaal belang worden aangewezen voor zover daarvoor gelet op artikel 2.3, tweede lid, aanleiding is. Zie hierover verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.2,eerste lid. Voor het overige blijft voor dit onderwerp de beleidsvrijheid van andere overheden bestaan om droge en natte waterstaatswerken van regionaal belang te reguleren, bijvoorbeeld door middel van een vergunningplicht in de waterschaps- of omgevingsverordening.
Anders dan artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo kent artikel 5.1 geen restcategorie omgevingsvergunningplichtige activiteiten meer die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Dit moet worden gezien in het licht van het principe van de Omgevingswet dat de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten op rijksniveau slechts kan plaatsvinden als daarvoor aanleiding is gelet op de criteria, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid. Dit betekent dat voor de aanwijzing van een geheel nieuwe vergunningplichtige activiteit een wetswijziging noodzakelijk zal zijn. In dat verband wordt verder verwezen naar de toelichting bij artikel 5.2, eerste lid.
Het bovenstaande heeft overigens geen gevolgen voor de onder de Wabo op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van die wet geïntroduceerde zogeheten Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM). Met het loslaten van het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht voor de 'milieu-omgevingsvergunning', en het in plaats daarvan koppelen van die vergunningplicht aan nader omschreven activiteiten, is het ook niet meer nodig om de OBM op een afzonderlijke grondslag te baseren. Die vergunning zal rechtstreeks onder de grondslag van artikel 5.1, tweede lid, onder b, komen te vallen.

Derde lid

Dit lid bevat de opsomming van een tweetal omgevingsvergunningplichtige activiteiten met betrekking tot natuur, de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit. In het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming (Kamerstukken II 2011/12, 33 348) wordt al voorgesteld om deze activiteiten als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder j en k, van de Wabo. Voor deze activiteiten geldt de bijzonderheid dat deze slechts omgevingsvergunningplichtig zijn voor zover deze activiteiten bestaan uit een of meer vergunningplichtige activiteit in artikel 5.1, eerste of tweede lid, zoals een milieuactiviteit in een Natura 2000-gebied (tweede lid, onder b), dan wel in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6. In dat geval worden de gevolgen voor natuur van de desbetreffende activiteit in het kader van de omgevingsvergunning meegenomen. Is deze samenloop met een andere vergunningplichtige activiteit er niet, dan is voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit een afzonderlijke vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist. In dat verband wordt verwezen naar de afstemmingsbepalingen in de artikelen 2.7, vijfde lid, 3.3, achtste lid, 3.8, achtste lid, en 3.10, tweede lid, van het eerder genoemde wetsvoorstel. Ten einde het hanteren van deze samenloopconstructie duidelijker tot uitdrukking te brengen, is de omgevingsvergunningplicht voor de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit in artikel 5.1 in een afzonderlijk artikellid opgenomen.

Artikel 5.2 (afbakening vergunningplicht artikel 5.1)

Dit artikel duidt nader de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de aanwijzing van vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid.
Artikel 5.2, eerste lid, maakt duidelijk dat bij die aanwijzing de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht zullen worden genomen. Dit artikellid bevat algemene criteria om te bepalen wanneer een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan van het Rijk wordt uitgeoefend. Per saldo betekent dit dat binnen de systematiek van artikel 5.1 (dus door de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van ofwel vergunningvrije, ofwel vergunningplichtige gevallen) slechts die gevallen vergunningplichtig zullen zijn waar daarvoor aanleiding is op grond van de criteria, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid. Dit betreft de aanwezigheid van een regio-overstijgend belang, het belang van een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
Met het eerste lid wordt tot uitdrukking gebracht het principe van de Omgevingswet om, in ieder geval voor zover het betreft activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarvoor op rijksniveau regels worden gesteld, zoveel mogelijk te werken met algemene regels in plaats van een toestemming vooraf in de vorm van een vergunning. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de in artikel 2.3, tweede lid, genoemde criteria eveneens ten grondslag liggen aan de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten als zodanig in artikel 5.1.
Artikel 5.2, tweede lid,maakt duidelijk ter uitvoering van welke internationale verplichtingen – een van de criteria uit artikel 2.3, tweede lid – op grond van artikel 5.1, tweede lid, in ieder geval vergunningplichtige gevallen zullen worden aangewezen.

Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht vanwege andere regels in het omgevingsplan dan locatieontwikkelingsregels)

Dit artikel brengt onder de reikwijdte van het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten die activiteiten waarvoor dat in een omgevingsplan in andere regels dan locatieontwikkelingsregels is bepaald. Bij die andere regels heeft het gemeentebestuur de vrijheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning (zie artikel 4.8, tweede lid). Voor locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan is die vrijheid er niet. Daarvoor kan altijd op basis van artikel 5.1, eerste lid, onder b, een omgevingsvergunning worden aangevraagd om af te wijken van die regels. Voor de goede orde wordt er op gewezen dat dit niet betekent dat die omgevingsvergunning dan ook zal worden verleend. Deze 'buitenplanse' locatieontwikkelingsvergunning verzekert met het oog op het creëren van flexibiliteit voor de uitvoeringspraktijk slechts dat voor een categorie regels in een omgevingsplan die voor die praktijk van groot belang is, een instrument voorhanden is om van dat plan te kunnen afwijken, zodat niet eerst het plan zelf hoeft te worden gewijzigd. Voor een verdere toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar de paragrafen 4.4.2 en 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht vanwege gemeentelijke verordeningen)

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo. Het bevat een opsomming van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waarvoor, als een gemeentelijke verordening, zoals bijvoorbeeld de APV, een toestemmingsvereiste bevat voor het verrichten van die activiteit in de

vorm van een vergunning of ontheffing, dat toestemmingsvereiste geldt als verbod om de activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Het gaat hier dus niet om toestemmingsvereisten voor activiteiten die in het omgevingsplan worden gereguleerd. Zoals hiervoor bij de toelichting op artikel 5.3 is gebleken, kan voor dergelijke activiteiten, afhankelijk van de aard van de regels die op die activiteit betrekking hebben, op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, dan wel 5.3 een omgevingsvergunning zijn vereist.

Voor zover de omschrijving van de in artikel 5.4 opgesomde activiteiten is gewijzigd – dit betreft met name de onderdelen a en b (gemeentelijke monumenten en gemeentelijke beschermde stads- of dorpsgezichten) – is dat een uitvloeisel van de bij dit wetsvoorstel gewijzigde systematiek om die monumenten en stads- of dorpsgezichten aan te wijzen. Ter verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van de toelichting. Zie ook de toelichting op het begrip 'gemeentelijk monument' in de artikelsgewijze toelichting op de begrippen.
Daarnaast zijn in onderdeel a ook enige redactionele wijzigingen aangebracht. Het 'in enig opzicht wijzigen' is tekstueel vereenvoudigd tot 'wijzigen'. Dit is louter een redactionele vereenvoudiging waarmee geen verschil in betekenis is beoogd. Verder is het 'laten gebruiken' niet langer uitdrukkelijk omschreven, omdat dit in het systeem van dit wetsvoorstel ook onder 'gebruiken' moet worden begrepen.

Anders dan artikel 2.2 van de Wabo, heeft artikel 5.4 geen betrekking op toestemmingsvereisten in provinciale verordeningen. Achtergrond hiervan is dat voor provinciale staten, anders dan voor de gemeenteraad in relatie tot het omgevingsplan, al direct de plicht geldt om alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving op te nemen in de omgevingsverordening. Dit is toegelicht in paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van de toelichting. Activiteiten die in de provinciale omgevingsverordening worden gereguleerd, worden op grond van artikel 5.6 onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht gebracht.

Niet langer is voorzien in een bepaling als artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo, op grond waarvan bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening voor andere activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving dan uitdrukkelijk in artikel 2.2, eerste lid, genoemd, het verbod kan worden opgenomen om die activiteiten te verrichten zonder omgevingsvergunning. Voor provinciale verordeningen is dit, zoals hiervoor is gebleken, niet langer meer van belang; alle provinciale regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving dienen in de omgevingsverordening te worden opgenomen. Waterschapsverordeningen vallen geheel onder de reikwijdte van artikel 5.5. Het mogelijk maken om bij gemeentelijke verordeningen, die niet op basis van de Omgevingswet tot stand zijn gekomen, de omgevingsvergunning als toestemmingsvereiste op te nemen, druist in tegen de integratie die met de Omgevingswet wordt nagestreefd. Als een gemeente een toestemmingsvereiste in de vorm van een omgevingsvergunning wil stellen voor een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet in artikel 5.4 wordt genoemd, dan dient zij de desbetreffende activiteit met locatieontwikkelingsregels dan wel met andere regels in een omgevingsplan te reguleren. Het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor die activiteit is dan mogelijk op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, dan wel 5.3.

Artikel 5.5 (omgevingsvergunningplicht vanwege waterschapsverordening)

Analoog aan artikel 5.3 brengt dit artikel onder de reikwijdte van het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten die activiteiten waarvoor dat in een waterschapsverordening is bepaald. Het waterschap heeft in zijn waterschapsverordening de vrijheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning (zie artikel 4.8, derde lid).

Artikel 5.6 (omgevingsvergunningplicht vanwege omgevingsverordening)

Analoog aan de artikelen 5.3 en 5.5 brengt dit artikel onder de reikwijdte van het verbod om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten die activiteiten waarvoor dat in een omgevingsverordening is bepaald. De provincie heeft in haar omgevingsverordening de vrijheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning (zie artikel 4.8, derde lid).

Artikel 5.7 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)

Dit artikel, dat vergelijkbaar is met artikel 2.3 van de Wabo, bevat het verbod om te handelen in strijd met een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift.

De strafbaarstelling van overtreding van de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde bepalingen, zoals een aan een omgevingsvergunning verbonden voorschrift, zal bij de invoeringswet worden

geregeld in de Wet op de economische delicten. Omdat niet elke activiteit evenveel gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving zal er daarbij naar worden gestreefd om differentiatie in de strafbaarstelling aan te brengen.

Artikel 5.8 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.3a van de Wabo. Het eerste lid bevat het verbod om een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten. Op grond van het tweede lid geldt dit verbod niet voor bouwwerken waarvan het bouwen is aangewezen als vergunningvrij, met dien verstande dat als sprake is van een vergunningvrij bouwwerk waarvan de aanwezigheid slechts een beperkte periode is toegestaan, zoals een bouwkeet op een bouwplaats, het verbod uit het eerste lid uitsluitend buiten toepassing blijft gedurende die periode.

§ 5.1.2 Reikwijdte omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag

Artikel 5.9 (aanvraag los of gelijktijdig)

Eerste lid

In dit artikellid is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel vervat dat de aanvrager volledige vrijheid heeft bij het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft. Hij kan ervoor kiezen om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen, dan wel voor verschillende activiteiten tegelijk. De wet biedt de aanvrager hiermee flexibiliteit. Anders dan in artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo wordt niet langer meer de eis gesteld dat de aanvrager ervoor dient te zorgen dat voor zogeheten onlosmakelijke activiteiten gelijktijdig een vergunning wordt aangevraagd. Op de achtergrond hiervan is al ingegaan in de paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Tweede lid

Dit lid bevat een uitzondering op het in het eerste lid vervatte uitgangspunt dat een aanvraag op meer activiteiten betrekking kan hebben. Deze uitzondering houdt in dat in het belang van een doelmatig waterbeheer een aanvraag om omgevingsvergunning voor een aantal nader bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen activiteiten, los van de aanvraag om omgevingsvergunning voor andere activiteiten moet worden ingediend. Deze aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur zal betrekking hebben op wateractiviteiten (waterkwaliteits- en waterkwantiteitsactiviteiten) en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1 en omgevingsvergunningplichtige activiteiten op grond van de waterschapsverordening. Voor de aangewezen activiteiten kan de omgevingsvergunning desgewenst uiteraard wel gelijktijdig bij dezelfde aanvraag worden aangevraagd.
Op de achtergrond van deze regeling, die samenhangt met de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan, is al ingegaan in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting. Concreet houdt de regeling in dat als een aanvrager zowel een vergunningplichtige activiteit met een watercomponent als bedoeld in artikel 5.9, tweede lid, als vergunningplichtige andere activiteiten wil verrichten, hij twee afzonderlijke aanvragen zal moeten indienen. Overigens zal, zoals al opgemerkt in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting, in zo'n situatie de aanvrager worden gefaciliteerd in die zin dat hij beide aanvragen via één aanvraaghandeling, met een eenmalige gegevensuitwisseling, kan indienen. In de praktijk zal de aanvrager dit daarom ervaren als één aanvraag. Op grond van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder a, zal op de behandeling van beide aanvragen de coördinatieregeling uit de Awb van toepassing zijn.

Derde lid

Een andere uitzondering op het in het eerste lid vervatte uitgangspunt inzake de aan de aanvrager toekomende vrijheid bij het inrichten van zijn aanvraag, is gelegen in het onderhavige derde lid. Dit lid bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en een omgevingsvergunning voor een waterkwaliteitsactiviteit gelijktijdig moeten worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies (ippc-installatie). Bij de gevallen die vallen onder de reikwijdte van het derde lid, zal het veelal gaan om situaties die ook al vallen onder de reikwijdte van het tweede lid, in die zin dat op grond van dat lid de verplichting geldt om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit en de omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit los van elkaar aan te vragen. Het derde lid voegt daaraan dus de verplichting toe om deze ook gelijktijdig aan te vragen. Gaat het om gevallen die niet onder het tweede lid vallen, dan leidt het derde lid tot de verplichting om de omgevingsvergunning voor de milieuactiviteit en de waterkwaliteitsactiviteit bij één aanvraag gelijktijdig aan te vragen.

Met de in het derde lid vervatte verplichting tot gelijktijdige aanvraag wordt de eis uit de richtlijn industriële emissies vertaald om bij het beslissen op een aanvraag om vergunning voor ippc-installaties te voorzien in een integrale beoordeling van alle milieueffecten van die installaties. Procedureel vindt artikel 5.9, derde lid, voor zover op grond daarvan twee aanvragen gelijktijdig worden ingediend, zijn vervolg in de artikelen 16.7 tot en met 16.13 van het wetsvoorstel. Op grond van deze artikelen is op de voorbereiding van de beslissingen op beide aanvragen de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing, met enige uitzonderingen en aanvullingen. Een vergelijkbare regeling als die met bovengenoemde artikelen wordt geboden, is thans vervat in de artikelen 3.16 tot en met 3.23 van de Wabo en de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid is artikel 5.9 van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning. Dit betreft dus de toepassing van zowel het eerste, tweede als derde lid.

Artikel 5.10 (bevoegd gezag omgevingsvergunning)

Dit artikel wijst in de eerste plaats het bevoegd gezag aan om op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen. Het kan daarbij gaan om zowel een aanvraag die betrekking heeft op één activiteit als een aanvraag die betrekking heeft op meer activiteiten. Uitgangspunt is dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij bij algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede of derde lid, het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten of een minister als bevoegd gezag zijn aangewezen.

Op grond van het tweede lid zullen deze bestuursorganen in het belang van een doelmatig waterbeheer worden aangewezen voor gevallen van wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten als bedoeld in artikel 5.1 en activiteiten als bedoeld in artikel 5.5. Dit zijn dezelfde activiteiten die op grond van artikel 5.9, tweede lid, kunnen worden aangewezen als activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning los moeten worden aangevraagd van de omgevingsvergunning voor niet-watergerelateerde activiteiten.

Op grond van het derde lid zullen daarnaast gedeputeerde staten of een minister bij algemene maatregel van bestuur ook als bevoegd gezag worden aangewezen voor gevallen van andere activiteiten dan in het tweede lid bedoeld.

Op grond van het vierde lid zal bij de aanwijzing van gedeputeerde staten of een minister op grond van het tweede of derde lid artikel 2.3 als maatstaf worden gehanteerd. Dit artikel bevat algemene criteria om te bepalen wanneer een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk wordt uitgeoefend. Bij de toepassing van het criterium ‘met het oog op een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang’, is het met name de aard van de activiteit als zodanig waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft die maakt dat gedeputeerde staten of een minister als bevoegd gezag zullen worden aangewezen.
Het criterium van een doelmatige of doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij de aanwijzing van het bevoegd gezag te differentiëren al naar gelang een aanvraag om omgevingsvergunning slechts betrekking heeft op één bepaalde activiteit waarbij een belang van een ‘hoger bestuursorgaan’ is betrokken, of op meer activiteiten, waarvan de activiteit met het betrokken belang van het hogere bestuursorgaan er één is. In die laatste situatie kan ervoor worden gekozen om het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag te laten zijn, met toekenning van het recht van advies of advies met instemming aan gedeputeerde staten of een minister voor de activiteit waarbij zij een betrokkenheid hebben. Toepassing van die instrumenten in een situatie waarin de aanvraag om omgevingsvergunning slechts betrekking heeft op één activiteit, zal echter vaak niet doelmatig zijn. In dat geval kan beter door het ‘hogere gezag’ zelf op de aanvraag worden beslist, dit ter voorkoming van bestuurlijke drukte.

Dit artikel wijst daarnaast ook het bevoegd gezag aan voor de toepassing van de artikelen 5.21, 5.22, 5.23 en 5.24. Dit betreft kort samengevat het uitvoering geven aan de actualiseringsplicht, het wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning of het intrekken van een omgevingsvergunning en de bevoegdheid om ambtshalve een revisievergunning te verlenen. Het zesde lid van het onderhavige artikel wijst hiervoor als bevoegd gezag aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.

Artikel 5.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

Dit artikel bevat een flexibiliteitsregeling vergelijkbaar met artikel 6.17 van de Waterwet. Toepassing van deze regeling zal aan de orde zijn in die gevallen waarin de inschatting die in de algemene

maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.10, tweede en derde lid, op voorhand is gemaakt met betrekking tot de zwaarte van de belangen van de verschillende bestuursorganen die bij de besluitvorming zijn betrokken, in een concreet geval niet juist blijkt te zijn; het bestuursorgaan dat werd geacht 'het zwaarste belang' te behartigen, blijkt in een concreet geval juist 'het lichtste belang' te behartigen. In zo'n geval is het niet efficiënt als het bestuursorgaan van het veronderstelde zwaarste belang functioneert als bevoegd gezag.
Naar aanleiding van de vragen die de regeling uit de Waterwet in de praktijk heeft opgeroepen, wordt in artikel 5.11 duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een instrument waarvoor delegatie noodzakelijk is. De bevoegdheidsoverdracht op basis van dit artikel voldoet immers aan de omschrijving van het begrip delegatie in artikel 10:13 van de Awb. Daarnaast is in artikel 5.11, eerste lid, uitdrukkelijk bepaald dat het 'ontvangende' bestuursorgaan met de delegatie moet instemmen. Het instemmingsvereiste strekt ertoe te voorkomen dat 'lagere' bestuursorganen, zonder dat hierover goede afspraken zijn gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld dienstverleningsovereenkomsten, het feitelijke werk voor de 'hogere' bestuursorganen moeten verrichten.
Het initiatief voor toepassing van artikel 5.11 ligt bij het bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.10 als bevoegd gezag is aangewezen, maar het staat een aanvrager uiteraard altijd vrij om bij dat bestuursorgaan een verzoek te doen tot toepassing van die bepaling.
Indien toepassing is gegeven aan artikel 5.11 dan geldt het op grond van dat artikel aangewezen bevoegd gezag voortaan als bevoegd gezag in relatie tot de desbetreffende vergunning. Zo zal het bijvoorbeeld op grond van artikel 18.2, eerste lid, bevoegd zijn tot handhaving.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toepassing van het eerste lid. Daarbij moet worden gedacht aan regels van procedurele of administratieve aard, zoals regels inzake de termijn waarbinnen toepassing kan worden gegeven aan artikel 5.11. Dit zal uiteraard op een moment moeten gebeuren waarop het bestuursorgaan dat bevoegd gezag wordt, nog op een zinnige wijze invulling kan geven aan zijn taak gelet op de beslistermijn die van toepassing is op de desbetreffende aanvraag om een omgevingsvergunning.

§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag

Artikel 5.12 (gedeeltelijke conversie aanvraag)

Op grond van dit artikel wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die ook een locatieontwikkelingsactiviteit is waarvoor niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend, ook aangemerkt als aanvraag om een omgevingsvergunning voor die locatieontwikkelingsactiviteit.
Het betreft hier de voortzetting van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo. Toepassing van die bepaling brengt mee dat op het moment dat noch de aanvrager, noch het bevoegd gezag onderkennen dat de bouwactiviteit tevens een locatieontwikkelingsactiviteit is, de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit tevens het rechtsoordeel bevat dat van een dergelijke activiteit geen sprake is.

Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

Eerste lid

Het eerste lid bevat het toetsingskader voor de op grond van artikel 5.1 omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Dit toetsingskader bevat twee elementen, die zijn opgenomen in de onderdelen a en b.

Onderdeel a bevat een verwijzing naar gronden voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning die bij algemene maatregel van bestuur voor de desbetreffende activiteit zijn aangegeven. Dit onderdeel moet worden gelezen in samenhang met artikel 2.1, dat betrekking heeft op de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel. Deze relatie wordt ook in onderdeel a zelf uitdrukkelijk gelegd. Zoals al toegelicht in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de toelichting, zal bij algemene maatregel van bestuur per activiteit een op die activiteit toegesneden toetsingskader worden gegeven. Afhankelijk van de aard van de activiteit zal het toetsingskader een ruimer dan wel beperkter afwegingskader kennen. Hiermee zal de algemene maatregel van bestuur een voorbeeld zijn van de toepassing van artikel 2.1, derde lid.

Onderdeel b bevat een verwijzing naar instructieregels in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, onder a, onder 3°, die ook nog van invloed kunnen zijn op het toetsingskader voor de op grond van artikel 5.1 omgevingsvergunningplichtige activiteiten. De hier bedoelde instructieregels kunnen overigens slechts betrekking hebben op een deel van die activiteiten.

Tweede lid

Het tweede lid, eerste zin, vult het op grond van het eerste lid, onder a, te stellen toetsingskader per activiteit nader in. Bij het aangeven van de gronden, bedoeld in het eerste lid, onder a, zullen in ieder geval worden betrokken de uitgangspunten die op grond van paragraaf 4.6.2 bij het stellen van algemene regels moeten worden betrokken. In paragraaf 4.6.2 worden activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving opgesomd waarvoor in ieder geval algemene regels zullen worden gesteld. Daarbij worden tevens uitgangspunten gegeven die aan die algemene regels ten grondslag dienen te liggen. Die uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld het beginsel van de toepassing van de beste beschikbare technieken (artikel 4.25, derde lid, onder b), zullen tevens bij het aangeven van de gronden, bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, onder a, worden betrokken. Door in dit verband de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de algemene regels voorop te stellen en het toetsingskader voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten daarvan af te leiden, wordt eveneens uitdrukking gegeven aan het al bij de toelichting op artikel 5.2 genoemde principe om, in ieder geval voor zover het betreft activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarvoor op rijksniveau regels worden gesteld, zoveel mogelijk te werken met algemene regels in plaats van een toestemming vooraf in de vorm van een vergunning.

Het tweede lid, tweede zin, bepaalt dat toepassing van de eerste zin kan inhouden dat de desbetreffende algemene regels deel uitmaken van het toetsingskader. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de algemene regels met betrekking tot bouwactiviteiten (thans vastgelegd in het Bouwbesluit 2012), die van oudsher deel uitmaken van het toetsingskader voor de aanvraag om (omgevings)vergunning voor de bouwactiviteit. Hier worden dus niet alleen de uitgangspunten van de algemene regels, maar in het verlengde daarvan ook de algemene regels zelf bij het vaststellen van het toetsingskader voor de aanvraag om een omgevingsvergunning betrokken. Met deze tweede zin wordt verzekerd dat die lijn kan worden voortgezet.

Artikel 5.14 (toetsingskader voor artikel 5.3-, 5.4-, 5.5- en 5.6-activiteiten)

Dit artikel bevat het toetsingskader voor de op grond van de artikelen 5.3 tot en met 5.6 omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Dit zijn activiteiten waarvoor het verbod om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten is opgenomen in andere regels in het omgevingsplan dan locatieontwikkelingsregels, in een gemeentelijke verordening, een waterschapsverordening respectievelijk een omgevingsverordening. Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de hier bedoelde activiteiten zijn de verlenings- of weigeringsgronden van toepassing die zijn aangegeven in het desbetreffende omgevingsplan of de desbetreffende verordening.

Wat betreft de waterschapsverordening (vergunningplichtige activiteiten op grond van artikel 5.5) wordt er in dit verband op gewezen dat thans op basis van artikel 6.13 in samenhang met artikel 6.21 van de Waterwet op een aanvraag om vergunning voor de hier bedoelde activiteiten het toetsingskader van de Waterwet van toepassing is. Met de verschuiving bij dit wetsvoorstel van het toetsingskader naar de waterschapsverordening zelf, wordt voor alle vergunningplichten die op decentraal niveau in een verordening dat wel in het omgevingsplan zijn opgenomen dezelfde systematiek gehanteerd.

Artikel 5.15 (toetsing Wet bibob)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.20 van de Wabo. Op grond van het eerste lid zullen bij algemene maatregel van bestuur activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, eerste en tweede lid, worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag de omgevingsvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Van oudsher gaat het hier om de bouwactiviteit en de milieuactiviteit. Omdat als gevolg van de gewijzigde systematiek bij dit wetsvoorstel, onder andere als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieuactiviteit zullen vallen dan voorheen onder de Wet milieubeheer en de Wabo, zal nader worden bezien tot welke gevallen van milieuactiviteiten de aanwijzing als hier bedoeld zich zal uitstrekken.
Op grond van artikel 5.15, tweede lid, worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over het weigeren van de omgevingsvergunning met toepassing van het eerste lid. Daarbij kan worden bepaald dat het bevoegd gezag het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bibob, om een advies als bedoeld in artikel 9 van de wet kan vragen. Met deze bepaling is voorzien in de wettelijke grondslag die op grond van artikel 9 van de Wet bibob is vereist voor het vragen van advies aan het Bureau bibob.

Artikel 5.16 (toetsing bij onthouden instemming)

Dit artikel bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.16 instemming is vereist, de omge-

vingsvergunning voor die activiteit wordt geweigerd als de instemming is onthouden. Betoogd kan worden dat dit al volgt uit de aard van het instrument 'instemming', maar ten einde hierover elk misverstand te voorkomen is dit, analoog aan artikel 2.20a van de Wabo voor de verklaring van geen bedenkingen, in artikel 5.16 uitdrukkelijk bepaald.

§ 5.1.4 Inhoud en werking

Artikel 5.17 (voorschriften omgevingsvergunning)

Algemeen

Dit artikel bevat het kader voor het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Het artikel is ontleend aan artikel 2.22, eerste tot en met vierde lid, van de Wabo en artikel 6.20 in samenhang met artikel 6.26, vierde lid, van de Waterwet. Overeenkomstig de Wabo moeten onder 'voorschriften' mede 'beperkingen' worden verstaan.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat aan een omgevingsvergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op de gronden van het toetsingskader, bedoeld in de artikelen 5.13, eerste lid, 5.14 en 5.15 (onderdeel a), alsmede met het oog op andere gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit zijn aangegeven (onderdeel b).
Ten opzichte van artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo is bij dit wetsvoorstel onderdeel b toegevoegd. Dit onderdeel is opgenomen om te verduidelijken dat er soms voorschriften zijn die weliswaar verband houden met belangen die bij de vergunningverlening een rol spelen, maar niet in het voor de desbetreffende activiteit geldende toetsingskader rechtstreeks tot uitdrukking zijn gebracht.
Een goed voorbeeld van dergelijke voorschriften zijn voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg in een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze kunnen, op basis van het thans geldende regime in de Wabo, het Bor en de Monumentenwet 1988, aan de omgevingsvergunning worden verbonden als dat bij het bestemmingsplan is bepaald (zie artikel 5.2, eerste lid, van het Bor alsmede de artikelen 40, tweede lid, en 41a van de Monumentenwet 1988). Deze lijn zal op basis van de Omgevingswet worden voortgezet. Met instructieregels als bedoeld in artikel 2.19 zal worden bepaald dat het kunnen voorschrijven van dergelijke voorschriften in het omgevingsplan kan worden bepaald. Daarnaast zal, vergelijkbaar met artikel 5.2 van het Bor, een bepaling waarin de desbetreffende voorschriften worden opgesomd worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.17, tweede lid. Het gaat hier om voorschriften die een uitvloeisel zijn van het verdrag van Valletta, in het bijzonder de daarin genoemde beginselen van 'behoud in situ' en 'de verstoorder betaalt' alsmede de verplichting het vereiste archeologische onderzoek op wetenschappelijk verantwoorde wijze te laten uitvoeren. Deze voorschriften hangen echter niet rechtstreeks samen met de gronden die het toetsingskader voor de omgevingsvergunning van de bouwactiviteit vormen. Het belang van de archeologische monumentenzorg is immers geen weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor die activiteit. Wel is er een indirect verband, in die zin dat dit belang moet worden meegewogen bij de vaststelling van een bestemmingsplan, welk kader wel een weigeringsgrond vormt voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar een één-op-één relatie is er dus niet. Om die reden is artikel 5.17, eerste lid, onder b, op de desbetreffende voorschriften van toepassing.
Anders dan in de Wabo wordt in artikel 5.17, eerste lid, niet bepaald dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften op elkaar moeten zijn afgestemd. Dit is een evident vereiste. Een besluit moet concludent zijn en niet innerlijk tegenstrijdig. Het wordt niet langer meer nodig geacht dat uitdrukkelijk te regelen.
Op grond van artikel 5.17, derde lid, is het eerste lid niet van toepassing, indien sprake is van een activiteit als bedoeld in het derde lid. Hierop zal hierna in de toelichting bij het derde lid worden ingegaan.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Dat zullen zowel voorschriften kunnen zijn die aan de vergunning moeten worden verbonden als voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden.
Vervolgens wordt een tweetal onderwerpen genoemd, waarop deze algemene maatregel van bestuur in ieder geval betrekking zal hebben. Onderdeel a ziet op voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt. Achtergrond hiervan is artikel 2.31a van de Wabo. Hierin wordt het stellen van dergelijke voorschriften mogelijk gemaakt ingeval de omgevingsvergunning wordt gewijzigd naar

aanleiding van het uitvoeren van de actualiseringsplicht (de artikelen 2.30 in samenhang met 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo). Deze lijn zal in dit wetsvoorstel op basis van artikel 5.17, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 5.21 in samenhang met artikel 5.22, aanhef en onder a, worden gecontinueerd.
Op grond van artikel 5.17, tweede lid, aanhef en onder b, zullen bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval ook regels worden gesteld over voorschriften die niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Daarbij gaat het uiteraard niet om voorschriften die al buiten de reikwijdte van artikel 5.17, eerste lid, zelf liggen – in dat geval zou immers de desbetreffende categorie voorschriften in wezen oneindig zijn –, maar om voorschriften die, ook al houden deze verband met gronden als bedoeld in het eerste lid, desondanks niet aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ten opzichte van artikel 2.22, derde lid, onder e, van de Wabo is daarom ter verduidelijking de zinsnede 'ook al houden deze verband met gronden als bedoeld in het eerste lid' toegevoegd. De voorschriften waarop hier wordt gedoeld, zijn thans opgenomen in de artikelen 5.12, 5.12a en 5.13 in paragraaf 5.2.2 van het Bor.
Bij de opgesomde categorieën voorschriften worden, anders dan in artikel 2.22, derde lid, onder d, van de Wabo, niet meer uitdrukkelijk genoemd voorschriften die nodig zijn met het oog op het belang van de archeologische monumentenzorg. Zoals hiervoor bij het eerste lid al toegelicht, vallen die in de systematiek van dit wetsvoorstel onder de grondslag van het eerste lid, onder b, van dit artikel.

Derde lid

Onderdeel van bovengenoemde paragraaf van het Bor is tevens artikel 5.13a, waarin – kort samengevat – is bepaald dat aan een OBM geen voorschriften mogen worden verbonden. Onder het regime van de Wabo vormt hiervoor de bepaling in artikel 2.22, derde lid, over voorschriften die niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, de grondslag. In dit wetsvoorstel wordt deze grondslag verduidelijkt door in artikel 5.17, derde lid, eerste zin, te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur milieuactiviteiten worden aangewezen waarvoor, in afwijking van het eerste lid, aan de omgevingsvergunning voor die activiteiten geen voorschriften kunnen worden verbonden. In het derde lid, tweede volzin, is een nadere omschrijving gegeven van de activiteiten waar het hier om gaat.

Vierde en vijfde lid

Het vierde lid bevat de grondslag om met betrekking tot de omgevingsvergunningplichtige activiteiten in de artikelen 5.3, 5.4, 5.5 en 5.6 bij het desbetreffende omgevingsplan of de desbetreffende verordening waarin die activiteiten zijn opgenomen ook regels te stellen over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Die grondslag is op grond van het vijfde lid ook van toepassing op het omgevingsplan voor zover het betreft regels over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. De vergunningplicht voor deze activiteit is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b.

Artikel 5.18 (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels)

Dit artikel heeft betrekking op de ruimte die er is om aan een omgevingsvergunning voor een activiteit waarop ook regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, van die regels afwijkende voorschriften te verbinden. Die ruimte is in een tweetal situaties aanwezig. In de eerste plaats wanneer het verbinden van die afwijkende voorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.21, derde lid, is toegestaan. Dat artikellid bevat kort samengevat de grondslag om maatwerkvoorschriften niet bij afzonderlijke beschikking te stellen, maar als maatwerkvoorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. Buiten de situatie die in artikel 4.21, derde lid, wordt bedoeld, doet de ruimte om afwijkende voorschriften aan de vergunning te verbinden zich verder nog voor bij een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit of een waterkwaliteitsactiviteit die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies, voor zover de desbetreffende voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.25. Dit is een uitvloeisel van het beginsel van best beschikbare technieken dat is vastgelegd in artikel 11 van de richtlijn industriële emissies. Met artikel 5.18 worden omgezet de artikelen 2.22, vijfde lid, van de Wabo en 6.26, eerste lid, onder b, van de Waterwet.

Artikel 5.19 (termijnstelling in omgevingsvergunning)

Dit artikel regelt diverse onderwerpen over de termijnstelling in een omgevingsvergunning. Met dit artikel worden omgezet de artikelen 2.23, 2.23a, 2.23b en 2.24 van de Wabo Belangrijk element van artikel 5.19 is het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen omgevingsvergunningen voor voortdurende en aflopende activiteiten. Voor de achtergrond hiervan wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij bovengenoemde artikelen van de Wabo (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 36–38).

Ten opzichte van de tekst van die artikelen wordt voorgesteld om materieel één wijziging aan te brengen in relatie tot de termijnstelling die mogelijk is in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit. Dit betreft artikel 5.19, tweede lid. De voorziene wijziging betreft de aard van de verplichting die op grond van dat artikellid op de vergunninghouder kan worden gelegd. De mogelijkheid om de vergunninghouder binnen de bij de vergunning bepaalde termijn te verplichten tot herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand, wordt uitgebreid met de mogelijkheid om de vergunninghouder binnen zo'n termijn te verplichten tot het realiseren van een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand. Dit houdt verband met de praktijk van vergunningverlening voor de ontgrondingsactiviteit. De hiervoor benodigde vergunning wordt bij dit wetsvoorstel geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Bij ontgrondingen is het de praktijk dat de vergunninghouder veelal wordt verplicht om na afronding van de ontgronding – een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid – het ontgronde terrein her in te richten overeenkomstig een inrichtingsplan. Herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand is als gevolg van de ontgronding immers niet meer mogelijk. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.19, tweede lid, wordt beoogd hiervoor een basis te bieden.

Artikel 5.20 (normadressaat omgevingsvergunning)

Dit artikel regelt tot wie de omgevingsvergunning zich richt. Dit betreft de vraag wie als vergunninghouder moet worden aangemerkt. In het eerste lid, eerste zin, is de hoofdregel vervat die inhoudt dat de omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop deze betrekking heeft. Hiermee wordt het in beginsel zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning tot uitdrukking gebracht. In het eerste lid, tweede zin, is bepaald dat de vergunninghouder zorg draagt voor de naleving van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Daarbij gaat het om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de desbetreffende activiteit of activiteiten, zijnde de eigenaar of opdrachtgever. Deze moet de vergunningvoorschriften zelf naleven of zorgen dat deze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd.
Het tweede lid bevat een meldingplicht om het bevoegd gezag ervan op de hoogte te stellen dat een aangevraagde of al verleende omgevingsvergunning op grond van het eerste lid voor een ander zal gaan gelden.
Het derde lid bevat vervolgens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de omgevingsvergunning, in afwijking van de hoofdregel, slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend. In dergelijke gevallen heeft de omgevingsvergunning dus een persoonsgebonden karakter.
Met artikel 5.20 worden de artikelen 2.25 van de Wabo en 6.24 van de Waterwet omgezet.

§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning

Artikel 5.21 (actualisering omgevingsvergunning)

Dit artikel heeft betrekking op de zogeheten actualiseringsplicht voor de omgevingsvergunning. Deze actualiseringsplicht is ontleend aan artikel 2.30 van de Wabo. Dit artikel is op grond van artikel 6.26, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet van overeenkomstige toepassing op watervergunningen voor het lozen of storten van stoffen. Om die reden ziet de actualiseringsplicht in het voorgestelde artikel 5.21, eerste lid, niet langer alleen op de omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit, maar ook op een omgevingsvergunning voor de waterkwaliteitsactiviteit en de stortingsactiviteit op zee.
Op grond van het tweede lid zullen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van het milieu regels worden gesteld over de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast. Onder het huidige wettelijke regime bevat artikel 5.10 van het Bor daarover regels. Bij dat artikel is het tijdstip waarop uitvoering moet worden gegeven aan de actualiseringsplicht nader ingevuld. Deze lijn zal onder de Omgevingswet worden voortgezet.

Artikelen 5.22 en 5.23 (verplichting respectievelijk bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)

Artikel 5.22 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de verplichting bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Artikel 5.23 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de bevoegdheid bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Deze artikelen zijn ontleend aan de artikelen 2.31 en 2.33 van de Wabo en artikel 6.22 in samenhang met artikel 6.26, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterwet.

De structuur van de artikelen 5.22 en 5.23 is vergelijkbaar. Deze bevatten in de eerste plaats een verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die zullen worden aangewezen of aangegeven bij algemene maatregel van bestuur, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid. Deze artikelleden hebben betrekking op de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de

Omgevingswet. Daarmee hebben de artikelen 5.22 en 5.23 een vergelijkbare opbouw als artikel 5.13, eerste lid, onder a, dat voor de gronden waarop een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 kan worden verleend of geweigerd eveneens verwijst naar een ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, op te stellen algemene maatregel van bestuur.

Vervolgens worden slechts nog die gronden uitdrukkelijk benoemd, die niet, of althans niet zonder meer, onder de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur kunnen worden gebracht. Hierdoor is de structuur van de artikelen 5.22 en 5.23 eenvoudiger dan bovengenoemde artikelen van de Wabo.
Wat betreft de uitdrukkelijk genoemde gronden wordt hierna op een tweetal intrekkingsgronden in het bijzonder ingegaan.
In de eerste plaats wordt gewezen op de in artikel 5.23, tweede lid, onder b, opgenomen intrekkingsgrond dat gedurende één jaar, dan wel een in de vergunning bepaalde langere termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo geldt hiervoor een termijn van drie jaar, met voor een tweetal activiteiten (de bouwactiviteit en het aanleggen van werken) een afwijkende termijn van 26 weken onderscheidenlijk de in de vergunning bepaalde termijn. Dit wetsvoorstel bevat met het oog op de verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor alle omgevingsvergunningplichtige activiteiten eenzelfde regeling, die inhoudt dat thans na één jaar de bevoegdheid ontstaat om bij niet gebruikmaking van de vergunning tot intrekking over te gaan, dan wel na verloop van een in de omgevingsvergunning bepaalde langere termijn. Benadrukt wordt dat het hierbij gaat om een bevoegdheid tot intrekking, niet om een verplichting. Tot de verkorting van de termijn is overgegaan om voor alle activiteiten waarvoor op grond van dit wetsvoorstel de omgevingsvergunningplicht van toepassing is, voor het merendeel van de gevallen een toereikende basisregeling te bieden. Vervolgens kan dan voor die gevallen waarin de basisregeling naar verwachting niet toereikend zal zijn, bij de vergunning een langere termijn worden bepaald waarna bij het niet gebruikmaken van de vergunning de bevoegdheid tot intrekken ontstaat.
Verder is van belang de in artikel 5.23, tweede lid, onder d, opgenomen intrekkingsgrond voor een milieuactiviteit en daarmee samenhangende waterkwaliteitsactiviteit waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend. Indien een van beide vergunningen wordt ingetrokken, bestaat de bevoegdheid om ook de andere vergunning in te trekken. Deze regeling is overeenkomstig de huidige regeling in artikel 6.27, zesde lid, van de Waterwet en artikel 3.23 van de Wabo.

Tot slot bevatten de artikelen 5.22 en 5.23, eerste en tweede lid, voor activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn op grond van het omgevingsplan of een gemeentelijke verordening, waterschapsverordening of omgevingsverordening, een aanvullende verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die zijn aangewezen of aangegeven in het desbetreffende omgevingsplan of de desbetreffende verordening.

Artikel 5.24 (revisievergunning)

Dit artikel regelt de revisievergunning en is ontleend aan artikel 2.6 van de Wabo en de artikelen 6.18 en 6.19 van de Waterwet.De voorgestelde regeling is ten opzichte van die artikelen vereenvoudigd en verduidelijkt. De regeling ziet niet langer uitsluitend op van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten en watergerelateerde activiteiten, maar op alle van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor welke activiteit dan ook. Dat neemt niet weg dat voor milieuactiviteiten en watergerelateerde activiteiten het belang van de toepassing van het artikel het grootst zal zijn, omdat veel andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten aflopende activiteiten zijn als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, zodat de vergunning na het afronden van de desbetreffende activiteit feitelijk is uitgewerkt.

De revisievergunning is een administratieve samenvoeging van een stapeling van gerelateerde vergunningen. Stapeling ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving. Een bedrijf breidt bijvoorbeeld uit, vergroot de productiecapaciteit, begint nieuwe activiteiten of vervangt verouderde installaties door nieuwe en schonere. Telkens neemt het bevoegd gezag daarover een besluit en ontstaat een extra vergunning. De stapeling kan een onoverzichtelijke vergunningsituatie veroorzaken en zowel voor het bevoegd gezag als het bedrijf doelmatige uitvoering en handhaving belemmeren. Daarom kennen zowel de milieu- als waterregelgeving van oudsher de revisievergunning om na een aantal wijzigingen met een schone lei te kunnen beginnen.De revisievergunning is naar haar aard niet bedoeld als instrument om veranderingen te vergunnen of voorschriften te wijzigen. Om de aanvullende werking van de revisievergunning ten opzichte van de aanvraag om een nieuwe vergunning (artikel 5.1) en actualisering, wijziging en intrekking van een bestaande vergunning (artikelen 5.21 tot en met 5.23) helder neer te zetten, kent het voorgestelde artikel 5.24, eerste lid, uitsluitend nog, analoog aan artikel 6.19 van de Waterwet, het instrument van de ambtshalve revisievergunning, die in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan worden verleend. De revisievergunning

'op aanvraag', waaraan een volledige aanvraag ten grondslag ligt die betrekking heeft op alle activiteiten – zowel oud als nieuw – die een bedrijf verricht, is vervallen. Hiermee wordt tevens een lastenverlichting voor het bedrijfsleven bereikt. Dat hoeft immers geen complete aanvraag meer in te dienen voor de activiteiten waarvoor al eerder een omgevingsvergunning is verleend.

Het tweede lid bepaalt dat als de verschillende van kracht zijnde omgevingsvergunningen niet door hetzelfde bevoegd gezag zijn verleend, aan het eerste lid toepassing kan worden gegeven door elk van de betrokken bestuursorganen, als de andere betrokken bestuursorganen met toepassing van artikel 5.11 hun bevoegdheid aan het initiatief nemende bestuursorgaan hebben overgedragen. Artikel 5.11 bevat een flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel.

Bij het ambtshalve verlenen van een revisievergunning kunnen wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van de 'oude' omgevingsvergunningen die de revisievergunning vervangt. Op grond van het eerste lid, tweede zin, zijn die wijzigingen slechts toegestaan, voor zover deze mogelijk zouden zijn met toepassing van de reguliere wijzigings- en intrekkingsbepalingen (de artikelen 5.22 en 5.23). Dit is een voortzetting van de bepalingen die de Wabo en de Waterwet ter zake bevatten.

Daarnaast kan op grond van het derde lid het ambtshalve verlenen van een revisievergunning tegelijk plaatsvinden met het nemen van de beslissing op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning. Het alsdan te nemen besluit (de revisievergunning) bevat dan een deel ter vervanging van de 'oude omgevingsvergunningen en een deel dat betrekking heeft op de nieuwe activiteit waarvoor omgevingsvergunning is aangevraagd. In verband met deze samenloop met de beslissing op een aanvraag is in het derde lid, tweede zin, uitdrukkelijk bepaald dat aan het eerste lid ook toepassing kan worden gegeven ingeval slechts één (oude) omgevingsvergunning van kracht is.

Het vierde lid regelt de juridische status van de oude omgevingsvergunningen die de revisievergunning vervangt, totdat de revisievergunning onherroepelijk is. Deze bepaling is ten opzichte van artikel 2.6, vierde lid, van de Wabo, waarin dit thans is geregeld, verduidelijkt.

Afdeling 5.2 Projectprocedure

§ 5.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.25 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)

Op grond van artikel 5.25 kunnen het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, een projectbesluit vaststellen ter uitvoering van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan. Het begrip project is gedefinieerd in de begrippenlijst in de bijlage van de wet en sluit aan op het begrip project uit de mer-richtlijn. Het in werking hebben of in stand houden van het project heeft betrekking op de vergunningen die het projectbesluit op grond van artikel 5.33, tweede lid, kan vervangen en met name hun werking hebben in de fase na realisatie van het project. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als het projectbesluit tevens geldt als omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit.
Op grond van de artikelen 3.26 en 3.28 van de huidige Wro kan een inpassingsplan worden vastgesteld als er sprake is van provinciaal of nationaal belang. Gedeputeerde staten kunnen op grond van het tweede lid een projectbesluit alleen nemen als er sprake is van gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een projectbesluit nemen als er sprake is van een regio-overstijgend belang. Met deze begrippen van artikel 2.3 van het wetsvoorstel wordt hetzelfde bedoeld als met de huidige begrippen provinciaal en nationaal belang.

Gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend

Bepalend voor wie het bevoegd gezag voor het projectbesluit is, is of er sprake is van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. Dit kan blijken uit het voornemen tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of plan of programma. Vereist is dit echter niet. Ook op andere wijzen kan blijken van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. Dit is in de wettekst bewust niet nader ingevuld.
De scheidslijn tussen gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang is niet altijd duidelijk. Bepaalde maatschappelijke taken worden op verschillende overheidsniveaus uitgewerkt. Zo kan het heel goed mogelijk zijn dat aan taken met betrekking tot energiebeleid of waterkwantiteitsbeleid zowel een gemeenteoverstijgend als een regio-overstijgend belang is verbonden. De belangen zijn in die gevallen niet exclusief bepaald, maar vaak complementair. Voor projecten waar zowel een gemeenteoverstijgend als een regio-overstijgend belang bij betrokken is, is het dan ook mogelijk dat of

gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag is voor het projectbesluit. Zie voor de vergelijkbare scheidslijn tussen provinciaal en nationaal belang ook de uitspraak over het inpassingsplan Overdiepse Polder (ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 149). Wie het voornemen op grond van artikel 5.28, eerste lid, ter inzage legt, is daarmee ook het bevoegd gezag voor het nemen van de voorkeursbeslissing en de vaststelling van het projectbesluit. In de praktijk zal daarover vooraf tussen de verschillende bestuursorganen afstemming plaatsvinden.

In bepaalde gevallen kan een andere Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een projectbesluit vaststellen. Dit zal zich met name voordoen als het een projectbesluit is dat gezien, de aard van het project, ook het beleidsterrein van deze andere Minister raakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan energieprojecten die ook de Minister van Economische Zaken raken. Op grond van het zevende lid kan de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, bepalen dat de Minister die het aangaat zelf het projectbesluit vaststelt. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan van betrokkenheid afzien indien de gevolgen voor de leefomgeving niet zodanig zijn, dat hij verdere betrokkenheid nodig acht.

Als het waterschap een projectbesluit vaststelt, moet er sprake zijn van het beheer van watersystemen of onderdelen daarvan dat bij omgevingsverordening aan het waterschap is toegedeeld. Voor waterschappen bouwt het projectbesluit voort op het projectplan, bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet. De procedure voor het projectbesluit op grond van de Omgevingswet wijkt echter af van de procedure op grond van de Waterwet. Onder de Omgevingswet wordt het projectbesluit altijd voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb in plaats van de reguliere procedure. Op grond van artikel 16.63, wordt een projectbesluit van een waterschap, overeenkomstig de huidige regeling van de Waterwet, altijd goedgekeurd door gedeputeerde staten. Zie daarvoor verder de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Op grond van artikel 5.33, eerste lid, wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan. Het projectbesluit is een besluit dat zich beperkt tot het project. De wijziging van het omgevingsplan door het waterschap of de provincie dient in beginsel in het kader van de democratische legitimatie door het algemeen waterschapsbestuur respectievelijk provinciale staten plaats te vinden. Het project kan desgewenst ook door middel van een omgevingsvergunning worden gerealiseerd. Daarvoor is het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten bevoegd gezag. In het geval van de omgevingsvergunning of het projectbesluit is de strekking van de verschillende besluiten hetzelfde en is ook hetzelfde resultaat beoogd. Daarom is er voor gekozen dat in de Omgevingswet het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor het projectbesluit.

Artikel 5.26 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)

Voor bepaalde projecten kan het gewenst zijn dat de projectprocedure gevolgd wordt waarbij de uitvoeringsbesluiten daarvoor gecoördineerd worden. Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan dat bepalen. Voor projecten van het waterschapsbestuur zijn gedeputeerde staten het coördinerend bestuursorgaan. Zij zijn betrokken bij de besluitvorming over het projectbesluit omdat zij het projectbesluit van het waterschap moeten goedkeuren. Gedeputeerde staten hebben in dat geval op grond van artikel 3:28 Awb ook een overrule-bevoegdheid.
Op grond van het tweede lid is de coördinatieregeling verplicht van toepassing op projecten die genoemd worden in artikel 5.27. Zie hiervoor de toelichting bij dat artikel.
Voor projecten van de provincie zijn gedeputeerde staten het coördinerend bestuursorgaan.
Voor projecten van het Rijk is de Minister van Infrastructuur en Milieu het coördinerend bestuursorgaan. Dat is echter anders als de Minister die het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, of de Minister die het aangaat bevoegd gezag is voor het projectbesluit. In dat geval is de Minister die het aangaat het coördinerend bestuursorgaan.
De uitvoeringsbesluiten kunnen tegelijk met de totstandkoming van het projectbesluit worden gecoördineerd of in voorkomende gevallen na het projectbesluit worden vastgesteld. Het moet voor de toepassing van de coördinatieregeling gaan om besluiten die nodig zijn om het vastgestelde projectbesluit uit te kunnen voeren. Besluiten voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit, zoals een eerder verleende omgevingsvergunning voor het kappen van bomen, vallen daarmee niet onder de coördinatieregeling.
De coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb bevat ook de mogelijkheid om uitvoeringsbesluiten buiten de coördinatieregeling te laten vallen als het coördinerend bestuursorgaan daartoe een besluit heeft genomen. Voor een verdere toelichting op de coördinatieregeling wordt verwezen naar de toelichting op afdeling 3.5 van de Awb.

Artikel 5.27 (bevoegd gezag voor hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen)

Het toepassen van de projectprocedure met coördinatie van de uitvoeringsbesluiten wordt voor

bepaalde infrastructuurprojecten van het Rijk verplicht bij wet voorschreven. Het gaat in dit artikel om projecten waarvoor op grond van de huidige Tracéwet een tracébesluit genomen wordt. In artikel 5.27 zijn de projecten met betrekking tot de aanleg of wijziging van wegen, vaarwegen of spoorwegen opgenomen die regio-overstijgend zijn.
Ook voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen kan de Minister een projectbesluit nemen. Dit projectbesluit vervangt het projectplan waarvoor op grond van paragraaf 5.2 van de Waterwet de projectprocedure gevolgd wordt en waarvoor de Minister bevoegd gezag is.
Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het verplichte projectbesluit op grond van dit artikel niet van toepassing is op particuliere projecten, zoals het bouwen van een huis op een dijk of het aanleggen van een kabel of leiding in een waterstaatswerk. Het gaat dan immers niet om de aanleg, verlegging of versterking van de waterkering. Daarvoor is onder meer een omgevingsvergunning voor een watersysteemactiviteit vereist. Voor bepaalde werken kan ook voor een projectbesluit worden gekozen als wordt voldaan aan de criteria van artikel 5.25 maar verplicht is dat niet.

§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing

Artikel 5.28 (voornemen)

Het bevoegde bestuursorgaan dat met de projectprocedure wil starten geeft kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Dit artikel is ontleend aan artikel 2 van de Tracéwet. Op grond van dat artikel neemt de Minister van Infrastructuur en Milieu een beslissing om een verkenning voorafgaand aan een infrastructuurproject uit te voeren.
Het bevoegd gezag kan het voornemen hebben voorafgaand aan het vaststellen van het projectbesluit een voorkeursbeslissing te nemen of een projectbesluit vast te stellen zonder een daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing.

Artikel 5.29 (verkenning)

Dit artikel geeft aan waar de verkenning uit bestaat en komt overeen met artikel 3 van de Tracéwet. Voor grote, complexe projecten zal een verkenning omvangrijker zijn dan voor een kleiner project. Met de verkenning wordt beoogd om te voorzien in een brede betrokkenheid en participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, enzovoorts, te voorzien. Op die manier kan al in een vroeg stadium bij het ontwerp van het project rekening worden gehouden met de belangen en omstandigheden die spelen in de omgeving.
Het wordt aan het bestuursorgaan overgelaten om de verkenning nader in te vullen afhankelijk van de aard en omvang van het project.

Artikel 5.30 (voorkeursbeslissing)

De voorkeursbeslissing komt overeen met de structuurvisie en de voorkeursbeslissing van de artikelen 4 en 5 van de Tracéwet. De voorkeursbeslissing is een politiek-bestuurlijk besluit. De voorkeursbeslissing kan inhouden dat er een project, al dan niet samen met andere projecten, wordt uitgevoerd. Ook kan worden gekozen voor een oplossing zonder project, of dat wordt afgezien van de verdere uitwerking van een oplossing. Met de voorkeursbeslissing wordt invulling gegeven aan de trechtering in de besluitvorming waarbij van grof naar fijn wordt gegaan, dat wil zeggen van voorkeursbeslissing naar projectbesluit. De voorkeursbeslissing heeft het karakter van een programma en zal vaak kaderstellend zijn voor het projectbesluit. Als aan de eisen voor het maken van een plan-MER op grond van paragraaf 16.2.6 wordt voldaan, zal voor de voorkeursbeslissing een plan-MER moeten worden gemaakt.

Artikel 5.31 (wijzigen of uitwerken projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)

Op grond van artikel 5.31 is de participatieprocedure via een voornemen en eventueel een voorkeursbeslissing voor latere wijzigingen van het projectbesluit niet vereist. Ook voor de uitwerking van het projectbesluit geldt dat vereiste niet. Aan het projectbesluit is de participatieprocedure immers al voorafgegaan waar de hoofdkeuzes voor het project al aan de orde zijn geweest. Het is voor een wijziging van het projectbesluit dan niet meer nodig om opnieuw een dergelijke participatieprocedure te volgen omdat die wijziging niets wijzigt aan de keuzes hebben voorgelegen in de participatieprocedure.
Voor de wijziging en de uitwerking zal wel de voorbereidingsprocedure gevolgd moeten worden die ook voor het projectbesluit zelf geldt.

§ 5.2.3 Projectbesluit

Artikel 5.32 (inhoud projectbesluit)

In het projectbesluit wordt vermeld hoe het bevoegd gezag is omgegaan met de uitkomsten van de verkenning en welke procedure voor de verkenning is gevolgd en daarmee wordt de participatie voor de totstandkoming van het projectbesluit afgerond.

Artikel 5.33 (integraal besluit)

De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan of de omgevingsplannen als het project zich uitstrekt over meerdere gemeenten. De strekking van deze regeling komt overeen met de artikelen 3.26, derde lid, en 3.28, derde lid, van de Wro waarmee het projectbesluit op dat punt dezelfde functionaliteit als het inpassingsplan van de Wro heeft. Het eerste lid impliceert dat het projectbesluit een omgevingsplan is voor zover het daarop gericht is, zij het dat het projectbesluit beperkt is tot het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. Daaruit volgt dat de vereisten van hoofdstuk 4 voor het omgevingsplan ook van toepassing zijn op het projectbesluit. De regels in het projectbesluit zullen dus overeenkomstig de vereisten die worden gesteld aan de regels voor het omgevingsplan moeten worden opgesteld.
Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op grond van artikel 4.7 door het voor het projectbesluit bevoegde bestuursorgaan een voorbereidingsbesluit kan worden genomen. Voor het voorbereidingsbesluit wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.7.

Het tweede lid, onder a, heeft betrekking op activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit die ook in het projectbesluit kunnen worden meegenomen. Het projectbesluit geldt voor die activiteiten als omgevingsvergunning als dat uitdrukkelijk in het projectbesluit bepaald is. De betreffende bestuursorganen worden in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de toetsing of daarmee in te stemmen. Hierbij kan worden gedacht aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden.
Ook besluiten die zijn genomen op grond van een andere wet dan de Omgevingswet kunnen op grond van het tweede lid, onder b, in het projectbesluit worden meegenomen. Daarbij wordt ook aangegeven welke regels daarbij horen. De regels zullen dan betrekking hebben op de inhoudelijke vereisten waar een aangewezen besluit aan moet voldoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 als een aanpassing van de maximumsnelheid integraal onderdeel is van het projectbesluit en er voldaan wordt aan de voor dat verkeersbesluit geldende inhoudelijke toetsingskaders van de Wegenverkeerswet 1994. Voor activiteiten die niet in het projectbesluit zijn meegenomen, kunnen ook separate vergunningen verleend worden. Als de coördinatieregeling op grond van artikel 5.26, eerste of tweede lid, van toepassing is, vallen deze omgevingsvergunningen in beginsel daaronder.
Een tijdelijke afwijking van het omgevingsplan valt ook onder het tweede lid. Het betreft ook in dit geval een activiteit ter uitvoering van het projectbesluit en het projectbesluit geldt dan als (tijdelijke) omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. In plaats van dat het projectbesluit in dat geval geldt als een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kan die omgevingsvergunning als ook uitvoeringsbesluit van het projectbesluit worden genomen.
Het is mogelijk om een tijdelijke afwijking van het omgevingsplan op grond van het eerste lid als regel in het projectbesluit op te nemen. Als daarvoor gekozen wordt, zal in het projectbesluit eveneens moeten worden opgenomen welke regel geldt na afloop van die activiteit. Dit is vergelijkbaar met de strekking van artikel 3.2 van de Wro.

Artikel 5.34 (toetsingskaders)

Voor het projectbesluit wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de regelingen voor het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Op grond van het eerste lid van artikel 5.33 wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan. Artikel 5.34, eerste lid bepaalt dat de bepalingen die op grond van de afdeling 4.3 en 4.4 voor het omgevingsplan gelden, van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit zijn.
Het tweede lid van artikel 5.34 verklaart onder andere de toetsingskaders die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit voor de activiteiten die in het projectbesluit zijn opgenomen. Ook is de systematiek van de programmatische aanpak van toepassing. Voor de programmatische aanpak wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij paragraaf 3.2.4.

Het derde lid geeft gedeputeerde staten de mogelijkheid om regelgeving van gemeenten en waterschappen buiten toepassing te laten bij de vaststelling van een projectbesluit of de besluiten ter uitvoering daarvan. Het moet dan gaan om situaties waarin de verwezenlijk van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Op grond van het vierde lid bestaat deze mogelijkheid ook voor de

Minister, waarbij ook regelgeving van provincies buiten toepassing kan worden gelaten.

Artikel 5.35 (uitwerking binnen besluit)

In het projectbesluit kan worden aangegeven dat het projectbesluit nog verder kan worden uitgewerkt binnen daarin bepaalde grenzen. Van deze uitwerkingsmogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als duidelijk is hoe het project er uit gaat zien, maar over één onderdeel nog geen duidelijkheid is. Bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe weg, waarbij voor het kruisen van een rivier nog moet worden gekozen voor een exacte locatie voor een brug. In dat geval kan het projectbesluit toch al worden vastgesteld en kan worden begonnen met de uitvoering van het project. De besluitvorming over de exacte locatie van de brug kan dan in een later stadium plaatsvinden.

Het uitwerkingsbesluit volgt dezelfde procedure als de procedure voor het projectbesluit. Er hoeft op grond van artikel 5.31 echter niet van een voornemen te worden kennisgegeven of een voorkeursbeslissing te worden genomen.

Hoofdstuk 10 Gedoogplichten

Afdeling 10.1 Algemene bepalingen

Artikel 10.1 (begripsbepalingen)

Omdat op het moment dat een gedoogplichtbeschikking is genomen, er niet langer kan worden gesproken over aanvrager wordt voor die situatie de term initiatiefnemer gehanteerd. De initiatiefnemer is degene onder wiens verantwoordelijkheid een werk van algemeen belang wordt aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, uitgevoerd of opgeruimd. Uit de gedoogplichtbeschikking blijkt wie de aanvrager en dus de initiatiefnemer is. Dat laat onverlet dat de feitelijke uitvoering door een ander dan de in de gedoogplichtbeschikking genoemde aanvrager, in mandaat of bij volmacht, het werk kan verrichten. Ook kan het voorkomen dat de aanvraag van de gedoogplichtbeschikking door een gemandateerde of gevolmachtigde wordt gedaan. Maar ook in dat laatste geval zal uit de gedoogplichtbeschikking blijken wie juridisch gezien de aanvrager is en wie feitelijk de aanvraag heeft gedaan.

In het geval van rechtsopvolging na het opleggen van de gedoogplicht is niet uit de gedoogplichtbeschikking af te leiden wie de initiatiefnemer is, immers daarin staat nog de oorspronkelijke aanvrager vermeld. Maar in zo'n situatie is met behulp van de openbare registers na te gaan wie de huidige initiatiefnemer is.

Het gaat bij de gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, verandering, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan onder meer worden aan de onder meer uit de wetgeving op het gebied van energie voortvloeiende begrippen: vernieuwing, uitbreiding, ontwikkeling, wijziging, ontmanteling, verwijdering, buitengebruikstelling, herstel, beheer of onderhoud.

Rechthebbende is degene die enig recht kan doen gelden ten aanzien van de betreffende onroerende zaak. Het kan daarbij gaan om de eigenaar, maar bijvoorbeeld ook om beperkt gerechtigden en gebruikers zoals pachters en huurders.

De term werk van algemeen belang sluit aan bij artikel 14 van de Grondwet waarin de grondslag is opgenomen om de uitoefening van het eigendomsrecht te mogen beperken.Daarmee is bij wet geregeld welke werken van algemeen belang zijn. De precieze omvang van die werken wordt soms bepaald door de beschrijving die de wetten waarnaar wordt verwezen daaraan geven. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10.14 verwezen naar een net als bedoeld in de Elektriciteitswet 1998. Voor de precieze omvang van dat werk is van belang wat de Elektriciteitswet 1998 onder een net verstaat.

Afdeling 10.2 Gedoogplichten van rechtswege

Artikel 10.2 (gedoogplicht droge en natte waterstaatswerken)

Dit artikel betreft gedoogplichten die verband houden met zowel natte als droge waterstaatswerken, met uitzondering van het in het eerste lid onder b genoemde verkeerstekens op grond van de Scheepvaartverkeerswet. Die gedoogplicht kan logischerwijze alleen natte waterstaatswerken betreffen. Vanwege de samenvoeging van die laatstgenoemde gedoogplicht met de gedoogplicht uit de Waterstaatswet 1900, is in artikel 10.2, onderdeel b, aan de zinsnede meetmiddelen, seinen, merken of andere tekens volledigheidshalve de term 'verkeerstekens' toegevoegd. De gedoogplichten hebben

hun herkomst in de artikelen 9 en 10 van de Waterstaatswet 1900 en de artikelen 5.23, eerste lid, en 5.25, van de Waterwet.

Artikel 10.3 (gedoogplichten waterbeheer)

Dit artikel gaat over gedoogplichten die verband houden met natte waterstaatswerken. De gedoogplichten hebben hun herkomst in de artikelen 5.23, tweede lid, 5.26 en 5.27 Waterwet.

Het derde lid van dit artikel verschilt op twee aspecten van de strekking en redactie van het huidige artikel 5.27 van de Waterwet. In de eerste plaats is de reikwijdte verruimd. Hiermee wordt een in de huidige wetgeving bestaande ongelijkheid tussen vergunning- en meldingplichtige onttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties weggenomen. De gedoogplicht ziet nu niet alleen op onttrekkingen of infiltraties op grond van een omgevingsvergunning, maar ook op die onttrekkingen en infiltraties waarvoor weliswaar geen vergunningplicht bestaat maar wel een plicht om daarvan mededeling te doen overeenkomstig artikel 4.5, eerste lid, onder a. De keuze voor een vergunning- of meldingsplicht heeft niet enkel administratieve gevolgen, maar juist ook gevolgen heeft voor de positie van een schadelijdende partij. Hoewel meldingplichtige onttrekkingen niet snel tot schade leiden, maar dit ook niet is uitgesloten, is het wenselijk expliciet te maken dat ook meldingplichtige grondwateronttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties van water in de bodem door rechthebbenden gedoogd moeten worden met daaraan gekoppeld een recht op schadevergoeding (zoals te regelen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet). In de tweede plaats is het artikellid redactioneel gewijzigd als gevolg van de introductie van het begrip ‘waterkwantiteitsactiviteit’.

Artikel 5.26 van de Waterwet is onder enkele redactionele wijzigingen, die verband houden met de redactie van dit wetsvoorstel, overgenomen in het vierde lid.

Artikel 10.4 (melding werkzaamheden)

Vanuit het oogpunt van uniformering is voor de gedoogplichten, bedoeld in dit artikel, geregeld dat er voorafgaand aan de te gedogen handelingen een melding aan de rechthebbende wordt gedaan. De in dit artikel bedoelde handelingen zijn over het algemeen voorzienbaar en dus is er ook tijd om de rechthebbende achtenveertig uur van tevoren te informeren over de uitvoering van die werkzaamheden. Het is echter niet ondenkbaar dat er zich spoedeisende gevallen voordoen waardoor het niet mogelijk is om 48 uur te wachten met de uitvoering van die werkzaamheden. Daarom is voorzien in een uitzondering op de hoofdregel.

Artikel 10.5 (bevoegdheid tot betreden plaatsen)

Dit artikel vindt zijn oorsprong in artikel 5.20 Waterwet. In dit artikel is de wijziging van artikel 5.20 zoals die is voorzien in wetsvoorstel 33.503 reeds doorgevoerd. Dat betekent dat het tweede lid van artikel 5.20 Waterwet niet is overgenomen in deze wet. In tegenstelling tot de andere artikelen in dit hoofdstuk is dit artikel niet direct tot de rechthebbende gericht, maar tot de personen die belast zijn met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan. Desondanks heeft dit artikel een plaats gekregen in dit hoofdstuk omdat het in de kern erom gaat dat als in het kader van de inspectie plaatsen worden betreden, de rechthebbende op die plaatsen dit betreden, heeft te gedogen. De gedoogplicht is niet van toepassing op woningen als daarvoor geen toestemming wordt gegeven door de bewoner.

Artikel 10.6 (gedoogplichten Wet milieubeheer)

Dit artikel betreft een samenvoeging van twee artikelen uit de Wet milieubeheer. Het eerste lid bevat de gedoogplicht uit artikel 8.51 Wet milieubeheer en het tweede lid die uit artikel 17.11 Wet milieubeheer. Beide gedoogplichten zijn, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen.

Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit het huidige artikel 8a.6 Wet luchtvaart en is, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen.

Artikel 10.8 (gedoogplicht Wet lokaal spoor)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 8 van de Wet lokaal spoor en wordt definitief overgenomen als het wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor (Kamerstukken I 2013/14, 33 324), dat door de Eerste Kamer is aangenomen, in werking treedt.

Artikel 10.9 (gedoogplicht Mijnbouwwet)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit het huidige artikel 4 van de Mijnbouwwet en is op enkele redactionele aanpassingen na, ongewijzigd overgenomen uit die wet.

Artikel 10.10 (gedoogplicht zwemwater)

Dit artikel bevat een gedoogplicht die als gemoderniseerde variant geldt voor het huidige artikel 24 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Als op basis van artikel 2.31 door gedeputeerde staten een negatief zwemadvies wordt gegeven of een zwemverbod wordt ingesteld en daarover voorlichting wordt gegeven, kan het nodig zijn dat er tekens met voorlichting in of nabij badinrichtingen of zwemgelegenheden worden geplaatst. In voorkomende gevallen is een rechthebbende op grond van dit artikel verplicht het aanbrengen en in stand houden van die tekens te gedogen.

Afdeling 10.3 Bij beschikking op te leggen gedoogplichten

§ 10.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 10.11 (toepassingscriteria)

Dit artikel geeft de toetsingscriteria voor toepassing van de wet. Aan alle opgesomde voorwaarden moet zijn voldaan wil er overgegaan kunnen worden tot een eventuele oplegging van een gedoogplicht. Het opleggen van een gedoogplicht is, ook als aan alle in dit artikel voorgeschreven voorwaarden is voldaan, niet dwingend voorgeschreven.

In de eerste plaats moet het gaan om een werk van algemeen belang. In de bijlage is term werk van algemeen belang gedefinieerd. Het betreft de werken en handelingen, genoemd of bedoeld in de artikelen 10.13 tot en met 10.19. Voor zover een bepaald werk niet onder die artikelen valt, moet het een werk betreffen dat valt te rekenen onder artikel 10.21.

De vier criteria opgesomd in de onderdelen a tot en met d volgen grotendeels de criteria uit de Belemmeringenwet Privaatrecht. De criteria in de onderdelen a, c en d zijn gelijkluidend aan die uit die wet. Onderdeel b is in hoge mate gelijkluidend, maar verduidelijkt en aangescherpt.

Onderdeel a bepaalt dat voor het werk van algemeen belang gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak. Het kan daarbij zowel om duurzaam, in de betekenis van langdurig, als om tijdelijk gebruik gaan.

In onderdeel b is ten opzichte van de tekst van de Belemmeringenwet Privaatrecht toegevoegd dat er een redelijke poging tot minnelijke overeenstemming moet zijn gedaan (door degene ten behoeve waarvan de gedoogplicht wordt opgelegd) om nog meer dan in de Belemmeringenwet Privaatrecht te benadrukken dat oplegging van een gedoogplicht voorkomen moet worden als het redelijkerwijs mogelijk is om er minnelijk uit te komen. Bij het bepalen of in voldoende mate is gepoogd tot minnelijke overeenstemming te komen, wordt aangesloten bij de lijn die de Kroon hanteert bij het inzetten van de administratieve onteigeningsprocedure: er moet sprake zijn geweest van een redelijke doch vruchteloos gebleken poging om tot minnelijke overeenstemming te komen. Wanneer hiervan sprake is, kan van geval tot geval verschillen. In de jurisprudentie is daarover geoordeeld: de (rechts)persoon die voornemens is door toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht het eigendomsrecht te beperken, (..) dient binnen redelijke grenzen alles in het werk te stellen om overeenstemming te bereiken met de rechthebbenden. Hierbij dient sprake te zijn van serieuze onderhandelingen en een redelijke overlegsituatie tussen partijen. Als er enkele malen overleg is gevoerd, mag worden verwacht dat aanvrager daarbij op een zeker moment ook een redelijk bod tot schadevergoeding heeft gedaan. Daarin moet ook eventuele waardevermindering van het onroerend goed worden betrokken. Gebeurt dat niet dan is er van serieuze onderhandelingen om tot minnelijke overeenstemming te komen geen sprake[7]. Een bod tot schadevergoeding is echter niet een hard vereiste. Wanneer een rechthebbende verder overleg enkel afhankelijk stelt van een voorwaarde waarvan het niet direct in de macht van de aanvrager ligt om daar aan te voldoen (bijvoorbeeld de verwerving van compenserende grond of wijziging van een bestemmingsplan), kan dit de aanvrager niet worden tegengeworpen bij de beoordeling van de vraag of er voldoende minnelijk overleg heeft plaatsgevonden. De aanvrager hoeft ook geen genoegen te nemen met de toezegging van de rechthebbende op de onroerende zaak dat deze aanleg van het werk zal toestaan zonder dat verdere bereidheid een schriftelijke overeenkomst te sluiten waarin de wederzijdse rechten en plichten

[7] Rechtbank Leeuwarden 2005 LJN: AU6756.

duidelijk worden vastgelegd en de initiatiefnemer zekerheid verkrijgt over zijn eigendomspositie ten aanzien van het werk. Overigens betekent de start van de procedure tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking niet, dat er geen ruimte meer is voor minnelijk overleg. De aanvrager zal op een zeker moment omwille van de voortgang besluiten een aanvraag in te dienen tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking. Het blijft echter mogelijk dat langs minnelijke weg sneller tot een oplossing wordt gekomen of dat een minnelijke overeenkomst voor de aanvrager een meer gewenste uitkomst zal geven dan een opgelegde gedoogplicht. Voor de minister zal in zo'n geval wel duidelijk moeten zijn dat er sprake is van een redelijke doch vruchteloos gebleken poging van de aanvrager om tot minnelijke overeenstemming te komen.

Onderdeel c bepaalt dat de voorgenomen werkzaamheden niet meer belemmering veroorzaken dan redelijkerwijs nodig is om het beoogde werk van algemeen belang te realiseren, hetgeen een toepassing is van het evenredigheidsbeginsel. Het gaat hier specifiek om de voorgenomen werkzaamheden. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of het werk zoals de aanvrager dat schetst met minder belemmering voor de rechthebbende kan worden verwezenlijkt en niet of er ter bereiking van het met dat werk beoogde doel een ander werk minder belemmering voor de rechthebbende brengt[8]. Ook hoeft bij de aanvraag de exacte wijze van uitvoering van het werk niet noodzakelijkerwijs bekend te zijn.

Onderdeel d bepaalt dat het te realiseren werk van algemeen belang niet een zodanige gebruiksbeperking opwerpt dat de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs onteigening vorderen. Dit criterium gold al onder de Belemmeringenwet Privaatrecht en wordt gehandhaafd. Het is wenselijk dat de Minister bij het nemen van zijn beslissing om over te gaan tot de oplegging van een gedoogplicht, specifiek aandacht schenkt aan de vraag of de mate van beperking die aan het gebruik van het eigendom wordt toegebracht niet van zodanige omvang is dat beter gebruik zou moeten worden gemaakt van het *ultimum remedium* dat de onteigeningswet biedt. In de weinige jurisprudentie op dit gebied, is in een uitspraak van het Hof 's-Hertogenbosch[9] bepaald dat in dat geval onteigening in de rede ligt: 'Nu aannemelijk is gemaakt dat de waardedaling aanzienlijk hoger is dan het bedrag tot betaling waarvan de gerekwireerde zich voor en tijdens deze procedure bereid heeft verklaard, terwijl anderzijds geen voldoende zekerheid bestaat dat door toepassing van art. 14 Belemmeringenwet Privaatrecht de uit die waardedaling voortvloeiende schade zal worden vergoed, is het hof van oordeel dat ten onrechte is geoordeeld dat de belangen van de rechthebbende redelijkerwijze onteigening niet vorderen.'. In een recente uitspraak van hetzelfde gerechtshof 's-Hertogenbosch[10] inzake de aanleg van aanvliegverlichting werd bepaald dat: 'Zelfs indien moet worden aangenomen dat een perceelsgedeelte van ongeveer 7.400 m^2 (ongeveer 25% van het totale perceel) als gevolg van de aanwezigheid van de werken volledig wordt onttrokken aan de gebruikelijke teelt van maïs of zonnebloemen, hetgeen de Minister betwist, rechtvaardigt dit naar het oordeel van het Hof nog niet de conclusie dat er sprake is van een noodzaak tot onteigening van het perceel. Een dergelijke noodzaak zou aanwezig kunnen zijn wanneer de verdere agrarische bedrijfsvoering op het resterende gedeelte van het perceel (ongeveer 75%) door de aanleg en instandhouding van de werken feitelijk onmogelijk wordt gemaakt of grotendeels wordt belemmerd.'.

Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)

Er zijn in dit hoofdstuk twee soorten gedoogplichtbeschikkingen te onderscheiden. Beschikkingen die op aanvraag worden opgelegd en beschikkingen die ambtshalve kunnen worden opgelegd. Het merendeel van de gedoogplichtbeschikkingen in deze paragraaf worden op aanvraag opgelegd. Daarnaast komt het ook voor dat bij sommige van de gedoogplichten de bevoegdheid tot oplegging van de gedoogplicht is toebedeeld aan degene die het werk zal uitvoeren; in die gevallen is het niet nodig dat de initiatiefnemer een aanvraag bij zichzelf indient, maar kan de gedoogplicht ambtshalve bij beschikking worden opgelegd.

Aan ambtshalve op te leggen gedoogplichten kan worden gedacht aan de gedoogplichten bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, 10.18, en 10.19.

§ 10.3.2 Gedoogplichten

Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)

Van de werken bedoeld in de onderdelen a en b wordt nu reeds in bestaande wetgeving bepaald dat het werken betreft die vallen onder de werking van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Onderdeel a

[8] HR 3 maart 1967 NJ 1967, 85.
[9] 1 juli 1969 (NJ 1970, 92).
[10] Niet gepubliceerd.

heeft zijn oorsprong in artikel 36 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, onderdeel b in artikel 24, derde lid, van de Spoorwegwet. Onderdeel c heeft zijn oorsprong in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de Drinkwaterwet. Onderdeel g wordt definitief overgenomen als het wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor (Kamerstukken I 2013/14, 33 324), dat door de Eerste Kamer is aangenomen, in werking treedt.

In de onderdelen e en f zijn rioleringswerkzaamheden opgenomen als werken van algemeen belang. Thans worden die werken steeds afzonderlijk erkend als werk van algemeen belang, terwijl het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie erkend zal worden omdat er al verschillende rioleringswerkzaamheden zijn erkend. Daarom wordt voorgesteld rioleringswerkzaamheden categoraal op te nemen als werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplichtbeschikking kan worden aangevraagd.

Omdat op grond van de coördinatieregeling bij projectbesluiten, waarop artikel 5.26 van toepassing is, het kan zijn dat voor werken genoemd in het eerste lid, niet de Minister van Infrastructuur en Milieu maar een andere minister het coördinerend bestuursorgaan is, regelt het tweede lid dat in die gevallen de Minister van Infrastructuur en Milieu overleg voert met die minister.

Artikel 10.14 (gedoogplichten energie en water)

Van de werken, bedoeld in de onderdelen a, b, c, d en e wordt in reeds bestaande wetgeving bepaald dat het werken betreft die vallen onder de werking van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Onderdeel a heeft zijn oorsprong in artikel 20, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, onderdeel b in artikel 39a van de Gaswet.

Onderdeel c heeft zijn oorsprong in artikel 5 van de Mijnbouwwet en is deels nog aangevuld naar aanleiding van jurisprudentie. De rechtbank Leeuwarden heeft namelijk geoordeeld dat pijpleidingen en kabels niet kunnen worden aangemerkt als werken ten behoeve van het winnen van delfstoffen in de zin van artikel 5 van de Mijnbouwwet[11]. Pijpleidingen en kabels zijn evenwel een essentieel onderdeel van een olie- of gaswinningproject (voor bijvoorbeeld elektriciteit of dataverkeer) of van een opslagproject. Bij besluit van 29 oktober 2004[12] is daarom op basis van artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht het openbaar belang erkend van twee transportleidingen, een signaalkabel en drie elektriciteitskabels ten behoeve van de winning van steenzout. Als werken van algemeen belang worden in dit wetsvoorstel nu rechtstreeks de pijpleidingen en kabels voor transport tussen mijnbouwwerken of tussen een mijnbouwwerk en bijvoorbeeld een verwerkingsinstallatie aangemerkt als werken van algemeen belang.

Onderdeel d heeft zijn oorsprong eveneens in de Mijnbouwwet en onderdeel e heeft zijn oorsprong in artikel 71 van de Kernenergiewet.

In onderdeel f worden werken opgenomen uit de Warmtewet. Dit onderdeel wordt definitief overgenomen als het wetsvoorstel voor de Warmtewet, dat door de Eerste Kamer is aangenomen, in werking treedt.

Het gaat bij deze gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, verandering, verplaatsing of opruiming van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan onder meer worden aan de uit de wetgeving op het gebied van energie voortvloeiende begrippen: uitvoering, vernieuwing, uitbreiding, ontwikkeling, wijziging, ontmanteling, verwijdering, buitengebruikstelling, herstel of onderhoud.

Artikel 10.15 (gedoogplicht Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)

De werken bedoeld in dit artikel werden reeds in artikel 23 van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag onder de Belemmeringenwet Privaatrecht gebracht.

Artikelen 10.16 (gedoogplicht voor ontgrondingen) en 10.17 (gedoogplicht natte waterstaatswerken)

De artikelen 10.16 en 10.17 betreffen gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd en die thans in andere wetten dan in of op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn geregeld. Die

[11] Rechtbank Leeuwarden 19 maart 2004, registratienummer 04/82 WET en Rechtbank Leeuwarden, 7 juni 2007, procedurenummer AWB 06/2756.
[12] Stcrt. 16 november 2004, nr. 221, pag. 12.

gedoogplichten uit de Ontgrondingenwet (artikel 21g) en de Waterwet (artikel 5.22) worden procedureel gezien gelijkgeschakeld met de gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Daarmee wordt bewerkstelligd dat voor de gedoogplichtbeschikkingen die op grond van de Omgevingswet op aanvraag worden afgegeven een zelfde procedure wordt gevolgd en er gelijke rechten en verplichtingen mee samenhangen. Een verschil is wel dat voor deze artikelen het niet altijd de Minister van Infrastructuur en Milieu is die bevoegd is om de gedoogplichtbeschikking af te geven. Bij de gedoogplicht in artikel 10.16 kunnen ook gedeputeerde staten bevoegd zijn en bij de gedoogplicht in artikel 10.17 is de beheerder bevoegd.

De gedoogplichten in artikel 10.16 zijn overgenomen uit de artikelen 21 g en 21h van de Ontgrondingenwet. De gedoogplichten in artikel 10.17 zijn overgenomen uit artikel 5.21, 5.22 en 5.24 van de Waterwet.

Artikel 10.18 (gedoogplicht luchtverontreiniging)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 60 van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Van dat artikel is het eerste lid, inhoudende de bepaling van de gedoogplicht, in dit artikel overgenomen. Het tweede en derde lid van artikel 60 van de Wet inzake de luchtverontreiniging betreffen procedurele bepalingen welke in deze wet worden geregeld in de artikelen 10.28 (rechtsopvolging) en artikel 16.46. Bij het opstellen van deze gedoogplicht in de Wet inzake de luchtverontreiniging[13] werd gedacht aan het oprichten van een meetpunt voor luchtverontreiniging.

Artikel 10.19 (gedoogplichten archeologisch onderzoek)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 57 van de Monumentenwet 1988 en is, onder redactionele wijzigingen, overgenomen. Archeologisch onderzoek betreft niet alleen onderzoek dat wordt voorzien, maar betreft ook toevalsvondsten. In die laatste gevallen is spoed geboden en moet soms dezelfde dag nog, gehandeld moet worden om het archeologisch onderzoek nog zinvol te laten zijn. Dat heeft ertoe geleid dat in artikel 16.46 voor dat soort archeologisch onderzoek een voorziening is getroffen voor wat betreft de besluitvormingsprocedure en de termijn tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking. Zie verder hierover de toelichting bij artikel 16.46.

Voorts kan er niet worden onteigend voor archeologisch onderzoek, daarom wordt in het derde lid van dit artikel geregeld dat bij de toepassing van deze gedoogplicht niet aan het toepassingscriteria van artikel 10.11, aanhef en onder d, hoeft te worden getoetst.

Artikel 10.20 (gedoogplicht in verband met het maken van een ontwerp)

In dit artikel wordt, anders dan in artikel 11 Belemmeringenwet Privaatrecht het geval was, een gedoogplicht geregeld die niet direct uit de wet voortvloeit, maar waarvoor de minister een besluit moet nemen. In de tekst van de Belemmeringenwet Privaatrecht is er sprake van een mededeling. Maar daarmee is niet duidelijk hoe er tot het doen van zo'n mededeling wordt overgegaan. Om die duidelijkheid te geven is er voor gekozen om expliciet op te nemen dat er een aanvraag plaatsvindt waarna de minister besluit of de gedoogplicht bedoeld in dit artikel, wordt opgelegd. De gedoogplicht geldt ten behoeve van het maken van een ontwerp voor de aan een werk van algemeen belang voorafgaande werkzaamheden of onderzoekingen. De werkzaamheden en onderzoekingen dienen gericht te zijn op de vorming van het ontwerp. Graafwerkzaamheden kunnen dus worden gedaan in het kader van onderzoek naar de bodemgesteldheid, maar bijvoorbeeld niet om alvast de sleuf voor de aan te leggen leiding te graven. In de beschikking wordt een termijn opgenomen waarbinnen de gedoogplicht geldt. In artikel 11 van de Belemmeringenwet Privaatrecht was de aanzeggingstermijn van de daarin bedoelde mededeling van de burgemeester twee keer 24 uur. Aangezien dit onnodig kort is, immers van urgente werkzaamheden of noodsituaties is bij deze gedoogplicht geen sprake, kan de aanzeggingstermijn in dit wetsvoorstel ruimer worden gesteld en is gekozen om aan te sluiten bij de in dit wetsvoorstel in artikel 16.46 opgenomen inwerkingstredingstermijn van vier dagen.

Artikel 10.21 (gedoogplicht voor andere werken van algemeen belang)

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan in aanvulling op de opsomming van werken in de artikelen 10.13 tot en met 10.17 besluiten om ook voor andere werken die van algemeen belang zijn een gedoogplichtbeschikking te geven. Aangezien van het begrip algemeen belang niet een allesomvattende definitie kan worden gegeven omdat dit altijd van de specifieke kenmerken en doelen van de werken afhangt, worden in dit artikel enkele abstracte belangen genoemd. Ten behoeve van werken die een of meer van die belangen behartigen kan door de minister een gedoogplicht worden opge-

[13] Zie Kamerstukken II, 1968/69, 9816, nr. 3, p 31.

legd. Hiervoor is op grond van artikel 3:46 van de Awb een deugdelijke motivering vereist die duidelijk maakt waarom het desbetreffende werk het algemeen belang dient. In zoverre verschilt het geven van een gedoogplichtbeschikking op grond van dit artikel niet van het erkennen van het openbaar nut van werken zoals dit onder de Belemmeringenwet Privaatrecht mogelijk was. Ook in die wet waren er werken direct bij wet erkend en waren er werken waarvoor eerst, bij Koninklijk Besluit, een erkenning voor openbaar nut moest worden gegeven. De meerwaarde van het bepaalde in dit artikel is dat er nu niet én een Koninklijk Besluit omtrent de erkenning van het openbaar nut én een besluit omtrent de oplegging van een gedoogplicht moet worden genomen, maar dat beide elementen voortaan in één ministerieel besluit kunnen worden betrokken. Bovendien bewerkstelligt dit artikel dat de wet ook toekomstvast is voor technologische en innovatieve ontwikkelingen. Naast openbare veiligheid en de bescherming van het milieu kan ook in zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen een grond liggen om een werk als een werk van algemeen belang te kwalificeren. Onder de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn economische belangen geaccepteerd door de rechter als een gerechtvaardigde reden voor het erkennen van het openbaar belang[14]. Recent stelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zaak die betrekking had op gasleidingen, maar niet zag op de Belemmeringenwet Privaatrecht, dat 'er geen grond bestaat voor het oordeel dat een bedrijf met commerciële belangen geen openbare belangen kan dienen'[15].

Op grond van artikel 16.46 is ook op de totstandkoming van een gedoogplichtbeschikking op basis van dit artikel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Hetgeen inhoudt dat er zienswijzen op het ontwerpbesluit kunnen worden ingediend en daarmee dus ook zienswijzen tegen het voornemen een gedoogplicht op te leggen ten behoeve van een werk dat op basis van dit artikel als werk van algemeen belang zal worden beschouwd

Het tweede lid bepaalt dat voor de gevallen dat de aanvragen een algemeen belang raken waarvoor de zorg niet bij de Minister van Infrastructuur en Milieu berust, de beslissing op de aanvraag in overeenstemming met de minister die het aangaat wordt genomen. Omdat, anders dan bij de artikelen 10.13 tot en met 10.15, de in dit artikel opgenomen bepaling niet bij voorbaat bepaalt welke soort werken het precies betreft, wordt op aanvragen die hieronder vallen ook een beslissende stem gegeven aan de minister die het aangaat.

§ 10.3.3 De gedoogplichtbeschikking

Artikel 10.22 (inhoud gedoogplichtbeschikking)

Het eerste lid geeft een opsomming van de elementen waaruit een gedoogplichtbeschikking in ieder geval bestaat om zo de reikwijdte van de gedoogplicht zo duidelijk mogelijk te bepalen.

Om beschadiging van het werk van algemeen belang of een belemmering van de toegang tot het werk of tot het terrein waar archeologisch onderzoek wordt of zal worden uitgevoerd, te voorkomen kan het nodig zijn een beschermingszone vast te stellen waarbinnen bepaalde handelingen alleen mogen worden verricht wanneer degene ten behoeve van wie de gedoogplicht is opgelegd daar toestemming voor geeft. Het tweede lid geeft hiervoor de grondslag. De handelingen waaraan gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld graafwerkzaamheden vanaf een bepaalde diepte, bouwen of het aanbrengen van diepwortelende beplanting.

Artikel 10.23 (wijziging van een gedoogplichtbeschikking)

Rechthebbenden op een onroerende zaak waar een werk van algemeen belang aanwezig is, kunnen op enig moment de wens hebben dat het werk op de eigen grond wordt verplaatst, bijvoorbeeld vanwege een veranderd gebruik van de onroerende zaak. Op grond van het eerste lid is het mogelijk dat de rechthebbende aan de minister verzoekt om wijziging van de gedoogplichtbeschikking. Door wijziging van de gedoogplichtbeschikking, die tot de rechthebbende is gericht, is de rechthebbende niet langer verplicht het werk van algemeen belang te gedogen op de plek waar het tot dusverre was gelegen. De gedoogplicht komt dan op een ander deel van de onroerende zaak te liggen. Daardoor zal de initiatiefnemer dus tot verplaatsing van het werk van algemeen belang over moeten gaan. Naar verwachting zal deze bepaling niet veel worden toegepast. De Belemmeringenwet Privaatrecht kent in artikel 5 een soortgelijke bepaling. Er zijn geen aanwijzingen dat van die bepaling gebruik is gemaakt. Toch kan deze bepaling nut hebben omdat zich altijd de mogelijkheid voor kan doen dat verplaatsing in de rede ligt. Het is dan aangewezen dat de gedoogplichtige een middel heeft om dit te kunnen bewerkstelligen.

[14] Raad van State 6 februari 2008 BC3610.
[15] Raad van State 15 december 2010 200906644/1/R1.

Ook in deze situatie, waarin niet de ondernemer maar de rechthebbende de aanvrager is, geldt dat minnelijke overeenstemming de voorkeur heeft. De rechthebbende zal daarom, zo stelt het tweede lid, een redelijke poging moeten hebben gedaan om met de initiatiefnemer tot overeenstemming van de verplaatsing van het werk van algemeen belang te komen.

Het derde lid regelt dat een aanvraag tot wijziging van de gedoogplichtbeschikking in ieder geval wordt afgewezen als het werk van algemeen belang redelijkerwijs niet op een andere locatie aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd, verplaatst, opgeruimd of uitgevoerd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld niet bij de gedoogplichten voor archeologisch onderzoek bedoeld in artikel 10.19. Dit onderzoek is gebonden aan de plaats waar het moet worden verricht. Maar dit kan zich ook voordoen bij andere werken van algemeen belang al naar gelang de specifieke situatie.

Wanneer een rechthebbende een verplaatsing van het werk wil naar een locatie waarop hij geen rechthebbende is, kan van deze bepaling geen gebruik worden gemaakt. Immers deze bepaling strekt tot wijziging van de bestaande gedoogplichtbeschikking welke is gericht tot de rechthebbende. Een wijziging kan er daarom alleen toe leiden dat dezelfde rechthebbende gedoogplichtige blijft, maar dan voor een andere locatie van de onroerende zaak.

§ 10.3.4 Bijzondere bepalingen

Artikel 10.24 (bomen en beplantingen)

Dit artikel regelt een wettelijke gedoogplicht voor het gedogen van het rooien, inkorten of snoeien van bomen en beplantingen die hinderlijk (kunnen) zijn voor de aanleg, het gebruik of de instandhouding van het betreffende werk van algemeen belang. Die gedoogplicht hangt echter zozeer samen met het in deze afdeling bepaalde dat het niet in afdeling 10.2 maar in deze afdeling is opgenomen. In artikel 10 van de Belemmeringenwet Privaatrecht was hiervoor eveneens een verplichting opgenomen maar die kon uiteindelijk ook weer uitmonden in een beschikking van de minister. Aangezien er al een gedoogplichtbeschikking moet zijn genomen voordat aan dit artikel wordt toegekomen, is er voor gekozen om een wettelijke gedoogplicht op te nemen.

Artikel 10.25 (rechtsopvolging)

Evenals dit het geval was in artikel 6 van de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt in dit artikel geregeld dat de in de gedoogplichtbeschikking opgenomen rechten en verplichtingen ook voor rechtsopvolgers van de gedoogplichtige gelden. Dat geldt eveneens voor de initiatiefnemer omdat een gedoogplicht onder de Belemmeringenwet Privaatrecht niet alleen ziet op de aanleg van werken, maar ook op de instandhouding ervan.[16] Hetgeen impliceert dat ook opvolgende eigenaren van het werk van algemeen belang rechten moeten kunnen ontlenen aan de opgelegde gedoogplicht.

Artikel 10.26 (toegang tot de onroerende zaak)

Dit artikel betreft een wettelijke gedoogplicht die echter zozeer samenhangt met het in deze afdeling bepaalde dat het niet in afdeling 10.2 maar in deze afdeling is opgenomen. De gedoogplichtige is van rechtswege verplicht de initiatiefnemer of diens gemachtigde toegang te geven tot de onroerende zaak voor de uitvoering van de werkzaamheden voortvloeiend uit de gedoogplichtbeschikking.

Artikel 10.27 (opruimen van een werk van algemeen belang)

Wanneer omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoals het niet meer in gebruik zijn van het werk en het ook niet voorzienbaar is dat het werk weer gebruikt zal gaan worden, kan de minister besluiten om de gedoogplichtbeschikking in te trekken. De initiatiefnemer waarvoor de gedoogplichtbeschikking is ingetrokken is verplicht om het werk op te ruimen. Immers de rechtsgrond waarop er met het werk inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de betrokken rechthebbende, bestaat dan niet meer. Dat laat onverlet dat de initiatiefnemer samen met de rechthebbende afspraken maakt over de opruiming van het werk. Net als bij de gedoogplichtbeschikking geldt de verplichting tot het opruimen van het werk ook voor rechtsopvolgers van de initiatiefnemer.

Artikel 10.28 (eigendom van een werk van algemeen belang)

In dit artikel wordt artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing verklaard. In de Belemmeringenwet Privaatrecht is er geen regeling ten aanzien van de eigendom van het werk van algemeen belang dat op basis van een gedoogplichtbeschikking wordt

[16] Gerechtshof Arnhem LJN: BM1190.

aangelegd op of in de onroerende zaak van een ander. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling van de eigendom van een werk van algemeen belang door aan te sluiten bij artikel 5:20 van het BW. In de gevallen dat minnelijke overeenstemming wordt bereikt over de aanleg van een werk van algemeen belang wordt vaak een opstalrecht gevestigd. Met de vestiging van dit beperkte recht behoudt de initiatiefnemer de eigendom van dat werk. Wordt er echter geen minnelijke overeenstemming bereikt en komt het uiteindelijk tot het opleggen van een gedoogplicht, dan valt men terug op artikel 5:20, tweede lid, BW inhoudende dat de eigendom van een net, bestaande uit een of meer kabels of leidingen, bestemd voor het transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie, dat in, op of boven de grond van anderen is of wordt aangelegd, toebehoort aan de bevoegde aanlegger van dat net dan wel diens rechtsopvolger. De gedoogplichtbeschikking kan in die situatie gelden als bewijs dat de aanlegger bevoegd was.[17] Omdat de werken die op basis van deze wet kunnen worden aangelegd niet alleen zien op kabels en leidingen wordt artikel 5:20, tweede lid, BW van overeenkomstige toepassing verklaard op alle werken van algemeen belang die op grond van een gedoogplichtbeschikking tot stand zijn gebracht. De aard van deze regeling brengt met zich mee dat het slechts gaat om zaken en niet om handelingen. Zou dit niet geregeld worden dan zouden die werken door het bepaalde in artikel 5:20, eerste lid, BW mogelijk eigendom kunnen worden van de eigenaar van de grond waarop of waarin het werk is geplaatst.

Afdeling 10.4 Schadevergoeding

Artikel 10.29 (schadevergoeding)

De gedoogplichtige heeft recht op vergoeding van schade die ontstaat als gevolg van de gedoogplicht. De nadere wettelijke regeling daarvan zal plaatsvinden in hoofdstuk 15 en zal aldaar worden toegelicht.

Hoofdstuk 12 Grondexploitatie

Artikel 12.1 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)

Eerste lid

Artikel 12.1 legt de grondslag voor het stelsel van publiekrechtelijk kostenverhaal bij grondexploitatie. Het exploitatieplan uit de Wro komt niet terug in de Omgevingswet. Gekozen is voor integratie van de regels over grondexploitatie in het omgevingsplan of projectbesluit en omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of bouwen Bij integratie in het omgevingsplan wordt gesproken over exploitatieregels, bij integratie in de andere besluiten van exploitatievoorschriften. Het eerste lid bevat de verplichting om exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen, als sprake is van bij amvb aangewezen grondexploitatiekosten en een bij amvb aangewezen bouwactiviteit is voorgenomen. Dit is aanscherping van het stelsel in de Wro. Alleen als sprake is van kostensoorten met betrekking tot fysieke voorzieningen ontstaat de plicht om exploitatieregels of exploitatievoorschriften te stellen.

Tweede lid

Naast het kostenverhaal bedoeld in het eerste lid *kunnen* er ook exploitatieregels of exploitatievoorschriften worden gesteld als de gemeente voor de grondexploitatie eisen wil stellen aan de inrichting van het exploitatiegebied of over woningbouwcategorieën.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de exploitatieregels gekoppeld zijn aan het omgevingsplan. Exploitatieregels kunnen worden gesteld bij een wijziging van een gemeentelijk omgevingsplan door de gemeenteraad of als die bevoegdheid aan hen is gedelegeerd, door het college van burgemeester en wethouders.

Vierde lid

Exploitatievoorschriften kunnen gekoppeld zijn aan de volgende besluiten: een projectbesluit, een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of bij de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit besloten is de grondexploitatie te regelen bij die vergunning. De bepaling over het doorschuiven van het stellen van exploitatievoorschriften is nieuw ten opzichte van de Wro. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens tot meer flexibiliteit en uitnodigingspla-

[17] Zie bijvoorbeeld prof. mr. W.G. Huijgen, Kabels en leidingen: BW of BP? WPNR 2009/6781 p. 10–13.

nologie. Daardoor kan bij een omgevingsplan de regeling van de grondexploitatie worden uitgesteld tot het moment van een concrete vergunningaanvraag. Vereist is dat het omgevingsplan dit expliciet bepaalt, zodat de toekomstige aanvrager van de vergunning voor bouwen weet dat hij nog te maken kan krijgen met exploitatievoorschriften en een exploitatiebijdrage.

Vijfde lid

Het stelsel is er op gericht dat het stellen van exploitatieregels of het aan een omgevingsvergunning verbinden van exploitatievoorschriften een uitzondering blijft op de hoofdregel dat de gemeente vooraf met particuliere eigenaren overeenstemming bereikt over de grondexploitatie. De belangrijkste reden om af te zien van kostenverhaal via exploitatieregels of exploitatievoorschriften is opgenomen in dit lid: het anderszins verzekerd zijn van het kostenverhaal. Dat *kan* in ieder geval aan de orde zijn als er een overeenkomst over de grondexploitatie is gesloten, zie artikel 12.2. Kostenverhaal is ook niet nodig wanneer de gemeente eigenaar is van de grond of deze in erfpacht heeft uitgegeven. De overige redenen worden bij amvb aangewezen. Dat betreft de huidige kruimelgevallen, die in artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening zijn opgenomen ook in het Omgevingsbesluit worden opgenomen. Onderzocht wordt in hoeverre het met inachtneming van de regels over staatssteun in de algemene maatregel van bestuur mogelijk kan worden gemaakt, dat om andere kruimelgevallen aan te wijzen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een wens van de VNG en NEPROM om het kostenverhaal flexibeler te maken.

Zesde lid

Ten opzichte van de Wro is in het zesde lid een mogelijkheid voor de gemeente opgenomen om af te zien van een in het derde of vierde lid bedoeld besluit als de grondexploitatie een niet gedekt tekort vertoont. Deze bepaling is echter geen vrijbrief voor de gemeente om bij een geraamd tekort een aanvraag onverkort af te wijzen. Als de aanvrager bereid is om het uit de concept exploitatieopzet voortvloeiende tekort voor zijn rekening te nemen of dat voor te financieren in afwachting van exploitatiebijdrages van andere eigenaren, kan het tekort als gedekt worden beschouwd en is er geen aanleiding voor het bevoegd gezag de aanvraag om de in deze bepaling bedoelde reden af te wijzen.

Artikel 12.2 (overeenkomst in plaats van exploitatieregels of exploitatievoorschriften)

Het eerste en tweede lid bieden een grondslag voor het sluiten van overeenkomst over grondexploitatie door de gemeente en het daarin regelen van kostenverhaal bij grondexploitatie. Zonder wettelijke basis zou dat kostenverhaal in veel gevallen niet mogelijk zijn.

Het eerste lid bepaalt dat de grondexploitatiekosten verhaald kunnen worden met een overeenkomst. Het tweede lid bepaalt dat naast de kosten van grondexploitatie ook de geraamde kosten van planschade kunnen worden meegenomen in de overeenkomst. Deze twee leden zijn ontleend aan artikel 6.24 van de Wro. Er is één substantiële inhoudelijke wijziging doorgevoerd: er mogen in de overeenkomst geen bepalingen worden opgenomen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met het schrappen daarvan wordt beoogd de grondkosten te verlagen en de locatieontwikkeling te versnellen, omdat er een belangrijk onderhandelingspunt wegvalt.

Derde en vierde lid

Beide leden zijn ontleend aan artikel 6.24 Wro. Het derde lid kadert de onderhandelingsruimte in. Nadat er exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld moet het college van burgemeester en wethouders die in acht nemen. Het vierde lid bevordert de transparantie van het grondbeleid.

Artikel 12.3 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)

Eerste lid

Het eerste lid behelst twee belangrijke onderdelen van de exploitatieregels en -voorschriften. Dat betreft het vastleggen van de grenzen van het exploitatiegebied, waarvoor de regels of voorschriften gelden en de exploitatieopzet, die nodig is voor de berekening van de exploitatiebijdragen en voor de bepaling van het tijdvak en de fasering van de uitvoering. De exploitatieopzet maakt deel uit van de exploitatieregels of -voorschriften.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de grondslag om bij amvb regels te stellen de inhoud van de exploitatieregels en exploitatievoorschriften. Vergelijkbare regels waren deels opgenomen in artikel 6.13, eerste, tweede,

achtste en tiende lid van de Wro en deels in het Besluit ruimtelijke ordening. Na heroverweging van welke onderdelen van grondexploitatie op wetsniveau worden geregeld en welke naar een lager niveau kunnen worden gedelegeerd wordt voorgesteld om de eisen aan de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften niet op wetsniveau te regelen. Zo komen de regels over de inhoud van de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften samen in het Omgevingsbesluit hetgeen de overzichtelijkheid van die regels ten goede komt. Bovendien staan de hoofdpunten over de exploitatieregels en exploitatievoorschriften in artikel 12.1.

In het Omgevingsbesluit zal het mogelijk gemaakt worden dat bij door het college van burgemeester en wethouders te wijzigen exploitatieregels, voor een gebied dat nog geen bouwtitel bevat, de gemeenteraad desgewenst kan volstaan met een globale raming van de inbrengwaarde. Een gedetailleerde taxatie per perceel leidt tot flinke kosten, terwijl zo'n taxatie op dat moment nog niet noodzakelijk is, omdat de realisatie van de bouwactiviteiten en het kostenverhaal pas mogelijk zijn na vaststelling van een uitwerkingsplan. Als een wijziging van het gemeentelijke omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders exploitatieregels bevat, moet voor alle gronden in het exploitatiegebied de globale raming vervangen worden door een taxatie.

Artikel 12.4 (exploitatieopzet)

Eerste lid

Het eerste lid is overgenomen uit artikel 6.13, derde lid, Wro. De strekking van dit lid is dat de grondexploitatie van alle percelen betrokken wordt in de berekening van kosten opbrengsten, zodat ook alle percelen ontwikkeld kunnen worden. Deze bepaling voorkomt dat onrendabele percelen braak moeten blijven liggen. Dit lid betekent overigens niet dat de gemeente zelf de exploitatie zal realiseren en de gronden zal verwerven. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de regeling van het kostenverhaal, die gericht is op kostenverhaal bij particuliere eigenaren en dus bij particulier initiatief.

Tweede lid

Het tweede lid, overgenomen uit artikel 6.13, zesde lid, Wro, schrijft de toepassing voor van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit op in beginsel alle kosten in een exploitatieplan. In de praktijk is deze bepaling met name van belang voor de omslag van de kosten van meerwijkse voorzieningen, welke overigens ook binnen een exploitatiegebied gelegen kunnen zijn.

Derde lid

Het derde lid verplicht om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over de verhaalbare kostensoorten en soorten opbrengsten en over de manier van opstellen en de berekeningsmethode in de exploitatieopzet. Daarin zullen de regels, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, Wro worden opgenomen, alsmede de regels gesteld krachtens artikel 6.13, achtste lid, Wro.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een onafhankelijke taxatie van de inbrengwaarde nodig is. Bij de toelichting op artikel 12.3 is aangegeven dat dit alleen anders ligt bij een raming ten behoeve van een globale, nog uit te werken bestemming. Er is voor gekozen deze jurisprudentie te codificeren, zodat deze verplichting direct duidelijk wordt. In het derde lid is tevens de delegatiegrondslag uit artikel 6.2.6 Besluit ruimtelijke ordening overgenomen. Deze delegatiegrondslag maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling de verhaalbare kostensoorten die op grond van het derde lid bij amvb worden vastgesteld, te begrenzen, of de hoogte ervan forfaitair vast te stellen. Uit een oogpunt van kostenbegrenzing voor de initiatiefnemer, rechtszekerheid en voorspelbaarheid is het wenselijk dat voor de gemeentelijke apparaatskosten (de zogenaamde plankosten) een dergelijke regeling wordt vastgesteld. Een eerder gepubliceerde ontwerpregeling wordt veelvuldig toegepast in de praktijk. In het ontwerp is rekening gehouden met het type locatie en de aard, omvang en complexiteit van het project. Inmiddels vindt nader onderzoek plaats om die regeling te verduidelijken en nader uit te werken voor de kosten van het bouwrijp maken, mede naar aanleiding van de consultatie van de ontwerpregeling.

Artikel 12.5 (herziening exploitatieregels en -exploitatievoorschriften)

Eerste en tweede lid

De procedure voor vaststelling van exploitatieregels en exploitatievoorschriften is ondergebracht in afdeling 16.2 van dit wetsvoorstel. Dit artikel betreft de herziening van die regels en voorschriften. In artikel 6.15 van de Wro is bepaald dat een exploitatieplan jaarlijks moet worden herzien. Ter vermindering van bestuurslasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt voorgesteld deze

termijn op twee jaar te stellen. De termijn gaat in op de dag na het onherroepelijk worden van de exploitatieregels.

Artikel 12.6 (verhaal kosten)

Een essentieel onderdeel van de wettelijke regeling is het kostenverhaal. Dit artikel regelt dat het feitelijk kostenverhaal plaatsvindt bij de omgevingsvergunning voor het bouwen van een aangewezen bouwactiviteit, tenzij voordien al op andere manier daarin voorzien is, of het voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage, opgenomen is in de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit. Die laatste mogelijkheid is nieuw. Onder de Wro was de betaling altijd gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor het bouwen. Met de omzetting van het exploitatieplan in exploitatievoorschriften is toevoeging van het voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage voor de hand liggend geworden. De opname van het betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit vereenvoudigt het kostenverhaal. Omdat de aanvrager zelf bepaalt wanneer hij deze vergunning aanvraagt, wordt hij niet benadeeld door deze koppeling.

Tweede lid

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat er geen betalingsvoorschrift aan de vergunning verbonden wordt, als de exploitatiebijdrage anderszins verzekerd is. Dat kan via een overeenkomst, maar ook door een grondtransactie met de gemeente. Bij een anterieure overeenkomst zal meestal niet dezelfde exploitatiebijdrage zijn overeengekomen als degene die voortvloeit uit de exploitatieregels of exploitatievoorschriften, omdat de exploitatieopzet inmiddels herzien zal zijn. Daarom is bij de overeenkomst specifiek gekozen voor verwijzing naar ‘een’ exploitatiebijdrage. Deze bepaling is ontleend aan artikel 6.17, eerste lid, Wro.

Derde lid

Het derde lid regelt de termijn van betaling, een betalingsregeling en daarmee samenhangende zekerheden. Deze onderdelen zijn ontleend aan het tweede lid van artikel 6.17 Wro.

Vierde lid

Het vierde lid bevat een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over de manier van berekening van de exploitatiebijdrage. Het zal daarbij gaan om regels over de te berekenen eenheid van elk onderscheiden type bouwactiviteit, en de methode van berekening per aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dit is in de Wro geregeld in de artikelen 6.18 en 6.19.

Artikel 12.7 (afrekening en intrekking exploitatieregels)

Deze bepaling over afrekening van de exploitatieregels is naar analogie van artikel 6.20 Wro. Met de verplichting tot afrekening op basis van de werkelijke kosten worden particuliere eigenaren beschermd tegen een te hoge raming van de exploitatiekosten. In het eerste lid wordt voorts geregeld wanneer exploitatieregels kunnen en moeten worden ingetrokken door wijziging van het omgevingsplan. De Wro regelde dit nog niet. Intrekking is pas wenselijk nadat de regels hun werking hebben verloren. Dat is het geval wanneer de grondexploitatie is afgerond met de eindafrekening, het kostenverhaal is afgerond of inmiddels niet meer nodig is, en de regels met betrekking tot woningbouwcategorieën zijn uitgewerkt. Met deze regeling van intrekking is de rechtszekerheid gediend. De intrekking heeft uiteraard geen gevolgen voor handelingen die zijn verricht toen de exploitatieregels nog golden. Overwogen is om de intrekking te koppelen aan een termijn voor indiening van de omgevingsvergunning voor bouwen, maar hier is van afgezien, omdat daarmee stilzitten van particuliere eigenaren wordt beloond. Na intrekking is immers geen kostenverhaal meer mogelijk.

Het tweede lid heeft betrekking op de afrekening. De in artikel 6.20, tweede tot en met vijfde lid, Wro gestelde regels over de afrekening worden ondergebracht in het Omgevingsbesluit. Het tweede lid maakt dat mogelijk.

Artikel 12.8 (financiële bijdrage gemeente)

Eerste lid

Na vaststelling van exploitatieregels, kan een particuliere eigenaar die de in de exploitatieregels voorziene werken, in het kader van zelfrealisatie, uitvoert de kosten daarvan in rekening brengen bij de gemeente. Het eerste moment voor betaling is bij de omgevingsvergunning voor bouwen. Daarin worden de door de aanvrager gemaakte kosten verrekend met de op grond van de exploitatieopzet verschuldigde bruto exploitatiebijdrage. Dit artikel regelt dat er nadien een afzonderlijke aanvraag tot

verrekening kan worden ingediend voor later verrichte werkzaamheden. Deze bepaling is overgenomen uit 6.22 Wro. In het eerste lid is verduidelijkt onder welke omstandigheden een verzoek tot voor zo'n bijdrage kan worden ingediend.

Tweede lid

Het doel van deze bepaling is de toepassing van de regels over subsidies uitsluiten. De vergoeding betreft immers geen subsidie, maar een vergoeding voor verrichte prestaties die niet inhouden het leveren van goederen of diensten aan de gemeente.

Artikel 12.9 (exploitatievoorschriften bij een projectbesluit of omgevingsvergunning)

Bij een projectbesluit van het Rijk of het provinciaal bestuur of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit kan kostenverhaal aan de orde zijn. In dat geval dient het bevoegd gezag voor die besluiten over de bevoegdheid te beschikken de bepalingen over grondexploitatie toe te passen. Deze bepaling komt overeen met artikel 6.25 van de Wro. Het vierde lid van artikel 6.25 Wro komt terug in artikel 12.10, vierde lid.

Artikel 12.10 (sancties bij overschrijden termijn betaling exploitatiebijdrage)

Ten behoeve van het kostenverhaal zijn enkele bepalingen over de invordering nodig, gezien de specifieke situatie en het feit dat het vaak om grote bedragen zal gaan. Over het algemeen zullen de opbrengsten van commerciële grondexploitatie voor een groot deel geïncasseerd worden bij de start van de bouw en tijdens de bouw. Daarom is een sanctie gekoppeld tijdens de bouw. In het eerste lid is bepaald dat het bevoegd gezag bij wanbetaling de bouw kan stilleggen of kan bepalen dat de bouw niet mag starten. Om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden en juridische procedures te vermijden zijn daarbij duidelijke termijnen gesteld.

Het tweede lid bepaalt het bevoegd gezag het verschuldigde bedrag bij dwangbevel kunnen invorderen. Daarop zijn de regels van de Awb van toepassing.

Het derde lid komt aan de orde wanneer de sanctie van het eerste lid onvoldoende succes heeft. Als niet kunnen bouwen niet helpt kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor bouwen intrekken. Als een omgevingsvergunning voor bouwen wordt ingetrokken kan er vervolgens op aanvraag een nieuwe omgevingsvergunning voor bouwen met dezelfde inhoud verlenen.

Hoofdstuk 13 Financiële bepalingen

Afdeling 13.1 Leges

Artikel 13.1 (heffen van rechten vanwege een omgevingsvergunning)

Het eerste lid is een samenvoeging van de artikelen 2.9, eerste lid van de Wabo, 4.9 van het Besluit omgevingsrecht en artikel 2 van de Regeling leges omgevingsvergunning Rijksoverheid. Hiermee wordt op het niveau van de wet geregeld wie rechten mag heffen, ter zake waarvan en van wie. Daarnaast is aan de bepaling toegevoegd dat de leges niet hoger mogen zijn dan nodig is voor dekking van de kosten.

Het tweede lid is afkomstig van artikel 2.9, tweede lid, van de Wabo, met dit verschil dat de uitwerking van de regels niet plaats heeft bij amvb maar bij ministeriële regeling omdat het gedetailleerde regels betreft; die zeker op het vlak van de tarieven naar verwachting jaarlijks zullen worden gewijzigd vanwege inflatiecorrectie of andere redenen.

Afdeling 13.2 Vergoeding van extra kosten van de gemeente

Artikel 13.2 (extra kosten omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit) en artikel 13.3 (andere kosten)

Deze twee artikelen zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de Wro, artikel 6.8 en 6.9. Die laatste artikelen waren op hun beurt weer een voortzetting van de artikelen 31a en 31b van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Redactioneel zijn er wijzigingen doorgevoerd met het oog op de opname in deze wet en het toegankelijker maken van de tekst.

Dit artikel betreft de situatie dat een gemeente geconfronteerd word met incidentele kosten tengevolge van een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of wijziging van een omgevingsplan voor een specifiek project, op verzoek van een ander openbaar lichaam, zoals de

minister of gedeputeerde staten. In veel gevallen betreffen deze kosten planschade. In zo'n situatie is het redelijk dat de verzoeker deze extra kosten voor zijn rekening neemt. Dit artikel biedt een regeling voor het geval partijen er niet minnelijk zijn uitgekomen.

Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen

Artikel 13.4 (financiële zekerheidsstelling)

Dit artikel heeft tot doel om in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van gevallen, het mogelijk te maken in verband met de ernstige nadelige gevolgen die een activiteit voor de fysieke leefomgeving kan hebben financiële zekerheid te stellen door degene die de activiteit verricht. Bij de aanwijzing wordt uitgegaan van continuering van de huidige reikwijdte. Het eerste, tweede en derde lid, zijn ongewijzigd overgenomen uit artikel 4.1 van de Wabo.

Artikel 13.5 (financiële voorschriften voor een ontgrondingenactiviteit)

Dit artikel betreft de bevoegdheid om aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingenactiviteit voorwaarden te stellen in verband met die activiteit. Deze voorwaarden kunnen nu reeds op grond van de Ontgrondingenwet, artikel 3, derde lid, onderdelen c, d en e, worden gesteld. Een specifieke regeling voor ontgrondingen is nodig, omdat bij ontgrondingen de herinrichting en aanpassingsinrichting plaatsvindt nadat het ontgronden zelf is voltooid. Sancties als intrekking van de vergunning hebben in die situatie geen effect. Daarom kan het stellen van financiële zekerheid nodig zijn.

Hoofdstuk 16 Procedures

Afdeling 16.1 Algemene bepalingen

§ 16.1.1 Elektronisch verkeer

Artikel 16.1 (elektronische aanvraag, melding en mededeling)

De eerste zin van dit artikel stelt buiten twijfel dat een aanvraag om een besluit en een melding of mededeling op grond van de Omgevingswet elektronisch kunnen worden ingediend of gedaan, voor zover dat bij of krachtens deze wet is bepaald. Hierbij wordt afgeweken van artikel 2:15 van de Awb, dat de mogelijkheid van burgers om elektronisch berichten aan een bestuursorgaan te verzenden nog koppelt aan de eis dat het bestuursorgaan kenbaar moet hebben gemaakt dat die weg openstaat. De Omgevingswet trekt de lijn door van de Wabo en de Waterwet, op grond waarvan het elektronisch indienen van aanvragen al mogelijk is. Dit gebeurt via het omgevingsloket online (zie hierover verder artikel 16.4). Het elektronisch indienen van aanvragen draagt bij tot een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten. Hetzelfde geldt voor het elektronisch doen van meldingen en mededelingen. Een belangrijke categorie van meldingen die op dit moment al elektronisch kunnen worden ingediend, zijn de meldingen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook dit zal dus onder de Omgevingswet worden gecontinueerd.

De tweede zin van dit artikel maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarin de aanvraag, melding of mededeling alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan. Daarbij kan worden gedacht aan een bepaling als bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, van het Bor, waarin voor bedrijven het verplicht elektronisch indienen van aanvragen om een omgevingsvergunning is voorgeschreven.

Artikel 16.2 (documenten in elektronische vorm)

Eerste lid

Dit lid bepaalt welke besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet in elektronische vorm moeten worden vastgelegd. Het gaat niet om het reguleren van de feitelijke besluithandeling door het daartoe bevoegde bestuursorgaan. De elektronische vastlegging dient plaats te vinden onverwijld na afronding daarvan. Hiermee wordt de bestaande praktijk onder de Wro ongewijzigd voortgezet. In de begrippenlijst is het begrip 'elektronisch document' opgenomen waaronder wordt verstaan een document dat in elektronische vorm is vastgelegd als bedoeld in artikel 16.2, eerste lid.

De vastlegging in elektronische vorm houdt verband met de elektronische beschikbaarstelling van de desbetreffende documenten. Hierop heeft artikel 16.3, eerste lid, betrekking.

Een aantal besluiten en rechtsfiguren waarvoor de eis van vastlegging in elektronische vorm geldt, wordt in het eerste lid uitdrukkelijk opgesomd. Daarnaast biedt dit lid de mogelijkheid om andere in

elektronische vorm vast te leggen besluiten en rechtsfiguren aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur. Hoe deze maatregel zal worden ingevuld, wordt nader bezien. Daarbij zal een kosten-batenafweging worden gemaakt tussen de kosten van vastlegging in elektronische vorm en in het verlengde daarvan van de elektronische beschikbaarstelling en de winst in het uitvoeringsproces van die vorm van vastlegging en beschikbaarstelling voor initiatiefnemers en andere overheden. Ook zal hierbij meewegen de mate waarin de digitale informatievoorziening een bijdrage levert aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Tweede en derde lid

Het tweede lid schrijft voor dat van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid ook een papieren versie moet worden gemaakt. In aansluiting daarop bepaalt het derde lid dat als de inhoud van een elektronisch document tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, de inhoud van het elektronische document beslissend is. Deze regeling sluit aan bij artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het streven is om in de toekomst het maken van een papieren versie niet, of althans niet meer in alle gevallen, verplicht te stellen, dit met het oog op het beperken van de bestuurlijke lasten. Dit zal nader worden bezien.

Artikel 16.3 (procedurele vereisten en vormvereisten documenten in elektronische vorm)

Op grond van het eerste lid van dit artikel dienen de elektronische documenten, bedoeld in artikel 16.2, eerste lid, door de betrokken bestuursorganen aan een ieder elektronisch beschikbaar te worden gesteld op de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.14 (op dit moment bekend als RO-online). Hiermee wordt, net als onder het huidige wettelijke regime het geval is voor de Wro, voor documenten die algemeen verbindende voorschriften bevatten een specifieke regeling voor elektronische beschikbaarstelling geboden ten opzichte van de regeling daarvoor in de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet. Deze wetten bieden de grondslag om categorieën besluiten aan te wijzen waarop de bepalingen over beschikbaarstelling uit die wetten niet van toepassing zijn.
Het tweede lid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de kennisgeving en bekendmaking van een elektronisch document als hiervoor bedoeld en nadere regels over de elektronische beschikbaarstelling daarvan. Dit moet worden gezien als aanvulling op artikel 16.79, dat in algemene zin een grondslag bevat om over deze onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 16.35, tweede lid, dat al op wetsniveau een bepaling bevat die betrekking heeft op de bekendmaking van het omgevingsplan. Regels over de elektronische bekendmaking van het omgevingsplan zullen op grond van het onderhavige tweede lid worden gesteld.
Het derde lid bevat de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de vormgeving van elektronische documenten als hiervoor bedoeld. Ook met dit lid wordt de mogelijkheid geboden om specifieke eisen te stellen ten opzichte van de grondslagen die artikel 16.79 biedt. Bij regels over de vormgeving moet in dit verband vooral worden gedacht aan regels over de te gebruiken elektronische standaarden. Gelet op de technische aard van deze regels is regeling bij ministeriële regeling daarvoor de aangewezen weg.

Artikel 16.4 (omgevingsloket online)

Dit artikel biedt de wettelijke grondslag voor het omgevingsloket online, officieel aangeduid als: de landelijke voorziening omgevingsloket. Het is een voortzetting van artikel 7.6 van de Wabo. Artikel 16.4 regelt dat het omgevingsloket online er is en dat het bevoegd gezag verplicht is om daarvan gebruik te maken bij de besluitvorming. Anders dan onder de Wabo is het omgevingsloket online niet langer uitsluitend van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning, maar is de werking ervan verbreed tot alle op aanvraag te nemen besluiten op grond van de Omgevingswet alsmede tot meldingen en mededelingen. Het gaat daarbij om gevallen waarin een aanvraag geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of een melding of mededeling elektronisch wordt gedaan. Met dit artikel wordt de door de Wabo ingezette lijn om digitale indiening zoveel mogelijk te bevorderen, voortgezet. Dit verbetert de dienstverlening en draagt bij aan de vermindering van administratieve lasten.

De verantwoordelijkheid voor het omgevingsloket online is op dezelfde wijze geregeld als onder de Wabo. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over onder meer het beheer van het omgevingsloket (tweede lid) en over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging (derde lid). Deze delegatiemogelijkheden zijn overgenomen uit artikel 7.6 Wabo, zij het dat gekozen is voor directe delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling. Dit is conform het delegatiebeleid dat bij het opstellen van de Omgevingswet is gehanteerd. Daarbij is de lijn uit de Wabo die uitgaat van de mogelijkheid en niet de verplichting om regels bij ministeriële regeling te stellen mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan onder de Wabo uitdrukkelijk gehandhaafd. Die ervaringen hebben uitgewezen dat deze regels voor een belangrijk deel feitelijk het karakter hebben van een SLA (service level agreement) en zich daarom minder goed lenen voor vastlegging in regelgeving. Door uit te gaan

van de mogelijkheid en niet de verplichting om ter zake regels bij ministeriële regeling te stellen, is er de ruimte om de invulling hiervan onder de Omgevingswet nader te bezien.

§ 16.1.2 Gebruik van gegevens en methoden

Artikel 16.5 (houdbaarheid onderzoeksgegevens)

Dit artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens sluit aan bij de lijn die is ingezet door de Crisis- en herstelwet. Bij het nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van rapporten met gegevens, onderzoeken of inventarisaties die bij de aanvraag of het ontwerpbesluit zijn gebruikt en die bij de vaststelling van het besluit niet ouder zijn dan twee jaar. Dit artikel heeft alleen betrekking op de ouderdom van de gegevens en niet op de juistheid van de gegevens. Het artikel bouwt voort op bepalingen uit de bestaande wetgeving[18], maar breidt de werking daarvan uit naar het gehele terrein van het omgevingsrecht. Artikel 16.5 is iets verduidelijkt ten opzichte van die bestaande houdbaarheidsbepalingen. Zo wordt niet alleen verwezen naar rapporten met gegevens en onderzoeken, maar vallen ook rapporten met inventarisaties onder dit artikel.
De achtergrond van de bestaande bepalingen over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens is het terugdringen van de administratieve lasten. Met een houdbaarheidsbepaling wordt voorkomen dat besluitvorming tijdens de voorbereidingsprocedure telkens wordt 'ingehaald' door nieuwe (input)gegevens en herberekeningen. Het voortdurend rekening (moeten) houden met nieuwe gegevens is een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten. Ook leidt het voortdurend actualiseren van onderzoeksgegevens of -methoden tot extra besluitvormingskosten.
Voor een nadere toelichting op artikel 16.5 wordt verwezen naar de toelichting op paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting en de toelichting op artikel 2.1.9, onderdeel K, bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken II, 33 135, nr. 3).
Voor gegevens die ouder zijn dan twee jaar geldt een afweging per situatie. Ook deze gegevens kunnen bruikbaar zijn, afhankelijk van de aard van die gegevens, maar het bevoegde bestuursorgaan moet steeds bezien of deze gegevens nog voldoende actueel zijn om ze te kunnen gebruiken. Gebruik van gegevens ouder dan twee jaar behoeft een nadere motivering, wanneer de actualiteitswaarde van die gegevens als nieuwe onderzoeksgegevens beschikbaar zijn of in een zienswijze de actualiteit van de gebruikte onderzoeksgegevens wordt betwist. Die motiveringsplicht evenals het zorgvuldigheidsbeginsel bij de voorbereiding van besluitvorming volgen uit de Awb.
Tot slot wordt nog opgemerkt dat dit artikel niet van toepassing is in gevallen waarin voor een project een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Dit is geregeld in de artikelen 16.75, eerste lid, onder b.

Artikel 16.6 (beoordeling van gevolgen)

Dit artikel biedt de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over reken- en meetmethoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de gevolgen van een besluit. Van deze bevoegdheid zal gebruik worden gemaakt als er behoefte is aan specifieke voorschriften over deze onderwerpen. Hierbij kan naast meet- en rekenvoorschriften ook worden gedacht aan andere technische bepalingen ter beoordeling van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of geluidhinder. Als algemene basisbepaling geldt artikel 3:2 van de Awb, op basis waarvan het bevoegd gezag voorafgaand aan het nemen van een besluit informatie moet verzamelen over de relevante feiten en belangen.

§ 16.1.3 Toepassing afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.7 (toepassing coördinatieregeling Awb)

In dit artikel wordt geregeld in welke gevallen de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is. Een nieuwe, verbeterde, coördinatieregeling wordt via een afzonderlijk, maar parallel met onderhavig wetsvoorstel in procedure te brengen, wetsvoorstel in de Awb opgenomen. Afdeling 3.5 van de Awb is een vorm van facultatief recht, net als afdeling 3.4 (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Dit betekent dat deze procedure bij wettelijke regeling of besluit van het bestuursorgaan van toepassing kan worden verklaard. Voorgesteld wordt om in de Omgevingswet in hoofdstuk 16 centraal te regelen wanneer afdeling 3.5 van de Awb moet worden gehanteerd. Dit vergroot de kenbaarheid van het geldende procedurele regime.

[18] Die bestaande bepalingen zijn artikel 3.1a van de Wabo, artikel 13.5 van de Wet milieubeheer, artikel 4, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding, artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet en de artikelen 8.5, zesde lid, 8.17, achtste lid, 8.44, zesde lid, 8.70, vijfde lid, en 10.17, zevende lid, van de Wet luchtvaart.

De nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Awb wordt een bundeling van verschillende coördinatieregelingen uit het huidige omgevingsrecht (onder andere van de Tracéwet en de Wro). Hierdoor ontstaat één standaardprocedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten die niet alleen in het omgevingsrecht, maar ook daarbuiten toegepast kan worden. Afdeling 3.5 van de Awb is onder meer van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald (artikel 3:20, aanhef en onder a, van de Awb). Bij of krachtens dat wettelijk voorschrift moet tevens een bestuursorgaan worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan (artikel 3:21, eerste lid, Awb). Daarnaast is het mogelijk om afdeling 3.5 van de Awb in concrete gevallen bij besluit van het bestuursorgaan van toepassing te verklaren.

Artikel 16.7, eerste lid, verklaart afdeling 3.5 van de Awb van toepassing op bepaalde aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning (onderdelen a en b). Deze onderdelen hangen samen met artikel 5.9, tweede en derde lid. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel. Voor het coördineren van uitvoeringsbesluiten in de projectprocedure is in hoofdstuk 5 een aparte voorziening opgenomen (artikel 5.26). Het gaat daarbij om provinciale projectbesluiten en projectbesluiten van het Rijk. Hierdoor blijft afdeling 5.2 (Projectprocedure) zelfstandig leesbaar. Wel is in artikel 16.7, onder b, een verwijzing opgenomen naar de artikelen 5.26, eerste lid, en 5.27, derde lid. Hierdoor is in hoofdstuk 16 op een centrale plaats terug te vinden wanneer afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is op instrumenten van de Omgevingswet.
Het tweede en derde lid bevatten enkele specifieke bepalingen met betrekking tot de hierboven genoemde onderdelen a en b van het eerste lid. Het tweede lid bevat de grondslag om voor de gevallen, bedoeld in die onderdelen, bij algemene maatregel van bestuur het coördinerend bestuursorgaan aan te wijzen. Het derde lid bepaalt dat een aantal artikelen van de coördinatieregeling voor de desbetreffende gevallen buiten toepassing blijft. Dit betreft in de eerste plaats bepalingen over het tijdstip van het indienen van aanvragen voor de te coördineren besluiten (artikel 3:24, eerste en derde lid, van de Awb). De Omgevingswet biedt met betrekking tot het los of gelijktijdig doen van aanvragen om een omgevingsvergunning in artikel 5.9 een specifieke regeling, die wat betreft artikel 5.9, derde lid, implementatie betreft van de richtlijn industriële emissies. Met het oog op de eenduidigheid van het systeem wordt daarom in alle gevallen aan die specifieke regeling voorrang gegeven. Verder gaat het om bepalingen waarbij aan het coördinerend bestuursorgaan bevoegdheden worden gegeven om in te grijpen in de procedure (de artikelen 3:21, tweede lid, en 3:28, van de Awb). Vanwege de hiervoor al genoemde implementatie alsmede in aanmerking genomen de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan, lenen ook deze bepalingen zich niet goed voor toepassing in de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a en b.

§ 16.1.4 Aanvullende bepalingen voor gevallen als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b

De artikelen 16.8 tot en met 16.13 in deze paragraaf bevatten aanvullende bepalingen voor de gecoördineerde voorbereiding van de beslissing op aanvragen om een omgevingsvergunning of om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit en voor een waterkwaliteitsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.9, derde lid, de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. De artikelen 16.8 tot en met 16.13 zijn van overeenkomstige toepassing op de ambtshalve wijziging van voorschriften van omgevingsvergunningen voor activiteiten als hiervoor bedoeld. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 van de Wabo. Voor een verdere toelichting op de achtergronden van deze regeling wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.9.

§ 16.1.5 Beslistermijnen

Artikel 16.14 (opschorting beslistermijn)

Dit artikel, ontleend aan artikel 13.9 van de Wet milieubeheer, regelt de opschorting van de beslistermijn als dat noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan een internationaalrechtelijke verplichting. De bestaande regeling uit de Wet milieubeheer is ook van toepassing op besluitvorming op grond van, onder meer, de Wabo, de Waterwet, de Wet bodembescherming en de Ontgrondingenwet. De opschortingsregeling krijgt door opname in de Omgevingswet een generieke werking voor het gehele terrein van het omgevingsrecht. Opschorting kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als op grond van een internationaalrechtelijke verplichting notificatie moet plaatsvinden.

§ 16.1.6 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

De artikelen 16.15 tot en met 16.18 regelen de betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij de besluitvorming op grond van de Omgevingswet. Deze betrokkenheid is vormgegeven aan de hand van twee instrumenten: advies en de combinatie van advies met instem-

ming. Voorgesteld wordt om het advies met instemming in de plaats te laten komen van onder meer de verklaring van geen bedenkingen (vvgb), die is geregeld in artikel 2.27 van de Wabo. In paragraaf 4.16.2 van het algemeen deel van de toelichting is deze wijziging in algemene zin al toegelicht. Specifiekere aspecten komen hierna aan de orde.

Artikel 16.15 (advies)

Op grond van eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen of andere instanties aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen advies uitbrengen aan het bevoegd gezag over de aanvraag om een besluit op grond van de Omgevingswet of over het ontwerp van een op een dergelijke aanvraag te nemen besluit.
Op grond van het tweede lid kunnen, voor zover het betreft aanvragen om een omgevingsvergunning die verband houden met een omgevingsplan, een gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 5.4, een waterschapsverordening of een omgevingsverordening, in dat omgevingsplan of die verordening bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die aan het bevoegd gezag advies uitbrengen. Het gaat hierbij om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit of een activiteit die in het omgevingsplan of een verordening aan een vergunningplicht is onderworpen. Het tweede lid is mede van toepassing op ontwerpbesluiten op dergelijke aanvragen.

Het eerste en tweede lid zijn ontleend aan artikel 2.26, derde lid, van de Wabo. Anders dan in het vierde lid van dat artikel wordt voorgesteld om niet langer uitdrukkelijk te regelen dat het bevoegd gezag een als adviseur aangewezen bestuursorgaan met betrekking tot een aanvraag om een omgevingsvergunning advies kan vragen over de bij de beslissing op de aanvraag te betrekken gegevens en de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Het is niet noodzakelijk om dat te regelen. Het staat het bevoegd gezag immers altijd vrij advies te vragen in de gewenste vorm.
Het derde lid bevat een nadere duiding van de criteria die zullen worden gehanteerd om bestuursorganen of andere instanties aan te wijzen.
Het vierde lid noemt een aantal bestuursorganen die in elk geval als adviseur zullen worden aangewezen. In de eerste plaats betreft het hier een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met de flexibilteitsregeling van artikel 5.11 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, dat daarmee bevoegd gezag is geworden. Door de functie van adviseur behoudt het oorspronkelijke bevoegd gezag een rol in de besluitvorming. Dit is met het oog op zijn deskundigheid en de hem toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving wenselijk.
Daarnaast zullen in ieder geval als adviseur worden aangewezen gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang. Deze aanwijzing houdt verband met de provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties. Volstaan wordt met een verwijzing naar hetgeen hierover al in paragraaf 4.16.2 van het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt.

Artikel 16.16 (instemming)

Dit artikel heeft betrekking op die gevallen waarin, als vervolg op een eerder gegeven advies, het adviserend bestuursorgaan gevraagd wordt om met het voorgenomen besluit in te stemmen.
Het eerste lid bepaalt dat als een aanvraag om een besluit op grond van de Omgevingswet ziet op een daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming behoeft van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.
Het tweede lid bevat de criteria voor het aanwijzen van gevallen, bedoeld in het eerste lid. De criteria, genoemd onder a en b, moeten in samenhang worden gelezen met de criteria voor het aanwijzen van adviseurs, bedoeld in artikel 16.15, derde lid, onder a en b. Uit die criteria, in onderlinge samenhang bezien, wordt duidelijk dat het in de kern gaat om dezelfde aspecten (deskundigheid en te behartigen belangen), die bij gevallen waarin ook instemming is vereist in sterkere mate aanwezig zijn dan in de gevallen waarin alleen advies aan de orde is.

Een voorbeeld van een activiteit die in ieder geval op grond van het eerste lid zal worden aangewezen, betreft een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch rijksmonument. De omgevingsvergunningplicht hiervoor is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, met het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is belast met de zorg voor dergelijke monumenten en het daarvoor te voeren beleid. Deze minister zal daarom bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op deze activiteit, als advies- en instemmingsorgaan optreden.
Het criterium in het tweede lid, onder c, brengt tot uitdrukking dat de aanwezigheid van een gemeenteoverstijgend of regio-overstijgend belang ook aanleiding kan geven voor het aanwijzen van een bestuursorgaan als instemmingsorgaan. Met toepassing van dit criterium zullen gedeputeerde staten bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als bestuursorgaan waarvan instemming is

vereist voor omgevingsvergunningen voor een locatieontwikkelingsactiviteit waarbij bovengenoemde belangen aan de orde zijn.
Het derde en vierde lid bieden flexibiliteitsinstrumenten om mogelijk te maken dat in sommige gevallen de instemming niet is vereist. Op grond van het derde lid kan bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin de instemming niet is vereist. Deze mogelijkheid is onder het huidige regime, voor zover het betreft de vvgb, al opgenomen in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo.
Het vierde lid maakt het mogelijk dat het aangewezen bestuursorgaan bij het uitgebrachte advies zelf kan bepalen dat instemming niet is vereist.

Artikel 16.17 (gronden onthouden instemming)

Dit artikel bepaalt wanneer het instemmingsorgaan zijn instemming kan onthouden. Dit kan slechts op grond van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen belang. Met de zinsnede 'in afwijking van artikel 10:27 van de Awb' wordt tot uitdrukking gebracht dat het Awb-criterium 'strijd met het recht' niet van toepassing is als grond om de instemming te onthouden.[19] De instemming moet uitsluitend worden gezien in relatie tot de activiteit in verband waarmee de instemming is vereist en de met het oog op die activiteit relevante belangen. Binnen dat kader kan overigens wel instemming worden onthouden vanwege strijd met het recht. Indien de grond 'strijd met het recht' in algemene zin van toepassing zou zijn, zou de instemming echter ook om andere redenen kunnen worden onthouden. Het instemmingsorgaan zou hiermee buiten zijn bijzondere deskundigheid onderscheidenlijk het bereik van zijn wettelijk toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving treden. Om die reden is de grond 'strijd met het recht' uitgezonderd.

Artikel 16.18 (termijn instemming; geen fictieve instemming)

Dit artikel bevat de termijn waarbinnen het besluit omtrent instemming moet worden genomen. Deze termijn bedraagt vier weken na de verzending van het verzoek om instemming. Deze termijn wijkt af van de standaardtermijn, bedoeld in artikel 10:31, eerste lid, van de Awb: voor het nemen van een besluit omtrent goedkeuring geldt standaard een termijn van dertien weken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
Met artikel 16.18 wordt aan deze wettelijke afwijkingsmogelijkheid invulling gegeven. De reden hiervoor is dat in het stelsel van advies met instemming de instemming de tweede keer is dat het instemmingsorgaan gelegenheid krijgt zich over het voorgenomen besluit uit te spreken. Eerder heeft het instemmingsorgaan immers al over dit voorgenomen besluit mogen adviseren. Bij de instemming zal de beoordeling zich dus kunnen toespitsen op de vraag of het bevoegd gezag adequaat met het advies is omgegaan en of zich na het uitbrengen van het advies nog relevante nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. Deze beoordeling moet redelijkerwijs binnen vier weken kunnen plaatsvinden.

Artikel 16.18 verklaart in verband met het voorgaande artikel 10:31, tweede en derde lid, van de Awb, dat een tweetal verdagingsmogelijkheden bevat, niet van toepassing. Artikel 10:31, vierde van de Awb, waarin is bepaald dat als het besluit omtrent goedkeuring niet tijdig is genomen of is verdaagd, de goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, wordt ook niet van toepassing verklaard. Dit betekent dat de gestelde termijn van vier weken een termijn van orde is.

Artikel 16.19 (instemming en advies bij projectbesluit)

Het projectbesluit kan meerdere toestemmingen bevatten, waardoor voor bepaalde activiteiten bijvoorbeeld geen omgevingsvergunning meer vereist is. Dat neemt niet weg dat er in die gevallen wel een advies- of instemmingsbevoegdheid kan zijn voor de bestuursorganen die anders voor de vergunning bevoegd zouden zijn. Ook kan er een advies- of instemmingsbevoegdheid voor de bestuursorganen zijn die die bevoegdheid ook hebben bij een omgevingsvergunning voor dezelfde activiteiten.
Op grond van het tweede lid is in bepaalde gevallen geen instemming vereist. De adviesbevoegdheid blijft dan echter wel bestaan. Als een projectbesluit wordt genomen door een minister, kunnen bijvoorbeeld gedeputeerde staten wel adviseren, maar hebben zij geen instemmingsbevoegdheid.

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

Artikel 16.20 is in de toelichting op hoofdstuk 16 onder het opschrift '*Provinciale betrokkenheid*

[19] Op grond van artikel 10:32, eerste lid, van de Awb is afdeling 10.2 1 (Goedkeuring) van die wet van overeenkomstige toepassing indien voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan de toestemming van een ander bestuursorgaan is vereist. Daarbij wordt gedoeld op gevallen van toestemming, waartoe ook behoort de instemming die is opgenomen in artikel 16.14 van dit wetsvoorstel.

*bij*gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties' al uitvoerig toegelicht. In aanvulling daarop worden de leden van dit artikel hieronder nog kort toegelicht.

Eerste en tweede lid

Uit het eerste en tweede lid vloeit voort dat van de reactieve interventiebevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt als er strijd is met een gemeente-overstijgend of regio-overstijgdend belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, en als gedeputeerde staten op het plan een zienswijze hebben ingediend. Het bereik van die bevoegdheid wordt daarnaast ingevolge het tweede lid begrensd tot die onderdelen van het omgevingsplan die locatieontwikkelingsregels bevatten.

Derde lid

Ingevolge dit lid zal bij het besluit gemotiveerd moeten worden waarom het betreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd.

Vierde lid

Dit lid geeft de provincie de bevoegdheid om, indien daarover overeenstemming bestaat met de gemeenteraad, ook te kunnen besluiten het omgevingsplan te wijzigen. Dat besluit kan uitsluitend betrekking hebben op het onderdeel van het omgevingsplan waartegen de zienswijze was gericht of waarin wijziging is gebracht, anders dan op grond van de zienswijze, te wijzigen.

§ 16.1.7 Inwerkingtreding

Artikel 16.21 (inwerkingtreding)

Binnen het omgevingsrecht is thans sprake van een genuanceerd stelsel voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en andere besluiten. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen, soms is er een wachttijd van zes of meer weken. De grote verschillen geven onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk en risico van foutieve toepassing. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tot uniformiteit te komen.

In het eerste lid van dit artikel wordt daarom voorgesteld de inwerkingtreding van besluiten op grond van deze wet te laten plaatsvinden twee weken na de kennisgeving, of als van de bekendmaking van een besluit mededeling moet worden gedaan, twee weken na die mededeling. Dit zal overigens niet voor alle besluiten op grond van deze wet gelden. De besluiten waarvoor deze inwerkingtredingsbepaling zal gaan gelden, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.
Bij de maatregel zullen onder meer omgevingsvergunningen, projectbesluiten en omgevingsplannen worden aangewezen. Voor deze categorieën besluiten zal voor de berekening van de termijn van twee weken worden uitgegaan van het moment dat van het besluit mededeling wordt gedaan, omdat van die besluiten mededeling moet worden gedaan. Op de voorbereiding van een deel van de omgevingsvergunningen en van projectbesluiten en omgevingsplannen is afdeling 3.4 Awb van toepassing en vloeit de mededelingsplicht voort uit artikel 3:43 Awb. Voor omgevingsvergunningen waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt eveneens een verplichting tot het doen van een mededeling van het besluit.
Deze termijn schort de inwerkingtreding van besluiten niet onnodig op en geeft belanghebbenden tegelijkertijd een afdoende mogelijkheid om een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen. Dat laatste zal zich vooral voordoen bij zogenoemde 'onomkeerbare' activiteiten, zoals het slopen van monumenten, het kappen van bomen of significante onomkeerbare effecten op Natura-2000 gebieden.

Artikel 16.22 (Kernenergiewet)

Dit artikel bevat een regeling voor de uitgestelde inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die tevens is aan te merken als een vergunningplichtige activiteit op grond van artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet. Deze regeling isovergenomen uit artikel 6.2b van de Wabo.

Artikel 16.23 (bodemverontreiniging)

Dit artikel bevat een regeling voor de uitgestelde inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, indien tevens sprake is van een saneringssituatie op grond van de Wet bodembescherming. Deze regeling is overgenomen uit artikel 6.2c van de Wabo.

§ 16.1.8 Bepalingen over beroep

Deze paragraaf bevat enkele algemene bepalingen in verband met beroep bij de bestuursrechter tegen op grond van de Omgevingswet genomen besluiten. Het gaat in de meeste gevallen om aanvullingen of verbijzonderingen van het regime dat volgt uit het bestuursprocesrecht zoals in neergelegd in de Awb.

Artikel 16.24 (ondergeschikte wijzigingen aangevochten besluit)

Dit artikel heeft betrekking op wijziging van een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter. Voor de wijziging van een besluit geldt in beginsel dezelfde procedure als bij de vaststelling van het oorspronkelijke besluit, tenzij er een andere procedure is voorgeschreven. Artikel 16.24 bepaalt dat afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing kan worden gelaten als het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard. Een dergelijke regeling bestaat al onder het huidige recht. Dit artikel is ontleend aan de artikelen 14 van de Tracéwet, 9a van de Spoedwet wegverbreding en 8.4a van de Wro. Deze regelingen wordt verbreed naar alle besluiten op grond van de Omgevingswet.
Het is overigens niet de verwachting dat in de praktijk hangende het beroep grote wijzigingen in het besluit worden aangebracht. De noodzaak tot wijziging zal met name voordoen naar aanleiding van een ingediend beroepschrift waarin wordt aangevoerd dat er een fout op de kaart staat of een verkeerde geluidbelasting op een woning is vastgesteld.
Voordat beroep kan worden ingesteld, moet op grond van de hoofdregel van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar worden gemaakt. Deze hoofdregel is echter niet van toepassing als het besluit met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid. De hoofdregel herleeft echter op het moment dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is. Door de werking van artikel 6:19 van de Awb hoeft in dit geval echter niet eerst bezwaar gemaakt te worden. Artikel 7:1 Awb ziet op de fase voorafgaand aan het instellen van beroep. Bij een regeling voor een wijzigingsbesluit hangende het beroep is er al beroep ingediend en is het dus niet nodig eerst bezwaar te maken tegen het wijzigingsbesluit, ondanks dat de toepassing van artikel 7:1 Awb niet wordt uitgesloten.
Als afdeling 3.4 Awb moet worden toegepast vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen, kan van deze uitzondering om afdeling 3.4 Awb niet toe te passen, geen gebruik worden gemaakt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als het gaat om een wijziging waarvoor een milieueffectrapport (MER) gemaakt moet worden. In dat geval zal er gelegenheid tot inspraak moeten zijn.

Artikel 16.25 (bundeling beroep)

Als ontheffing is verleend van een algemene instructieregel (artikel 2.24), kan tegen deze ontheffing beroep worden ingesteld. Artikel 16.25 regelt dat een verleende ontheffing voor de mogelijkheid van beroep geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet. Deze bundeling van beroepsmogelijkheden bouwt voort op een soortgelijke voorziening in artikel 8.3, vierde lid, van de Wro.
Het tweede lid bevat een regeling voor de bundeling van beroep in gevallen waarin een bestuursorgaan beroep instelt tegen een tot hem gerichte instructie van een ander bestuursorgaanen de instructie betrekking heeft op een besluit. Deze bepaling bouwt voort op een vergelijkbare constructie in artikel 6.5 van de Wabo. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16.26 (beroepsgronden bij uitvoeringsbesluit van projectbesluit)

Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit rust. Dit bevordert een efficiënte geschilbeslechting. Hiermee wordt voorkomen dat in een procedure tegen een uitvoeringsbesluit een project opnieuw bij de rechter ter discussie wordt gesteld.
Daarnaast past dit artikel in de tendens binnen het bestuursprocesrecht om te komen naar verdere stroomlijning en 'trechtering' in procedures bij de bestuursrechter (zie bijvoorbeeld artikel 6:13 van de Awb). Artikel 16.26 is de voortzetting van artikel 27 van de Tracéwet.

Artikel 16.27 (rechterlijke beslistermijn bij projectprocedure)

Dit artikel bevat enkele bepalingen over de termijn voor het doen van een uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op beroepen tegen een projectbesluit. De basistermijn bedraagt zes maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift (eerste lid). In bijzondere omstandigheden kan deze termijn met ten hoogste drie maanden worden verlengd (tweede lid). In het derde lid is bepaald dat op beroepen tegen besluiten tot uitvoering van een projectbesluit wordt beslist binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

Artikel 16.27 bouwt voort op bepalingen uit de huidige wetgeving. Zo kent (artikel 26 van) de Tracéwet

termijnen van zes respectievelijk twaalf maanden, (artikel 8.3, tweede lid, van) de Wro een rechterlijke beslistermijn van zes maanden en (artikel 14, eerste lid, van) de Spoedwet wegverbreding een termijn van twaalf weken.
De bestaande wetten met een rechterlijke beslistermijn kennen veelal ook een mogelijkheid tot verlenging. De verlengingsmogelijkheid van dit tweede lid is overgenomen uit (artikel 26, tweede lid, van) de Tracéwet.

Afdeling 16.2 Totstandkomingsprocedures

§ 16.2.1 Toepassing afdeling 3.4 Awb

Artikel 16.28 (toepassing paragraaf 16.2.1)

Deze paragraaf bevat enkele aanvullingen op en afwijkingen van deze Awb-procedure. De paragraaf is van toepassing als bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

Artikel 16.29 (kring inspraakgerechtigden)

Eerste lid

Het eerste lid geeft als hoofdregel dat in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder. Deze bepaling geeft invulling aan de ruimte die artikel 3:15, tweede lid, van de Awb laat om in de bijzondere wet een ruimere kring van inspraakgerechtigden aan te wijzen dan alleen belanghebbenden. Artikel 16.29, eerste lid, is een voortzetting van bepalingen uit de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wro (bestemmingsplan), artikel 13.3 van de Wet milieubeheer, artikel 3.12, vijfde lid, van de Wabo en artikel 11, eerste lid, van de Tracéwet (tracébesluit). Het toekennen van een inspraakrecht aan een ieder voldoet aan de eisen die ter zake voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus.

Tweede lid

Het tweede lid bevat voor gedoogplichtbeschikkingen een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid en regelt dat bij gedoogplichtbeschikkingen in overeenstemming met de hoofdregel van afdeling 3.4 van de Awb alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Daarnaast wordt in het tweede bepaald dat ook de besturen van de provincies, gemeenten of waterschappen waarbinnen de onroerende zaak waarvoor een gedoogplichtbeschikking wordt aangevraagd is gelegen en de direct naastgelegen provincies, gemeenten en waterschappen hun zienswijze op de ontwerp-gedoogplichtbeschikking naar voren kunnen brengen. Dit omdat zij niet steeds ook belanghebbende bij de zaak zijn, terwijl hun zienswijze die gebaseerd is op hun lokale kennis van belang kan zijn voor het nemen van een gedoogplichtbeschikking.

Artikel 16.30 (intrekking of wijziging)

Afdeling 3.4 van de Awb is ook van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot gehele of gedeeltelijke intrekking of wijziging van een besluit dat is voorbereid met toepassing van die afdeling, tenzij het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval of besluit betreft. Deze regeling bouwt voort op de bestaande wetgeving, onder meer artikel 3.15, tweede en derde lid, van de Wabo.

§ 16.2.2 Zwemwaterlocaties

Artikel 16.31 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Artikel 11 van de zwemwaterrichtlijn verplicht Nederland erin te voorzien dat voor de opstelling, de herziening en de bijwerking van de lijsten van zwemwateren het publiek in de gelegenheid wordt gesteld voorstellen, opmerkingen en klachten in te brengen. Dit artikel strekt tot implementatie van die richtlijnbepaling.

§ 16.2.3 Omgevingsvisie

Artikel 16.32 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie. Uit artikel 16.29 volgt dat zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder.

§ 16.2.4 Programma's

Artikel 16.33 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de vaststelling van een programma als bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4. Dit betekent, dat voor de verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programmatische aanpak afdeling 3.4 van toepassing wordt verklaard, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder (zie ook de toelichting bij artikel 16.29). Voor het merendeel van die programma's betekent de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb geen wijziging ten opzichte van de huidige regelingen in de sectorale wetten. Voor het regionaal waterplan en het waterbeheerplan betekent dit dat waar de inspraak voor deze programma's eerder in de Waterwet (artikel 4.5 en 4.7 via de provinciale verordening werd geregeld), de procedure nu wettelijk wordt bepaald. Afdeling 3.4 van de Awb wordt ook van toepassing verklaard op de documenten die voor het opstellen van de programma's, zoals het stroomgebiedbeheerplan, afzonderlijk worden vastgesteld.
In artikel 16.29 is bepaald dat 'een ieder' zienswijzen kan indienen (in plaats van belanghebbenden). Zie de toelichting bij dat artikel. Voor een enkel programma leidt dit tot een wijziging van de huidige regeling: voor het regionale waterplan en het waterbeheerplan geldt dat via de provinciale verordening inspraak wordt geboden aan belanghebbenden en ingezetenen van de provincie respectievelijk het beheersgebied. Ook voor het rioleringsplan geldt dat de hoofdregel gaat gelden. Op deze manier wordt een zo uniform mogelijke regeling geboden, zodat het voor het publiek kenbaar is op welke wijze zij vroegtijdig betrokken wordt bij de totstandkoming van programma's en zij de gelegenheid wordt geboden om hun mening hierover kenbaar kan maken. Deze regeling is in lijn met het Verdrag van Aarhus.

Artikel 16.34 (voorbereiding stroomgebiedbeheerplan en overstromingsrisicoplan)

Dit artikel bevat enkele bijzondere voorzieningen voor de voorbereiding van stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b. Deze eisen hangen samen met eisen die voortvloeien uit de kaderrichtlijn water. Het eerste lid schrijft voor dat het ontwerp van genoemde programma's ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het programma betrekking heeft, ter inzage wordt gelegd. In het tweede lid is een langere termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen opgenomen dan de gebruikelijke Awb-termijn. Artikel 3:16, eerste lid, van de Awb laat ruimte om in de bijzondere wet een langere termijn vast te leggen.

§ 16.2.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Artikel 16.35 (toepassing Algemene wet bestuursrecht)

Het eerste lid bepaalt dat op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Hiermee wordt de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 van de Wro voorgeschreven voor de voorbereiding van een bestemmingsplan.
Op grond van het tweede lid zijn op een besluit waarbij een omgevingsplan is vastgesteld, de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing. Door genoemde bepaling van de Awb niet van toepassing te verklaren, worden de afdelingen 3.6 en 3.7 van die wet van toepassing. Afdeling 3.6 van de Awb bevat de reguliere bekendmakingsbepalingen voor besluiten. Net als in de Wro ten aanzien van het bestemmingsplan (zie artikel 3.8, derde lid, van die wet) zijn deze bepalingen op het omgevingsplan van toepassing. Achtergrond hiervan is de samenhang tussen deze bepalingen en de bepalingen over de aanvang van de beroepstermijn (zie artikel 6:8, vierde lid, van de Awb).
In verband met het van toepassing zijn van de reguliere bekendmakingsbepalingen uit de Awb, dient artikel 139 van de Gemeentewet, dat eisen bevat met betrekking tot de bekendmaking van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, buiten toepassing te worden verklaard. Hiermee wordt voorkomen dat er op één besluit tegelijkertijd twee verschillende bekendmakingsregimes van toepassing zijn.

Artikel 16.36 (zienswijzen)

Op grond van dit artikel kunnen zienswijzen op het ontwerp-omgevingsplan geen betrekking hebben op een omgevingsvergunning voor een locatieontwikkelingsactiviteit die in het omgevingsplan moeten worden omgezet. Met deze regeling wordt voorkomen dat een toegestane activiteit bij de omzetting in het omgevingsplan opnieuw ter discussie kan worden gesteld.

§ 16.2.6 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 16.38 (reikwijdte, bevoegde instantie plan-MER)

De regeling van paragraaf 16.2.6 heeft betrekking op het maken van een milieueffectrapport (MER) voor een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma. Ook voor facultatieve plannen of programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven, geldt een plan-MER-plicht als die plannen of programma's ook aan de overige vereisten van artikel 16.40 voldoen.[20]
Uit het tweede lid volgt dat een omgevingsvisie, een programma, een omgevingsplan en een voorkeursbeslissing in ieder geval onder het begrip plan of programma vallen. Ook plannen en programma's die gebaseerd zijn op andere wettelijke voorschriften buiten de Omgevingswet vallen echter onder de werking van deze paragraaf.
In het derde lid is bepaald wie de bevoegde instantie voor het MER is. In de Wet milieubeheer wordt in relatie tot de mer het begrip 'bevoegd gezag' gehanteerd. In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term 'bevoegde instantie'. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar het begrip 'bevoegde instantie' sluit beter aan bij het begrippenkader van de mer-richtlijn. Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit. Dit doet zich bijvoorbeeld voor het opstellen van een omgevingsplan waarbij het college van burgemeester en wethouders de voorbereiding doet en de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt.

Artikel 16.39 (uitzondering plan-MER-plicht)

Dit artikel bepaalt in welke gevallen er in afwijking van artikel 16.38 voor een plan of programma geen mer-plicht geldt. Het artikel komt overeen met artikel 7.3 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.40 (plan-MER-plichtige plannen of programma's)

In dit artikel wordt aangegeven voor welke plannen en programma's een plan-MER moet worden gemaakt. Het moet in de eerste plaats op grond van artikel 16.38 gaan om plannen of programma's die wettelijk of bestuursrechtelijk zijn voorgeschreven.
Op grond van het eerste lid moet een plan-MER worden gemaakt voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor projecten die mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig zijn. Het eerste lid wijkt af van de systematiek van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer waarin plannen worden aangewezen waarvoor een MER-plicht geldt. Deze systematiek is verlaten omdat op voorhand niet gezegd kan worden dat voor alle in het huidige Besluit milieueffectrapportage aangewezen plannen en programma's op grond van de smb-richtlijn altijd een plan-MER moet worden gemaakt. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn.
Op grond van het tweede lid geldt een plan-MER-plicht voor plannen of programma's waarvoor een passende beoordeling op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt.
Het derde en vierde lid sluiten nauw aan bij artikel 3, derde en vierde lid, van de smb-richtlijn en zijn nieuw ten opzichte van de Wet milieubeheer. Voor plannen of programma's, die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau of voor kleine wijzigingen van die plannen of programma's, wordt op grond van het derde lid alleen een plan-MER gemaakt als die aanzienlijk milieueffecten kunnen hebben.
Op grond van het vierde lid wordt een plan-MER gemaakt voor wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plannen of programma's die niet onder het eerste of tweede lid vallen, maar die wel het kader vormen voor een project. Er wordt dan alleen een plan-MER gemaakt als het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.
Het vijfde lid bepaalt dat de bevoegde instantie moet beoordelen of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Bij de beoordeling of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten rekening moet worden gehouden met de relevante criteria van bijlage II bij de smb-richtlijn. De adviseurs en de bestuursorganen die op grond van een wettelijk voorschrift adviseren over de toekomstig te nemen besluiten waarvoor het plan of programma kaderstellend is, dienen te worden geraadpleegd. Daarnaast worden ook de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door hen aangewezen bestuursorgaan geraadpleegd. Het is niet uitgesloten dat deze ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.

Artikel 16.41 (gebruik andere plan-MER-en)

Om te voorkomen dat er verschillende plan-MER-en worden gemaakt, die met elkaar overlappen,

[20] HvJ-EG 22 maart 2012, C-567/10.

wordt het detailniveau van het MER wordt afgestemd op het niveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces en de plaats die het plan of programma in de eventuele rangorde van plannen en programma's inneemt. Ook mag gebruik gemaakt worden van andere plan-MER-en als zij maar voldoen aan de vereisten die op grond van paragraaf 16.2.6 aan een plan-MER worden gesteld. Dit artikel komt overeen met artikel 7.7, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.42 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

Alvorens het MER wordt gemaakt, worden de adviseurs en de bestuursorganen die ook adviseren over de besluiten waarvoor het plan of programma een kader vormt, geraadpleegd over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen en de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door elke minister afzonderlijk aangewezen bestuursorgaan. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.
Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de te volgen procedure voor de raadpleging.
Dit artikel komt overeen met artikel 7.8 van de Wet milieubeheer, maar de te raadplegen adviseurs en bestuursorganen verschillen. In de systematiek van de Omgevingswet worden er minder adviseurs en bestuursorganen bij wettelijk voorschrift aangewezen die bij de voorbereiding van een plan of programma worden betrokken. Er is daarom voor gekozen om de adviseurs en bestuursorganen die adviseren over de besluiten waarvoor het plan of programma een kader vormt te raadplegen. Voor zover het de Omgevingswet betreft, worden die adviseurs op grond van artikel 16.15 aangewezen.

Artikel 16.43 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

De Commissie voor de milieueffectrapportage wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de te volgen procedure voor de advisering. Dit artikel komt overeen met artikel 7.12 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.44 (voorbereidingsprocedure plan of programma)

Artikel 16.44 geeft de voorbereidingsprocedure voor het plan of programma en het MER. Het artikel komt in grote lijnen overeen met artikel 7.9 van de Wet milieubeheer.
Om zeker te stellen dat er inspraak mogelijk is op plannen of programma's waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden, is in het eerste lid bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Uit artikel 3:1 van de Awb volgt dat afdeling 3.4 van die wet overeenkomstig kan worden toegepast op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten.
Als het MER in het plan of programma is opgenomen, moet dit op grond van het tweede lid als zodanig herkenbaar worden weergegeven zodat inzichtelijk is welk deel van dit plan of programma onderdeel van het MER vormt. Omdat het MER in het plan of programma is opgenomen, geldt de mogelijkheid van inspraak voor het plan of programma automatisch ook voor het MER.
Het derde lid bepaalt dat als het MER niet in het rapport is opgenomen, het MER tegelijkertijd bij het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd en kennisgegeven. Het MER dient dus gemaakt te zijn voordat het ontwerpplan of ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd. Voorts kunnen zienswijzen zowel op het ontwerpplan en ontwerpprogramma betrekking hebben als ook op het MER. Op grond van het vierde lid wordt een plan of programma pas vastgesteld twee weken nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen is afgelopen.

Artikel 16.45 (plan of programma grondslag in het MER)

Het plan of programma moet gebaseerd kunnen worden op het MER. Om te voorkomen dat niet elke afwijking of elk foutje direct betekent dat het MER niet voldoet voor de onderbouwing van het plan of programma, is bepaald dat het MER redelijkerwijs aan het plan of programma ten grondslag moet kunnen worden gelegd. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.13, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer.

§ 16.2.7 Gedoogplichtbeschikkingen

Artikel 16.46 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Het eerste lid regelt dat op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Voor de achtergronden bij die keuze wordt verwezen naar paragraaf 4.11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Opgemerkt wordt dat gedoogplichtbeschikkingen overeenkomstig afdeling 10.3 op aanvraag worden genomen, hetgeen met zich brengt dat tegen een afwijzing van die aanvraag

rechtsbescherming openstaat voor de aanvrager op grond van artikel 8:1 in samenhang met artikel 6:2 van de Awb.
De Belemmeringenwet privaatrecht kent geen bijzondere regeling over de termijn waarop een gedoogplichtbeschikking in werking treedt. Het lijkt echter gezien de aard van de plicht die opgelegd wordt redelijk om een termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking op te nemen om zo de gedoogplichtige de tijd te geven zich hier op voor te bereiden. De in het tweede lid opgenomen termijn van vier dagen komt overeen met de termijn die in de Belemmeringenwet Landsverdediging geldt voor de inwerkingtreding van gedoogplichten op grond van die wet.
In het derde lid zijn enkele uitzonderingen opgenomen, gevallen waarin gezien het onderwerp van de gedoogplichtbeschikking toepassing van afdeling 3.4 van de Awb niet opweegt tegen de aard van de op te leggen gedoogplicht.
Het vierde lid bepaalt dat voor de gedoogplicht voor archeologie (artikel 10.19) kan worden afgezien van toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en de termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking in spoedeisende gevallen. Dit speelt vooral bij toevalsvondsten, waarbij doorgaans snel, soms dezelfde dag nog, gehandeld moet worden om het archeologisch onderzoek nog zinvol te laten zijn. Als niet vrijwel onmiddellijk tot onderzoek kan worden overgegaan, is het meestal te laat en is de archeologische informatie al verloren.

§ 16.2.8 Grondexploitatie

Artikel 16.47 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)

De aanvrager zal voorafgaand aan het indienen van de aanvraag niet noodzakelijkerwijs een afdoende beeld van de te verhalen exploitatiekosten hebben. Daarom wordt in dit artikel geregeld dat de aanvrager van een besluit waarin exploitatievoorschriften worden opgenomen voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze op die exploitatievoorschriften kenbaar te maken. Dit artikel ziet alleen op de besluiten waarop een reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor besluiten waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt al dat er een ontwerp van het besluit, en dus ook van de exploitatievoorschriften, ter inzage wordt gelegd.

Afdeling 16.3 De omgevingsvergunning

§ 16.3.1 Algemeen

Artikel 16.48 (indienen aanvraag; ontvangstbevestiging)

Dit artikel regelt waar de aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden ingediend en welke handelingen de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen moeten verrichten na ontvangst van de aanvraag. Artikel 16.48 is ontleend aan artikel 3.1 van de Wabo, maar is ten opzichte van de huidige regeling op enkele punten verduidelijkt.

De procedure start bij indiening van de aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders (het gemeentelijke loket) of het bevoegd gezag (eerste lid). Als het college van burgemeester en wethouders niet zelf het bevoegd gezag is, verplicht artikel 2:3, eerste lid, van de Awb tot onverwijlde doorzending aan het bevoegd gezag. Bij toepassing van dat artikellid geldt dat in beginsel de datum bepalend is waarop het desbetreffende geschrift na doorzending door het bevoegde bestuursorgaan ontvangen wordt. Nu de Omgevingswet zelf de mogelijkheid bevat, vanuit een oogpunt van dienstverlening, om een aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders in te dienen, ook al zijn deze niet het bevoegd gezag, kan gelet daarop de aanvrager de eventuele vertraging in de afhandeling van zijn aanvraag als gevolg van een doorzending naar het bevoegd gezag niet worden tegengeworpen. Daarom start de procedure niet op het moment dat het uiteindelijk bevoegde gezag de aanvraag ontvangt, maar op het moment van ontvangst door burgemeester en wethouders (tweede lid, derde volzin).

Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, stuurt de aanvrager een ontvangstbevestiging (tweede lid, eerste zin). Vervolgens stuurt het bevoegd gezag de mededeling dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen. In die mededeling wordt ook vermeld welke procedure zal worden gevolgd (de reguliere procedure van paragraaf 16.3.2 van de Omgevingswet of paragraaf 16.3.3 waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb is voorgeschreven), welke beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen openstaan. Deze mededeling is geregeld in het derde lid. De ontvangstbevestiging en de mededeling van het derde lid kunnen uiteraard worden gecombineerd indien dat mogelijk is. De Awb schrijft noch een ontvangstbevestiging noch een mededeling voor. Deze aanvulling is nodig omdat de aanvrager moet weten welk bestuursorgaan bevoegd is op zijn aanvraag te beslissen en welke voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd.

Zeker als de reguliere procedure wordt gevolgd, dient de aanvang van de termijn waarbinnen moet worden beslist, onomstotelijk vast staan. Overschrijding van de beslistermijn betekent immers dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend (vgl. artikel 16.57).

Artikel 16.49 (aanvraagvereisten)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.8 van de Wabo. Het eerste lid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze van indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Het tweede lid bevat de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de door de aanvrager bij de aanvraag te verstrekken gegevens en bescheiden. Die gegevens en bescheiden kunnen mede betrekking hebben op de andere gronden waarop (op grond van artikel 5.17, eerste lid, aanhef en onder b) voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden dan de gronden die het toetsingskader (artikel 5.13, eerste lid) vormen. Dit kan onder meer relevant zijn bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit waarbij naar verwachting het belang van de archeologische monumentenzorg in het geding is. Het betreft dan het vereiste om een archeologisch rapport over te leggen waarin de archeologische waarde van het te verstoren terrein naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate is vastgesteld.
Het derde lid bevat de grondslag om in het omgevingsplan, een gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 5.4, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening ook regels te stellen over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden. Op basis van dit artikellid zal, net zoals onder het huidige regime van de artikelen 39, tweede lid, en 40, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 het geval is ten aanzien van het bestemmingsplan, in het omgevingsplan kunnen worden voorgeschreven dat de aanvrager van een omgevingsvergunning in bepaalde gevallen een archeologisch rapport moet overleggen als hiervoor bedoeld. Met instructieregels als bedoeld in artikel 2.19 zal hieraan nader invulling worden gegeven.

Artikel 16.50 (beslissing over kerkelijk rijksmonument)

Dit artikel voorziet in een bijzondere regeling voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit en het desbetreffende rijksmonument of voorbeschermde rijksmonument een kerkelijk monument is als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Monumentenwet 1988. Artikel 16.50 is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 3.2a van de Wabo. Voor de Wabo was het artikel opgenomen in de Monumentenwet 1988.
Achtergrond van dit artikel is de scheiding tussen Kerk en Staat. Belangrijk is dat er goed beargumenteerde liturgische of andere kerkelijk inhoudelijke motieven ten grondslag liggen aan de voorgenomen activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Cruciaal zijn hierbij de wezenlijke belangen van het belijden van de godsdienst of levensovertuiging. Uit jurisprudentie blijkt dat de eigenaar deze eerst moet benoemen en zich vervolgens een oordeel moet vormen of, en zo ja in hoeverre, deze wezenlijke belangen in het geding zijn bij de voorgenomen activiteit. Bij het verwijderen van een vast bankenplan om de kerk bijvoorbeeld te kunnen verhuren voor congressen, is louter sprake van een economisch belang. In dat geval hoeft er geen overeenstemming te zijn.
Het gebeurt in de praktijk overigens zelden dat geen overeenstemming wordt bereikt. In voorkomend geval blijkt dat meningsverschillen tussen het bevoegd gezag en de eigenaar van de kerk te gaan over verwijdering of verplaatsing van belangrijke monumentale onderdelen van het interieur, zoals preekstoel, doophek, vaste banken, altaren en biechtstoelen. Tijdens vooroverleg kunnen partijen vroegtijdig elkaars visies en standpunten uitwisselen, om te komen tot een plan dat rekening houdt met alle betrokken belangen. Dit draagt bij aan het bereiken van de vereiste overeenstemming en kan zo vertraging tijdens de vergunningprocedure voorkomen.

Artikel 16.51 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)

Dit artikel is ontleend aan artikel 3.3 van de Wabo, maar is wel op diverse punten aangepast aan de andere systematiek van de Omgevingswet.

Artikel 16.52 (aanhoudingsregeling vanwege exploitatieregels)

Dit artikel voorziet in een aanhoudingsplicht voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als er geen grond is om de vergunning te weigeren en de exploitatieregels, die voor de in de aanvraag opgenomen grond zijn vastgesteld, nog niet onherroepelijk zijn. De inhoud van artikel 16.52 is ontleend aan artikel 3.5 van de Wabo. De tekst is inhoudelijk gelijkluidend aan genoemde Wabo-bepaling, zij het dat het artikel is aangepast aan de systematiek en de terminologie van de Omgevingswet.

Artikel 16.53 (mededeling van aanhouding)

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.51, tweede lid, en 16.52, eerste

lid, mee aan de aanvrager. Een identieke verplichting bestaat ook onder de Wabo (artikel 3.6, eerste lid). Door deze mededeling raakt de aanvrager op de hoogte van het feit dat er een aanhoudingsgrond van toepassing is. Het gaat hier om aanhoudingen die van rechtswege tot stand komen, dit in tegenstelling tot de aanhouding op grond van artikel 16.51, waarvoor een besluit van het bevoegd gezag nodig is.

Artikel 16.54 (begin beslistermijn)

Dit artikel, overgenomen uit artikel 3.6, tweede lid, van de Wabo, regelt het begin van de beslistermijn in gevallen van aanhouding. De beslistermijn begint in die gevallen pas op de dag dat de aanhouding eindigt. Dat betekent dat, behoudens verlengingsmogelijkheden, bij de reguliere procedure in beginsel nog een termijn van acht weken resteert om te beslissen op de aanvraag (artikel 16.57, eerste lid) en bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Awb nog een termijn van zes maanden (artikel 3:18, eerste lid, van de Awb).
Opgemerkt wordt nog dat aanhouding van de beslissing op de aanvraag niet betekent dat er geen inhoudelijke voorbereiding van die beslissing kan plaatsvinden. In de regel zal dan ook snel na het beëindigen van de aanhouding op de aanvraag kunnen worden beslist.

§ 16.3.2 Reguliere procedure

Artikel 16.55 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)

Ingevolge dit artikel is de reguliere procedure van paragraaf 16.3.2 van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.3.3 daarop van toepassing is (eerste lid). Artikel 16.55 is ontleend aan artikel 3.7 van de Wabo. Wanneer paragraaf 16.3.3 van toepassing is, volgt uit artikel 16.58. Dit is het geval als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die behoort tot een categorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten.

Het tweede lid verklaart artikel 3:10, eerste lid, van de Awb buiten toepassing. Dit betekent dat het bevoegd gezag niet de bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin op grond van het eerste lid van artikel 16.55 de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, bij besluit alsnog afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Hiermee zou immers het wettelijke systeem van de Omgevingswet, dat beoogt een uitputtende regeling te bieden, kunnen worden doorkruist.

Artikel 16.56 (kennisgeving aanvraag)

Bij toepassing van de reguliere procedure moet de aanvraag worden gepubliceerd. Dit artikel is ontleend aan artikel 3.8 van de Wabo. Een ‘andere geschikte wijze’ van publicatie kan bijvoorbeeld ook publicatie van de aanvraag op het internet zijn. Die wijze van publicatie wordt niet voorgeschreven, maar wel aanbevolen. Publicatie van de aanvraag op internet ligt ook in de lijn van artikel 16.1 van de Omgevingswet, waarin elektronische indiening van de aanvraag mogelijk wordt gemaakt.

Artikel 16.57 (beslistermijn; vergunning van rechtswege)

Dit artikel regelt de beslistermijn bij toepassing van de reguliere procedure alsmede de vergunning van rechtswege als niet tijdig op de aanvraag wordt beslist. Artikel 16.57 is grotendeels ontleend aan artikel 3.9 van de Wabo. De beslistermijn bedraagt op grond van het eerste lid acht weken.
Ingevolge artikel 16.18, eerste lid, moet een besluit over instemming binnen vier weken na indiening van het verzoek hierom bekend worden gemaakt aan het bevoegd gezag. Om het bevoegd gezag in staat te stellen om nog binnen de beslistermijn over de aanvraag te kunnen besluiten, voorziet het tweede lid erin dat, in de situatie dat voor het nemen van een beslissing op de aanvraag instemming van een bestuursorgaan nodig is, de beslistermijn met twee weken wordt opgeschort.
De beslistermijn kan eenmaal worden verlengd (derde lid). Deze regeling is hetzelfde als thans onder de Wabo.
Overschrijding van de beslistermijn in de reguliere procedure leidt op grond van het vierde lid tot een verlening van de vergunning van rechtswege. Met het oog op de belangen van de aanvrager en van derden, die eventueel bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen tegen de beslissing, is voorgeschreven dat een eventuele verlenging van de beslistermijn en de verlenging van rechtswege moeten worden bekendgemaakt en dat ervan moet worden kennisgegeven (zie het derde en vijfde lid). Als de beslistermijn ingevolge het tweede lid van rechtswege is opgeschort, zal dat de aanvrager ingevolge artikel 16.48, derde lid, onder c, worden medegedeeld.

§ 16.3.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.58 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van dit artikel wordt aangegeven in welke gevallen afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Dat is het geval als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

Uitgangspunt is dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere procedure van toepassing is (zie artikel 16.55). Het gaat om activiteiten waarvoor in vrijwel alle gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Artikel 16.58 bepaalt vervolgens in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) van toepassing is. Dat is onder meer het geval voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Artikel 16.59 (aanvullende bepalingen)

Dit artikel bevat enkele aanvullingen ten opzichte van het procedurele regime van afdeling 3.4 van de Awb.
Het tweede lid bevat de verplichting om het ontwerpbesluit ook ter inzage te leggen in de gemeente waar de betrokken activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht als een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders het bevoegd is. De bepaling is ontleend aan artikel 3.12, derde lid, van de Wabo.
Het derde lid bevat een van de Awb afwijkende regeling van het begin van de beslistermijn, overeenkomend met het huidige artikel 3.12, zevende lid, van de Wabo. Het vierde lid is ontleend aan artikel 3.12, achtste lid, van de Wabo en bevat enkele bepalingen over het verlengen van de beslistermijn.
Het vijfde lid ten slotte bevat een regeling over geheimhouding van stukken. Deze bepaling is ontleend aan artikel 13.6 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.60 (uitzonderingen)

Het bevoegd gezag kan, als artikel 16.58 van toepassing is, de afdelingen 3.4 en 3.6 van de Awb in een aantal bijzondere gevallen buiten toepassing laten, te weten bij activiteiten waarvan de uitvoering door een bijzondere omstandigheid op korte termijn nodig is (onderdeel a), als het belang van de veiligheid van de Staat dat vereist (onderdeel b) of omwille van de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (onderdeel c). De uitzonderingen in artikel 16.60 zijn ontleend aan de bestaande wetgeving. Verwezen wordt naar de artikelen 3.2 en 3.10, tweede lid, van de Wabo en de artikelen 13.10 en 13.11 van de Wet milieubeheer.

Afdeling 16.4 Projectprocedure

§ 16.4.1 Voorkeursbeslissing

Artikel 16.61 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van dit artikel wordt de voorkeursbeslissing voorbereid met overeenkomstige toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.79 kunnen regels worden gesteld over de voorbereiding en de beschikbaarstelling van een voorkeursbeslissing.

§ 16.4.2 Projectbesluit

Artikel 16.62 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van dit artikel worden een projectbesluit en een uitwerkingsbesluit als bedoeld in artikel 5.35 voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

Artikel 16.63 (goedkeuring projectbesluit waterschap)

Een projectbesluit van een waterschap moet overeenkomstig de huidige regeling van paragraaf 5.2 van de Waterwet altijd worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. De functie van de goedkeuring is echter gewijzigd. Een projectbesluit dat is vastgesteld door het waterschap, wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten mede in verband met de ruimtelijke aspecten. De Waterwet gaat ervan uit dat een projectplan van het waterschap door de gemeente moet worden omgezet in het bestemmingsplan omdat het waterschap geen bevoegdheden heeft in het ruimtelijk spoor. In de Omgevingswet is er voor gekozen om het projectbesluit voor waterschappen een volwaardig projectbesluit te laten zijn gezien de mogelijkheden voor advies en instemming van andere bestuursorganen en de goedkeuring

van gedeputeerde staten die er aan verbonden zijn. Met name voor de ruimtelijke aspecten is daarvoor de goedkeuring van gedeputeerde staten van belang. Door de goedkeuring van gedeputeerde staten, die wel bevoegdheden hebben ten aanzien van ruimtelijke aspecten, kan het projectbesluit voor waterschappen zich ook tot die aspecten uitstrekken. Een aparte inpassing van het projectbesluit in het omgevingsplan door de gemeente is dan niet meer nodig en het projectbesluit kan daarmee na goedkeuring direct worden uitgevoerd.
De termijn voor goedkeuring van een projectbesluit voor waterstaatswerken die in beheer zijn bij waterschappen bedraagt dertien weken en kan niet worden verdaagd. Deze afwijking van artikel 10:31, tweede en derde lid, van de Awb is neergelegd in artikel 16.63, tweede lid. Ook wordt de goedkeuring niet stilzwijgend verleend als er binnen de beslistermijn geen beslissing is genomen doordat ook het vierde lid van artikel 10:31 niet van toepassing is.
De specifieke bepalingen over goedkeuring, opgenomen in afdeling 10.2.1 van de Awb, zijn voor het overige gewoon van toepassing.

Artikel 16.64 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)

Het eerste lid bepaalt dat afdeling 3.4 van de Awb niet van toepassing is op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit vast te stellen. Op een dergelijke afwijzing is de reguliere procedure van hoofdstuk 4 van de Awb van toepassing.

Het is niet noodzakelijk om bij een afwijzing te voorzien in een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Zou afdeling 3.4 Awb op de voorbereiding van toepassing zijn, dan geldt er naast de procedure voor het indienen van zienswijze ook een beslistermijn van in beginsel zes maanden (artikel 3:18 Awb).

Artikel 16.65 (geen belemmering projectbesluit)

Als een projectbesluit wordt vastgesteld, bepaalt het eerste lid dat de gemeenteraad geen omgevingsplan kan vaststellen voor zover dat omgevingsplan belemmerend kan werken voor de realisatie het project. Indien een minister het projectbesluit neemt, kunnen gedeputeerde staten geen projectbesluit nemen voor zover dat het project belemmert. Ook kunnen gedeputeerde staten geen goedkeuring verlenen voor een projectbesluit van het waterschapsbestuur. Het artikel is een aanvulling op de voorbereidingsbescherming van artikel 4.7. Als het projectbesluit is genomen maar het project nog niet volledig is uitgevoerd, is het op grond van artikel 16.65 niet toegestaan dat bijvoorbeeld een nieuwe wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld waarmee de uitvoering van het project wordt belemmerd.

Artikel 16.66 (toepassing onteigeningswet)

De onteigeningsprocedure zoals geregeld in de onteigeningswet bestaat uit twee fasen, de administratieve fase en daarop volgend de civiele fase. In de civiele fase zal de dagvaarding voor de onteigening op grond van dit artikel pas kunnen geschieden nadat het projectbesluit is vastgesteld. Dan is immers pas duidelijk welke gronden onteigend zullen worden. Artikel 16.66 is ontleend aan bepalingen uit de huidige wetgeving, waaronder artikel 16, tweede lid, van de Spoedwet wegverbreding en artikel 5.14, eerste lid, van de Waterwet.

Artikel 16.67 (toepassing onteigeningswet)

Het onteigeningsvonnis van de civiele rechter wordt op grond van dit artikel niet eerder ingeschreven dan nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden (eerste lid). Beroepen tegen een projectbesluit zullen vaak – direct of indirect – gevolgen hebben voor het ruimtebeslag van het project. Nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden, staat pas vast welke gronden daadwerkelijk onteigend moeten worden. Op grond van het tweede lid is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nodig waaruit blijkt dat het besluit onherroepelijk is geworden. Als er geen beroepen zijn ingesteld, wordt het besluit zonder uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak onherroepelijk. Om zeker te stellen dat er geen beroepen zijn ingesteld en het besluit inderdaad onherroepelijk is geworden door het ongebruikt verstrijken van de beroepstermijn, is een verklaring van de Secretaris van de Raad van State vereist. Artikel 16.67 is ontleend aan artikel 16, derde en vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding.

Afdeling 16.5 Milieueffectrapportage voor projecten

Artikel 16.68 (bevoegde instantie project-MER)

In dit artikel is bepaald wie de bevoegde instantie voor het milieueffectrapport (MER) is. In de Wet milieubeheer wordt in relatie tot de milieueffectrapportage (mer) het begrip ‘bevoegd gezag’

gehanteerd. In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is gekozen voor 'bevoegde instantie'. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar het begrip 'bevoegde instantie' sluit beter aan bij het begrippenkader van de mer-richtlijn. Ook wordt daarmee beter tot uitdrukking gebracht dat niet alleen het bevoegd gezag voor het vaststellen van een besluit de bevoegde instantie kan zijn, maar ook de instantie die bevoegd is voor de voorbereiding van het besluit.

Artikel 16.69 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige besluiten)

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur de besluiten aangewezen waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt. Dit zijn besluiten die betrekking hebben op projecten. Het tweede lid bepaalt dat bij de bepaling of een besluit als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, mer-plichtig is, rekening moet worden gehouden met de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn. In hoofdlijnen betreft het de kenmerken van het projecten, de plaats van de projecten en de kenmerken van het potentiële effect. Het derde lid, aanhef en onder a, voorziet erin dat voor projecten en besluiten in de algemene maatregel van bestuur een drempel kan worden opgenomen waarboven een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht geldt.
Op grond van het derde lid, aanhef en onder b, kan een plan of programma als besluit worden beschouwd. Van belang hiervoor is of het plan of programma onder de plan-mer-verplichting van artikel 16.40, eerste lid, valt of dat er sprake is van een plan dat in feite een besluit is. Hierbij kan worden gedacht aan een concreet uitgewerkt omgevingsplan.
Dit artikel is ontleend aan artikel 7.2 van de Wet milieubeheer. Het tweede lid komt overeen met artikel 7.17, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.70 (ontheffing voor het maken van een MER)

Als een project onmiddellijk moet worden uitgevoerd, kan de initiatiefnemer voor het project de bevoegde instantie verzoeken om ontheffing te verlenen voor het maken van een MER. In dat geval moet de bevoegde instantie wel nagaan of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.79 kunnen regels gesteld worden over de procedure voor de ontheffing.

De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.21 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.71 (mededeling voornemen)

De initiatiefnemer van een project die van plan is een aanvraag om een mer-plichtige vergunning in te dienen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.
Dit artikel vindt zijn grondslag in de artikelen 7.24, eerste lid, en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.72 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

Het bevoegd gezag brengt advies uit over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor een MER als de aanvrager om een vergunning daarom verzoekt. Daartoe raadpleegt het bevoegd gezag de adviseurs en de bestuursorganen die volgens de wet bij het besluit betrokken worden en de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door hen afzonderlijk aangewezen bestuursorgaan. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze ministers hetzelfde bestuursorgaan aanwijzen.
Op grond van het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de procedure voor het advies en de raadpleging.
Dit artikel komt overeen met de artikelen 7.24, tweede lid, en 7.27, tweede lid, van de Wet milieubeheer, maar het advies wordt alleen uitgebracht op verzoek van de aanvrager. Daarmee wordt dichter aangesloten bij de mer-richtlijn.

Artikel 16.73 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

Op grond van artikel 16.73 kan de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie voor de mer) door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. Op grond van artikel 7.32, vijfde lid, van de Wet milieubeheer is het advies van de Commissie voor de mer verplicht. Het verplichte karakter van het advies van de Commissie voor de mer voor het project-MER komt met artikel 16.73 te vervallen.
Deze wijziging is gelegen in het uitgangspunt dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen heel goed in staat is om zelf te beoordelen of het MER van voldoende kwaliteit is en er daarom geen extra advies van de Commissie nodig is. In meer complexe gevallen zal er bij het bevoegd gezag behoefte zijn de Commissie voor de mer om advies te vragen wegens hun specifieke kennis omtrent dergelijke

projecten. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of een advies van de Commissie voor de mer gewenst is.
Op grond van het derde lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de procedure voor de advisering.

Artikel 16.74 (één MER)

Op grond van het eerste lid is een advies over het reikwijdte- en detailniveau voor een project waarvoor al een project-MER is gemaakt niet vereist. De Commissie voor de milieueffectrapportage hoeft ook geen advies uit te brengen. Het MER dient wel tot stand te zijn gekomen met toepassing van afdeling 16.5 en het project dient daarin te zijn beschreven. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat een aanvraag op grond van artikel 16.75, eerste lid, onder b, in beginsel buiten behandeling wordt gelaten indien het MER redelijkerwijs niet aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Dit betekent onder andere dat het MER voldoende actueel moet zijn. Artikel 16.74 is ontleend aan artikel 7.16 van de Wet milieubeheer zoals dat luidde voor 1 juli 2010.
In het tweede lid wordt bepaald dat als er meerdere mer-plichtige besluiten moeten worden genomen voor een project, er alleen een MER gemaakt hoeft te worden voor het eerste mer-plichtige besluit dat genomen wordt voor het project, waarbij het MER natuurlijk betrekking heeft op het hele project.

Artikel 16.75 (aanhouden en buiten behandeling laten van de aanvraag)

Een aanvraag om een vergunning wordt op grond van het eerste lid buiten behandeling gelaten als het een mer-plichtig project betreft, maar bij de aanvraag geen MER is gevoegd. Dit geldt uiteraard niet als ontheffing van het maken van een MER is verleend. Op grond van artikel 4:5 van de Awb kan de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld worden om gegevens aan te vullen.
Het eerste lid, aanhef en onder b, voorziet er in dat een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten als het MER redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval als het MER niet meer voldoende actueel is of dat het MER grote fouten bevat. Door de term 'redelijkerwijs' wordt tot uitdrukking gebracht dat niet elk gebrek er meteen toe leidt dat het MER niet meer bij de besluitvorming gebruikt kan worden. Overigens is artikel 16.5 niet van toepassing omdat uit de jurisprudentie blijkt dat een ouder MER ook ten grondslag aan een besluit kan worden gelegd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak Tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (ABRvS 3 december 2008, Omgevingsrecht 2008, 872).
Als er geen mededeling door de initiatiefnemer aan de bevoegde instantie is gedaan dat het project mer- of mer-beoordelingsplichtig is, wordt de aanvraag ook buiten toepassing gelaten.
Op grond van het tweede lid wordt een aanvraag aangehouden als het een mer-beoordelingsplichtig project is en er nog geen beslissing is genomen in het kader van de mer-beoordeling. Als uit de mer-beoordeling volgt dat er een MER gemaakt moet worden, zal de aanvraag op grond van artikel 16.75, eerste lid, in beginsel buiten behandeling worden gelaten en dient het besluit op grond van artikel 16.76, eerste lid, te worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.
Als de bevoegde instantie op grond van artikel 16.70, tweede lid, heeft geoordeeld dat er inderdaad een andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is, zijn de gronden om de aanvraag buiten toepassing te laten of aan te houden van toepassing, als er in plaats van een milieueffectrapport een andere vorm van beoordeling moet worden uitgevoerd.

Artikel 16.76 (voorbereidingsprocedure besluit)

Een besluit waarvoor een MER moet worden gemaakt, wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent onder andere dat een ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd en dat er gedurende zes weken kan worden ingesproken.
Op grond van het tweede lid moet het MER als dat in het besluit is opgenomen als zodanig herkenbaar worden weergegeven. Het besluit wordt niet eerder vastgesteld dan twee weken na afloop van de termijn voor het indienen van zienswijzen.
Als het MER niet in het besluit is opgenomen in het ontwerpbesluit, wordt bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit het MER ook ter inzage gelegd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd terwijl het MER nog niet af is. Voorts wordt bij de kennisgeving van het ontwerpbesluit tevens kennis gegeven van het MER. Zienswijzen kunnen zowel op het ontwerpbesluit als op het MER betrekking hebben.

Artikel 16.77 (inhoud project-MER)

Over de inhoudsvereisten van een project-MER worden in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.81 ieder geval regels gesteld over het voorkeursalternatief en de voornaamste alternatieven (eerste lid).
Op grond van het tweede lid heeft het alternatievenonderzoek geen betrekking op de locatie of het tracé als dat in het plan-MER al is aangewezen. Het heeft dan geen toegevoegde waarde om op

projectniveau die afweging nog een keer te maken. Bij het ontbreken van een plan-MER en voor andere onderwerpen zal wel moeten worden gekeken naar de voornaamste alternatieven.
Er geldt op grond van de mer-richtlijn geen verplichting tot het in beeld brengen van alternatieven voor het project. Desalniettemin vormt het alternatievenonderzoek een belangrijk onderdeel van de mer en is er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur daar regels voor te stellen. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer dienen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te worden onderzocht. Met de formulering 'de voornaamste alternatieven' wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar wordt beter aangesloten bij de terminologie van de mer-richtlijn. Ook brengt de formulering 'de voornaamste alternatieven' beter tot uitdrukking dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stelt een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken.

Artikel 16.78 (milieugevolgen van het besluit)

Het bevoegd gezag dient bij het nemen van een besluit waarvoor een MER is gemaakt rekening te houden met alle gevolgen voor het milieu (eerste lid). Het project-MER bevat een integrale beoordeling van het milieu. Om ten volle met het MER rekening te houden bij de besluitvorming, kan het bevoegd gezag buiten de wettelijke beperkingen die voor het besluit gelden aanvullende voorwaarden, voorschriften en beperkingen aan het besluit verbinden. Ook kan het bevoegd gezag beslissen het project niet uit te voeren als door het project ontoelaatbare gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Dit is neergelegd in het tweede lid.
Als het een besluit betreft dat niet op grond van de Omgevingswet wordt genomen maar op grond van een andere wet, dan worden de op grond van het tweede lid aanvullende bepalingen ook geacht te zijn genomen in het kader van dat besluit op grond van die andere wet (derde lid). De voor dat besluit betreffende bepalingen omtrent toezicht en handhaving en strafbaarstelling zijn daarmee ook van toepassing op de aanvullende bepalingen bij dat besluit.
Bij algemene maatregel van bestuur kunnen besluiten worden aangewezen waarop het tweede lid van toepassing is.

Afdeling 16.6 Algemene delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten

Artikel 16.79 (delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten)

Eerste lid

Het eerste lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur procedurele en vormvereisten te kunnen stellen over de verschillende in de Omgevingswet geregelde instrumenten. Het gaat daarbij om de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van onder meer besluiten, zoals de gemeentelijke omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en provinciale omgevingsverordeningen en projectbesluiten, maar ook bijvoorbeeld ontheffingen, gedoogbeschikkingen, instructiebesluiten en leggers. Daarnaast biedt het eerste lid een grondslag voor het stellen van procedurele en vormvereisten voor de omgevingsvisies, de programma's, voornemens, voorkeursbeslissingen, milieueffectrapporten en beoordelingen van de milieueffecten, bedoeld in artikel 16.40, vijfde lid, of artikel 16.69, tweede lid.

In de aanhef van het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat dit artikel alleen een grondslag biedt, voor zover niet in de Omgevingswet of in de Algemene wet bestuursrecht in regels is voorzien. Een aantal essentiële procedurele eisen is in de Omgevingswet zelf neergelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het van toepassing verklaren van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Artikel 16.79, maar dat geldt eveneens voor artikel 16.81, werkt dus aanvullend op deze op wetsniveau vastgelegde waarborgen.

De begrippen totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging moeten breed worden uitgelegd. Zo verwijst het begrip 'totstandkoming' naar alle stappen in het proces van totstandkoming. Het omvat bijvoorbeeld onderwerpen als de voorbereiding, de terinzagelegging en het beschikbaar stellen van het definitieve besluit. Over dit soort onderwerpen zijn onder de huidige wetgeving vaak onderling verschillende regels gesteld, waarbij lang niet altijd duidelijk is of er voor die verschillen een goede reden is. Door voor deze onderwerpen in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet een centrale delegatiebepaling op te nemen, wordt bevorderd dat bij de uitwerking in lagere regelgeving een meer geharmoniseerde normstelling tot stand komt.

Het spreekt voor zich dat de inhoud en het detailniveau van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen procedurele en vormvereisten per instrument kunnen verschillen. Uitgaande van de ontwerpprincipes van de Omgevingswet zal bij het stellen van regels terughoudendheid worden betracht. Zo bestaat het voornemen om voor omgevingsvisies in het bijzonder de vormvereisten tot een minimum

te beperken, om de bestuursorganen de flexibiliteit te bieden het instrument zoveel mogelijk naar eigen inzicht vorm te geven. In andere gevallen zullen meer (gedetailleerde) eisen wenselijk zijn. Uiteraard zullen in ieder geval de Europeesrechtelijke eisen een plaats krijgen.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een niet-limitatieve opsomming van specifieke onderwerpen waarover bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Dit lid moet gezien worden als een nadere kleuring van het eerste lid. In de opsomming hebben in ieder geval de Europeesrechtelijke eisen een plaats gekregen. Een voorbeeld daarvan betreft onderdeel e: de coördinatie en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van andere staten. Daarmee kan straks uitvoering worden gegeven aan onder andere artikel 3, vierde en vijfde lid, van de kaderrichtlijn water, artikel 3, vierde lid, van de grondwaterrichtlijn en artikel 3, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's.

Derde en vierde lid

Dit lid biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de aanvraag om een besluit en de daarbij te verstrekken gegevens. Daarnaast maakt dit lid mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de toezending van gegevens en bescheiden aan derden.
Het vierde lid regelt dat op grond van het derde lid, onder a in ieder geval geregeld wordt welke gegevens en bescheiden, die van belang zijn voor de beoordeling van een aanvraag tot een gedoogplichtbeschikking moeten worden overgelegd. Het betreft onder meer beschrijvingen van het te realiseren werk, kaarten van de locatie van het werk, de contactgegevens van de rechthebbenden aan wie volgens de aanvrager een gedoogplicht zou moeten worden opgelegd en documenten waaruit blijkt dat er minnelijk overleg heeft plaatsgevonden.

Artikel 16.80 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van artikel 16.79. Het artikel borgt dat in ieder geval de Europeesrechtelijk verplichte eisen zijn beslag krijgen in de op grond van artikel 16.79 vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

Artikel 16.81 (delegatiegrondslag ten minste op te nemen onderwerpen)

Dit artikel is opgenomen om, indien nodig, eisen te kunnen stellen aan de onderwerpen die ten minste zichtbaar een plaats moeten krijgen in de betreffende rechtsfiguur. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat dit onderdeel niet ziet op eisen te stellen aan de inhoud. Dergelijke inhoudseisen kunnen worden opgenomen in instructieregels op grond van hoofdstuk 2 (zie paragraaf 2.3.2).

Hoofdstuk 17 Adviesorganen en adviseurs

Afdeling 17.1 Adviesorganen op rijksniveau

§ 17.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.1 (toepassing)

De algemene bepalingen van paragraaf 17.1.1 zijn alleen van toepassing op de adviesorganen op rijksniveau. In deze algemene bepalingen worden de bevoegdheden toebedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Dat kan voor adviesorganen op gemeentelijk niveau niet de bedoeling zijn. Ook op de adviseurs, genoemd in afdeling 17.3 – vooralsnog alleen de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) – zijn deze bepalingen dus niet van toepassing.

Artikel 17.2 (samenstelling, benoeming leden, werkwijze en ondersteuning adviesorganen)

Eerste lid

Voor de benoeming van de voorzitters en leden van een adviesorgaan op rijksniveau, de in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen, wordt voorgesteld om te bepalen dat die benoemingen worden gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu.
De voorzitters en leden van in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen kunnen worden ontslagen door de Minister van I en M. Dit laat onverlet dat die voorzitter en plaatsvervangend voorzitters altijd uit eigener beweging kunnen verzoeken om ontslagverlening. Dat zal dan door de Minister van I en M worden verleend. De bevoegdheid tot benoeming en ontslag wordt toebedeeld aan de Minister van I en M.

Tweede lid

De in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen op rijksniveau zijn geen adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Die Kaderwet is daarom niet zonder meer van toepassing op deze adviesorganen.
De Kaderwet adviescolleges bevat enkele regels die goed toepasbaar zijn op de in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen op rijksniveau. Een dergelijke toepassing bewerkstelligt uniformiteit in de regeling voor deze adviesorganen en aansluiting bij de regeling voor de adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. De in artikel 17.2, tweede lid, van de Omgevingswet genoemde artikelen van de Kaderwet adviescolleges zijn van toepassing op de in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen op rijksniveau.

Artikel 17.3 (nadere regels)

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aantal leden, het werken met subcommissies, werkgroepen en externe adviseurs.

Artikel 17.4 (reglement van orde)

Artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviescollege een reglement van orde kan vaststellen waarin zijn werkwijze nader wordt uitgewerkt. Ook voor de in afdeling 17.1 van de Omgevingswet geregelde adviesorganen geldt dat er geen verplichting wordt opgelegd om een reglement van orde vast te stellen. De adviesorganen kunnen een reglement van orde vaststellen. Wel bepaalt artikel 17.4 dat in dat geval dat reglement aan de Minister van Infrastructuur en Milieu moet worden toegezonden.

§ 17.1.2 Adviesorganen

Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage

Artikel 6 van de smb-richtlijn verplicht tot kwaliteitsborging voor strategische mer-beoordelingen. Die is nu belegd bij de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 17.5 bepaalt daarom dat er een Commissie voor de milieueffectrapportage is. Die commissie wordt bij algemene maatregel van bestuur nader geregeld.

Artikel 17.6 (grondslag voor instelling overige rijksadviesorganen)

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur adviesorganen op rijksniveau in te stellen. Het aantal bij algemene maatregel van bestuur in te stellen adviesorganen op rijksniveau is niet op voorhand te bepalen, daarom is daarin geen beperking aangebracht.

Afdeling 17.2 Adviesorganen op gemeentelijk niveau

§ 17.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)

Dit artikel regelt de instelling en benoeming van gemeentelijke adviesorganen. In navolging van de bestaande regeling voor de welstandscommissie en de commissie voor de monumentenzorg is die bevoegdheid neergelegd bij de gemeenteraad. Omdat wellicht in de toekomst nog meer gemeentelijke adviesorganen zullen worden opgenomen in afdeling 17.2 van de Omgevingswet is gekozen voor een algemene bepaling.

Artikel 17.8 (eisen aan leden)

In dit artikel is een eis opgenomen over onverenigbaarheid van functies. Deze eis is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges.

§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen

Artikel 17.9 (commissie voor de monumentenzorg)

Dit artikel is de opvolger van artikel 15 van de Monumentenwet 1988. Op grond van dit artikel moet de gemeenteraad een commissie voor de monumentenzorg instellen met de hierin genoemde taken. Er

wordt geen wettelijke plicht tot advisering over vergunningaanvragen voor archeologische rijksmonumenten opgenomen, omdat voor omgevingsvergunningen voor deze monumenten de figuur van het advies met instemming zal gelden. Het oordeel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal dus van doorslaggevende betekenis blijven, net als onder de Monumentenwet 1988, waarin in het geheel geen adviesrol voor de gemeente (of de provincie) is opgenomen. Het staat de gemeente echter vrij om, indien zij dat voor de voorbereiding van een besluit op een aanvraag voor een omgevingsvergunning nodig of nuttig acht de commissie voor de monumentenzorg hierin een rol te geven.

Afdeling 17.3 Adviseurs

Afdeling 17.3 van de Omgevingswet biedt plaats aan bepalingen opgenomen over adviseurs die niet aan te merken zijn als adviesorganen. Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over het eigenstandige karakter van deze adviseurs zijn ze opgenomen in een aparte afdeling. Ten overvloede: paragraaf 17.1.1 is derhalve niet van toepassing op deze adviseurs.

Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)

Dit artikel is noodzakelijk om de StAB ook te kunnen inschakelen voor beroepen die niet op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Omwille van de gewenste flexibiliteit is gekozen voor een grondslag om de taken van de StAB bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden tot andere onderdelen van het omgevingsrecht.

Hoofdstuk 18 Handhaving en uitvoering

Afdeling 18.1 Algemene bepalingen

Artikel 18.1 (inhoud handhavingstaak)

De eerste algemene bepaling bevat een korte omschrijving van de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Onder die handhavingstaak wordt begrepen:
a. het (feitelijk door aan te wijzen toezichthouders laten) uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels, daaronder begrepen het verzamelen en registreren van gegevens over het nalevingsgedrag,
b. het behandelen van klachten met betrekking tot de naleving van bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften, en
c. het opleggen van bestuurlijke sancties in geval van overtreding van een van die regels of voorschriften.

Deze beschrijving van de handhavingstaak voor het bevoegd gezag komt grotendeels overeen met artikel 5.2 van de Wabo. Ter verduidelijking is de formulering van onderdeel a (het verzamelen en registreren van gegevens) nu met zoveel woorden gerelateerd aan het toezicht op de naleving. Ook het behandelen van klachten over de naleving behoort, net als nalevingstoezicht en bestuursrechtelijke sanctionering (het afdwingen van naleving), tot de handhavingstaak van het bevoegd gezag. Het laatstgenoemde onderdeel daarvan is, wat in de jurisprudentie ook wel genoemd wordt, 'de beginselplicht tot handhaving': in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Die beginselplicht is tot uitdrukking gebracht in onderdeel c. Het is echter een beginselplicht en daarmee is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om ervan af te wijken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daarover in de jurisprudentie geoordeeld (ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307) dat als het bestuursorgaan redelijk te achten handhavingsbeleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, het bestuursorgaan zich in beginsel aan dit beleid dient te houden. Dit laat volgens de Afdeling onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of van een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.

Voorgesteld wordt in dit artikel geen bepaling op te nemen die qua strekking overeenkomt met artikel 5.2, derde lid, Wabo. Daarin wordt bepaald dat het bevoegd gezag bij de uitoefening van de handhavingstaak voor een activiteit rekening moet houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan. Het milieubeleidsplan keert in de Omgevingswet niet terug. In de plaats daarvan kent dit wetsvoorstel de programma's, bedoeld in paragraaf 3.2.2. Een vergelijkbare bepaling voor deze programma's is niet nodig. Immers voor zover in het kader van de Omgevingswet opgestelde programma's relevant zijn voor het uitvoeren van de handhavingstaak, zullen deze een doorvertaling krijgen in het handhavings-

beleid of de toezichtstrategie van het betreffende bestuursorgaan. Van deze programma's kan een bepaalde handhavingsinzet onderdeel uitmaken, wanneer die inzet nodig is om op een specifiek terrein het voorgestane beleid te realiseren of concrete normen te bereiken. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan intensivering van het toezicht op vervuilende activiteiten om een reductie van uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen te bereiken. Deze beleidsmatige prioriteiten kunnen hun doorwerking krijgen in het handhavingsbeleid.

Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)

Voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak – de aanwijzing van het bevoegd gezag – wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 4.18.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.
In het gros van de gevallen zal het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. In het geval van algemene Rijksregels zal immers het bestuursorgaan waaraan een mededeling of melding over een activiteit wordt gedaan – veelal het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, waar die activiteit plaatsvindt – de algemene regels die voor die activiteit gelden, handhaven (vierde lid). Voorts zal het bestuursorgaan dat een omgevingsvergunning verleent, deze handhaven (eerste lid). Ook dit is in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders.
Voor de onderdelen van een projectbesluit die gelden als een omgevingsvergunning, zal het bestuursorgaan dat het projectbesluit vaststelt, die voorschriften handhaven (tweede lid).
Ten slotte zullen bij algemene maatregel van bestuur voor een aantal specifieke gevallen bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als bevoegd gezag worden aangewezen (derde lid).
Wat dus resteert, na deze specifieke toedeling op grond van de eerste drie leden, is niet zozeer een 'rest', maar eerder de 'bulk'. Het betreft met name de reeds genoemde bevoegdheid met betrekking tot de handhaving van algemene regels. Anders dan onder de Wabo, waarin de 'restbevoegdheid' was neergelegd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu (zie artikel 5.15, onder b, Wabo), betreft deze 'restbevoegdheid' hier het gros van de gevallen.

Artikelen 18.3 en 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan en Minister)

Algemeen

Bij de formulering van deze artikelen is uitgegaan van de Awb-systematiek dat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij wet moet worden verleend en dan tevens de bevoegdheid met zich brengt om een last onder dwangsom op te leggen (artikelen 5:4 in samenhang met 5:32 Awb).
De aanvullende sancties zoals de bestuurlijke boete (voor nader te bepalen 'domeinen', dat wil zeggen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen voorschriften) en het bij wijze van bestuurlijke sanctie intrekken van een begunstigende beschikking (met name de omgevingsvergunning) worden in afdeling 18.3 geregeld

Artikel 18.3

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan dat ingevolge artikel 16.16 een instemmingsbevoegdheid heeft bij de vergunningverlening, de bevoegdheid te geven zelfstandig handhavend op te treden. Het bestuursorgaan dat op grond van artikel 18.2 de taak heeft om te handhaven blijft daarnaast ook bevoegd tot optreden. Voor de aan te wijzen bestuursorganen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gedeputeerde staten in het kader van natuurbescherming en aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kader van de monumentenzorg. Deze aanvullende handhavingsbevoegdheid komt overeen met de regeling van artikel 5.2, vierde lid, Wabo. In afwijking van die bepaling is gekozen voor de formulering 'bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom' in plaats van 'tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving'. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het bestuursorgaan met instemmingsrecht onder de Omgevingswet niet een volledige taak als beschreven in artikel 18.1 heeft en dus niet per se zelf toezicht hoeft uit te oefenen en klachten te behandelen. Afhankelijk van de benodigde specifieke deskundigheid kan dat bestuurorgaan er op grond van artikel 18.6 wel voor kiezen om eigen toezichthouders aan te wijzen of door het andere bevoegde bestuursorgaan aan te laten wijzen.

Een zelfstandige bevoegdheid tot oplegging van bestuursrechtelijke sancties is niet toegekend aan het op grond van artikel 16.15 bij de vergunningverlening adviserende bestuursorgaan. Dat adviserende bestuursorgaan heeft uiteraard wel de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken een bestuurlijke sanctie op te leggen als het adviserende bestuursorgaan op grond van artikel 1:2, tweede lid, Awb als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit zal doorgaans het geval zijn. Om die reden is artikel 5.20 Wabo niet overgenomen in de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de verbijzondering (in het derde lid van artikel 5.20 Wabo) met betrekking tot de waterkwaliteitsbeheerder die adviseert met

betrekking tot vergunningverlening voor de indirecte lozing. Ook zonder deze bepaling zal een verzoek om handhavend optreden in geval van een belemmering van de doelmatige werking van een rioolwaterzuiveringsinstallatie of van overschrijding van kwaliteits- of lozingsnormen, gelet op het spoedeisende belang bij handhaving, gericht kunnen worden aan het bevoegd gezag. Op een dergelijk (spoedeisend) verzoek zal het bevoegd gezag binnen een redelijke termijn dienen te beslissen (artikel 4:13 Awb).

Artikel 18.4

Op grond van artikel 5:4 Awb moet de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bij of krachtens de wet worden verleend. Op grond van artikel 18.4 wordt die bevoegdheid verleend aan de Minister voor de handhavingstaken die aan hem (op grond van artikel 18.2, derde lid) zijn toegedeeld. Voor de overige bestuurorganen vindt deze bevoegdheidsverlening plaats in de organieke wetten (artikel 125 Gemeentewet respectievelijk artikel 61 Waterschapswet, artikel 122 Provinciewet).

Artikel 18.5 (niet overgaan van bevoegdheid tot handhaving)

Dit artikel bevat een regeling, ontleend aan artikel 5.2, tweede lid, Wabo, ter voorkoming van een verschuiving van de handhavingsbevoegdheid gedurende de looptijd van een procedure waarbij een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd. Onder 'bestuurlijke sanctie' wordt in dit verband verstaan alle in dit hoofdstuk bedoelde sanctiemiddelen. Het gaat daarbij dus om de in hoofdstuk 5 van de Awb gereguleerde last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en (aanvullend op hoofdstuk 5 Awb) de intrekking van een begunstigende beschikking, meestal een omgevingsvergunning.

Afdeling 18.2 Aanwijzing toezichthouders en opsporingsambtenaren

Artikelen 18.6 tot en met 18.8

Afdeling 18.2 heeft betrekking op de aanwijzing van toezichthoudende personen (artikel 18.6) en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's, artikel 18.7). Verder regelt deze paragraaf de (restrictieve) toedeling van een toezichthoudende bevoegdheid, die niet geregeld is in hoofdstuk 5 Awb: het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner (artikel 18.8).

Ook deze afdeling is overgenomen uit de Wabo (paragraaf 5.3) met een enkele voornamelijk redactionele wijziging. Twee inhoudelijke wijzigingen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Artikel 18.6 (aanwijzing toezichthouder)

Een eerste inhoudelijke wijziging betreft de vervanging in het artikel dat ziet op het aanwijzen van toezichthouders van de term 'ambtenaren' door 'personen'. In de uitvoeringspraktijk worden niet alleen ambtenaren aangewezen als toezichthouders of buitengewoon opsporingsambtenaar, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie (bijvoorbeeld de Vereniging Natuurmonumenten). Vanwege de huidige beperking in de Wabo tot aanwijzing van 'ambtenaren', worden niet-ambtenaren veelal aangesteld als onbezoldigd ambtenaar om langs die weg de betrokkenen als toezichthouder of bijzondere opsporingsambtenaar te kunnen aanwijzen. Met deze wijziging wordt deze constructie overbodig.

Artikel 18.8 (bevoegdheid binnentreden woning)

Een tweede inhoudelijke wijziging betreft de toewijzing van de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. In de regeling in de Awb van de toezichthoudende bevoegdheden (titel 5.2) wordt deze bevoegdheid uitdrukkelijk niet verleend (artikel 5:15). In de Wabo wordt – in overeenstemming met artikel 12, eerste lid, van de Grondwet – die bevoegdheid wel verleend (artikel 5.13). Met betrekking tot de regeling in de Wabo valt op dat de verlening van de bevoegdheid voor de ene wet generiek wordt verleend (bijvoorbeeld de Monumentenwet 1998 en de Wro) en voor andere wetten (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) die verlening veel specifieker wordt geformuleerd. Mede om redactionele redenen wordt in de Omgevingswet gekozen voor een op het oog ongeclausuleerde toedeling van deze bevoegdheid. Die toedeling wordt echter wel degelijk beperkt, door het bevoegd gezag de toedeling van deze bevoegdheid te laten concretiseren in het besluit waarin de toezichthouders worden aangewezen. Uitdrukkelijk is daarmee geen generieke toewijzing beoogd, maar maatwerk: deze vergaande bevoegdheid dient in een aanwijzingsbesluit alleen te worden verleend aan die toezichthouders die deze bevoegdheid voor hun toezichthoudende taak daadwerkelijk en regelmatig nodig hebben. Dat maatwerk kan alleen geleverd worden op het decentrale niveau van de aanwijzingsbesluiten. Aanwijzing bij wet of algemene maatregel van bestuur via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet is daarvoor te grofmazig en te ongenuanceerd.

Overigens is de wijze van toekenning van deze bevoegdheid ook in een ander opzicht slechts schijnbaar breed en ongeclausuleerd. Immers tegen oneigenlijk of onnodig gebruik van deze bevoegdheid zijn reeds in twee algemene wetten voldoende drempels opgeworpen:

- allereerst bepaalt de Algemene wet op het binnentreden dat in beginsel een voorafgaande machtiging is vereist (tenzij sprake is van een spoedeisende situatie);
- die wet bepaalt voorts dat degene die bevoegd is een machtiging te geven (de burgemeester bij andere doeleinden dan strafvordering), zo'n machtiging alleen afgeeft als het doel waartoe wordt binnengetreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist (artikel 3);
- voorts bepaalt (artikel 5:13 van) de Awb dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Ingevolge artikel 5:14 Awb kan het bestuursorgaan in een aanwijzingsbesluit de toegekende bevoegdheden beperken. Een dergelijke beperking ligt in de rede bij het toezicht op die onderdelen van de Omgevingswet of de onderliggende regelgeving, waarbij de kans uiterst gering is dat in het kader van dat toezicht een woning betreden zal moeten worden. Die mogelijkheid tot beperking is in dit wetsvoorstel opgenomen via de noodzakelijke uitdrukkelijke toekenning in een aanwijzingsbesluit van deze specifieke bevoegdheid

Afdeling 18.3 Aanvullende bestuurlijke sancties

Artikel 18.9 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)

Aanvullend op de al aan het bevoegd gezag via de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet of de artikelen 18.3 of 18.4 van dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom, wordt in navolging van de Wabo ook de sanctie van het intrekken van een begunstigende beschikking toegekend. De Awb kent een dergelijke sanctie niet. Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 5.19 Wabo. De toepassing van de intrekkingsmogelijkheid bij wijze van sanctie is verruimd tot 'beschikkingen', waar in de Wabo nog specifiek werd gesproken van 'vergunning of ontheffing'.

Artikel 18.10 (bestuurlijke boete)

Eerste lid

Nieuw ten opzichte van hoofdstuk 5 Wabo is de bepaling over de bestuurlijke boete. Net als voor de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, dient deze bevoegdheid bij of krachtens de wet te worden verleend (artikel 5:4 Awb). Het eerste lid van dit artikel maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur 'per domein', dat wil zeggen door het aanwijzen van specifieke voorschriften, te kiezen voor de toepassing van de bestuurlijke boete. Als zo'n domein zou bijvoorbeeld kunnen gelden één of meer van de in artikel 5.1 genoemde vergunningplichtige activiteiten of (een deel van) de gedoogplichten of alle voorschriften van louter administratieve aard. Deze keuze zal mede worden gebaseerd op de in paragraaf 4.18.5 genoemde nota Keuze Sanctiestelsels.

Tweede lid

De hoogte van de boetes wordt eveneens bij deze algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De vaststelling van de hoogte van de boetebedragen zal plaatsvinden aan de hand van de beleidsreactie van 17 december 2012 naar aanleiding van het rapport «Referentiekader geldboetes, Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht».[21]
Overeenkomstig artikel 5:46 Awb (en met inachtneming van artikel 89 van de Grondwet) wordt op wetsniveau de maximale hoogte van de boetetarieven voor de bestuurlijke boete vastgelegd. Een nadere differentiëring van die tarieven vindt plaats in de algemene maatregel van bestuur, die zal worden voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal.
Voorgesteld worden als maxima de tweede categorie (€ 3.900,–) voor natuurlijke personen en de vierde categorie (€ 19.500,–) voor rechtspersonen. Deze tariefstelling is gekozen omdat het hier gaat om economische delicten. De boetebedragen moeten voldoende hoog zijn om een eventueel door een niet ernstige overtreding genoten economisch voordeel af te nemen.
Is de overtreding of zijn de omstandigheden waaronder de overtreding wordt begaan van dien aard dat naar inschatting van het bestuursorgaan tenminste de maximale boete aan de overtreder zou moeten worden opgelegd, dan kan in overleg met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie worden overgestapt naar een strafrechtelijke afdoening via de procedure, bedoeld in het derde lid.

[21] Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 80.

Derde lid

Overeenkomstig artikel 5:44, tweede lid, Awb vindt door voorlegging aan het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie van een overtreding die tevens is aangemerkt als strafbaar feit in artikel 1a van de Wet op de economische delicten, afstemming plaats of in het betreffende geval de overtreding strafrechtelijk dan wel via een bestuurlijke boete zal worden afgedaan. Deze afstemming is alleen nodig, wanneer de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden, daartoe aanleiding geven. Bij dergelijke omstandigheden kan gedacht worden aan 'recidive' of aan een fors – het maximale boetebedrag ruimschoots te bovengaand – economisch voordeel dat alleen via een strafrechtelijke afdoening kan worden ontnomen. Voor een goede afstemming over de inzet van bestuurs- of strafrechtelijke sancties (en specifiek de bestuurlijke boete) zullen handhavingsafspraken moeten worden gemaakt tussen de bevoegde bestuursorganen en het openbaar ministerie, waarin de genoemde criteria concreet worden ingevuld. Binnen het milieudomein (met inbegrip van natuur en water) wordt reeds enige tijd gewerkt aan een goede afstemming van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Afdeling 18.4 Afstemming, coördinatie en interbestuurlijk toezicht

Artikelen 18.11 tot en met 18.14

Deze artikelen hebben betrekking op de wijze van uitvoering en afstemming en coördinatie van toezicht en handhaving onder regie van gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu en is vrijwel ongewijzigd overgenomen uit (paragraaf 5.2 van) de Wabo. Een nieuwe regeling ter vervanging van paragraaf 5.2 van de Wabo is in voorbereiding (wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, zie hierover nader paragraaf 4.18.3). Het hoofdstuk 5A Wabo, waarin het genoemde wetsvoorstel voorziet, zal, indien en nadat het door het parlement is aangenomen, worden ingevoegd in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet en de in dit wetsvoorstel opgenomen afdeling 18.4 gaan vervangen.

Artikel 18.15 (interbestuurlijk toezicht)

Het huidige systeem plaatst nadrukkelijk het horizontale toezicht voorop en gaat verder uit van een terughoudend en sober interbestuurlijk toezicht. De Wet revitalisering generiek toezicht heeft vrijwel alle bestaande specifieke (preventieve) interbestuurlijke toezichtbepalingen in het omgevingsrecht geschrapt en heeft artikel 5.2a aan de Wabo toegevoegd. De strekking van artikel 18.15 komt overeen met artikel 5.2a Wabo.
De in het eerste en tweede lid van dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen 121 tot en met 121g van de Provinciewet en 124, 124a, 124c tot en met 124i van de Gemeentewet zien op een besluit tot in de plaatsstelling in geval van taakverwaarlozing door een orgaan van een waterschap in het kader van de (provinciaal gecoördineerde) handhaving van het omgevingsrecht.
De in het derde en vierde lid genoemde hoofdstukken uit de Provinciewet en Gemeentewet betreffen schorsing en vernietiging door de Kroon.
Voor een uitgebreide toelichting op deze instrumenten van interbestuurlijk toezicht wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht.[22]

Hoofdstuk 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden

Afdeling 19.1 Ongewoon voorval

Artikel 19.1 (begripsbepalingen afdeling 19.1)

In het eerste lid wordt de in deze afdeling gebruikte formulering 'voorkomen van de nadelige gevolgen van een ongewoon voorval' verruimd tot:
- het zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken van die gevolgen,
- het voorkomen dat het ongewoon voorval verergert, voortduurt of zich herhaalt, en
- het wegnemen van de oorzaak van het voorval.

Met deze begripsverruiming wordt voorkomen dat telkens in deze afdeling naast de term 'voorkomen' ook deze andere formuleringen moeten worden gebruikt, hetgeen de leesbaarheid van de artikelen niet ten goede komt. Het begrip 'ongewoon voorval' zelf wordt overigens gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1.

In het tweede lid wordt het begrip 'veroorzaker' gedefinieerd. Bij de formulering van deze begripsbe-

[22] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3.

paling is gekeken naar de omschrijving van het begrip 'exploitant' in enkele Europese (milieu)richtlijnen, bijvoorbeeld in de richtlijn Milieuaansprakelijkheid en de richtlijn Industriële emissies. Met deze formulering wordt beoogd om het begrip 'veroorzaker' ruim te omschrijven, zodat degene die het feitelijk (economisch) en juridisch in zijn macht heeft (de nadelige gevolgen van) het ongewoon voorval te beëindigen, daar door het bevoegd gezag op kan worden aangesproken. Daarmee wordt tevens beoogd aan te sluiten bij de jurisprudentie van de bestuursrechter over het opleggen van bestuursrechtelijke herstelsancties, waarin onder meer gebruik wordt gemaakt van het 'zeggenschapscriterium' en het 'gezagscriterium'.
Het begrip 'rechtspersoon' omvat zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen.

Artikel 19.2 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

Eerste lid

Voor de aanwijzing van het bevoegd gezag ofwel het voor uitvoering van de in dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden en opgelegde verplichtingen bevoegde bestuursorgaan wordt aangesloten bij de systematiek van bevoegdheidsverdeling op grond van de artikelen 18.2, 18.3 en 18.4 van dit wetsvoorstel. Het bestuursorgaan dat is belast met het de bestuursrechtelijke handhavingstaak c.q. bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, wordt aangewezen als bevoegd gezag voor het geval zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Specifiek wordt de commissaris van de Koning aangewezen, wanneer het voorval luchtverontreiniging veroorzaakt ter bestendiging van de regeling voor voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden in hoofdstuk V van de Wet luchtverontreiniging. Overigens is dat hoofdstuk deels opgenomen in de specifieke bepaling in artikel 19.12.
Via de bevoegdheidstoedeling van hoofdstuk 18 wordt voor de meeste activiteiten, waarbij zich ongewone voorvallen kunnen voordoen, het college van burgemeester en wethouders aangewezen als bevoegd gezag. In situaties waar voor de handhaving van de activiteit waardoor het ongewoon voorval wordt veroorzaakt, een ander bestuursorgaan is aangewezen, is dat andere bestuursorgaan bevoegd op te treden. Dit kan bijvoorbeeld gedeputeerde staten zijn als zich een calamiteit voordoet bij een ippc-installatie of als het ongewoon voorval plaatsvindt in een Natura 2000-gebied. Wanneer het ongewoon voorval leidt tot verontreiniging van oppervlaktewater zal de waterbeheerder bevoegd gezag zijn.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een afstemmingsplicht voor het geval twee of meer bestuursorganen voor eenzelfde ongewoon voorval bevoegd zijn op te treden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn, wanneer – om bij de eerder gegeven voorbeelden te blijven – een ongewoon voorval bij een ippc-installatie gepaard gaat met een lozing van verontreinigende stoffen (of verontreinigd bluswater) op oppervlaktewater. Om te voorkomen dat de veroorzaker van het ongewoon voorval tegenstrijdige of niet gelijktijdig te treffen maatregelen van beide bevoegde gezagen opgelegd krijgt, informeren deze bestuursorganen elkaar over de voorgenomen maatregelen en stemmen die maatregelen zo nodig met elkaar af. Een en ander uiteraard voor zover de eventueel vereiste spoedeisendheid dat toelaat: indien het treffen van maatregelen of een besluit tot het opleggen van de maatregelen dermate spoedeisend is dat afstemming vooraf niet kan worden afgewacht, kan de afstemming ook achteraf plaatsvinden. Die afstemming vindt plaats binnen het kader van de Wet veiligheidsregio's, zodra het ongewoon voorval trekken krijgt van 'een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis' als bedoeld in artikel 39 van die wet.

Artikel 19.3 (doormeldings- en informatieplicht bevoegd gezag)

Eerste lid

Als het bevoegd gezag een melding van een ongewoon voorval ontvangt, bijvoorbeeld van een calamiteit die zich voordoet bij een bedrijf, dan informeert het bevoegd gezag onmiddellijk andere bestuursorganen en instanties die direct belang (kunnen) hebben bij zo'n melding. Het eerste lid bevat een opsomming van die andere bestuursorganen en instanties. Dit betreft met name de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio van de gemeente respectievelijk de regio waarbinnen het ongewoon voorval plaatsvindt. Uiteraard dient de waterbeheerder te worden geïnformeerd, wanneer het ongewoon voorval nadelige gevolgen heeft voor het oppervlaktewater of de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Voorts wordt in elk geval ook de ILT geïnformeerd. Verder worden nog andere bestuursorganen of instanties geïnformeerd, die bij zo'n melding belang hebben of kunnen hebben.

Het bevoegd gezag – veelal het college van burgemeester en wethouders – kan worden geïnformeerd over een ongewoon voorval door een eigen toezichthouder, een bedrijf (waarbij het voorval plaatsvindt en dat een meldingsplicht heeft op grond van een vergunning of algemene regels), de brandweer of politie, de burgemeester (die een melding van een dreigende ramp ontvangt) of door een

(toezichthouder van een) ander bestuursorgaan (dat eerder van het voorval op de hoogte is). Zodra het bevoegd gezag – langs welke weg dan ook – op de hoogte is geraakt van een ongewoon voorval, stelt het onverwijld onmiddellijk de relevante omstandigheden van dit ongewoon voorval vast:
- door welke activiteit is het ongewoon voorval veroorzaakt,
- wie is de veroorzaker van het voorval of verantwoordelijk voor die activiteit,
- welke maatregelen zijn noodzakelijk en dienen onverwijld te worden genomen om de (mogelijke) nadelige gevolgen van het voorval voor de fysieke leefomgeving te voorkomen (waarbij 'voorkomen' dient te worden gelezen in de ruime zin, die artikel 19.1 daaraan geeft).

Al deze informatie is van belang om vervolgens en op zo kort mogelijke termijn te kunnen bepalen:
- welke overige instanties terstond dienen te worden geïnformeerd, en
- wie wat moet doen en binnen welke termijn om de dreigende of ontstane nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen (artikelen 19.4 en 19.5).

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen, aangezien de melding van het voorval slechts beperkte informatie zal kunnen bevatten en ook een tijdsopname is. Het is van belang dat het bevoegd gezag op de hoogte blijft van het verloop van het voorval en het resultaat van de getroffen maatregelen. Zo kunnen tijdig aanvullende maatregelen worden getroffen, nadere instructies worden gegeven en kan deze aanvullende informatie worden doorgegeven aan de eerder geïnformeerde instanties, als die informatie voor hen relevant is.

Artikel 19.4 (veroorzaker verplichten tot treffen van de nodige maatregelen)

Zodra duidelijk is door welke activiteit het ongewoon voorval is veroorzaakt en daarmee wie de veroorzaker is, legt het bevoegd gezag – overeenkomstig het beginsel 'De vervuiler betaalt' – de verantwoordelijkheid voor het treffen van de nodige maatregelen bij de veroorzaker. Op grond van het vierde lid gebeurt dit via een beschikking, zodat tegen deze last rechtsbescherming openstaat. Deze last tot het treffen van maatregelen betreft een specifieke bevoegdheid, naast en los van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in geval van een overtreding (hoofdstuk 18). Artikel 5:2, tweede lid, Awb maakt hiertussen uitdrukkelijk onderscheid: 'geen bestuurlijke sanctie is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen'. De bevoegdheid tot het laten treffen van maatregelen bij een ongewoon voorval is dus geen bestuurlijke sanctie. Dit laat onverlet, dat – indien duidelijk is dat het ongewoon voorval door een overtreding is veroorzaakt – het bevoegd gezag ook, al dan niet in de plaats van deze bevoegdheid, gebruik kan maken van de last onder bestuursdwang of onder dwangsom om de ontstane nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te laten verhelpen. Welke maatregelen nodig zijn, beoordeelt het bevoegd gezag. Concrete voorbeelden van noodzakelijke maatregelen worden bijvoorbeeld genoemd in artikel 5.17 van de Wabo (dat geformuleerd is als een nadere duiding van de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, maar evenzeer ter verduidelijking kan dienen van de last, bedoeld in dit artikel): zo'n maatregel 'kan inhouden dat het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen'. Die bevoegdheid tot opschorten of doen staken van een activiteit is uitdrukkelijk in het tweede lid benoemd. Daarbij is gekozen voor de term 'stilleggen', dit ondermeer in aansluiting bij artikel 56 van de Monumentenwet 1998, artikel 63 Wet veiligheidsregio's en artikel 17.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag kan ook volstaan met geven van aanwijzingen, indien de veroorzaker – overeenkomstig de op hem rustende zorgplicht en verantwoordelijkheid – zelf al naar redelijke verwachting toereikende maatregelen treft of daartoe bereid is (derde lid). Zie voor een vergelijkbare bevoegdheid artikel 17.10, eerste lid, onder d, van de Wet milieubeheer.

Artikel 19.5 (bevoegdheid tot treffen van maatregelen)

Niet in alle omstandigheden zal onmiddellijk duidelijk zijn (en soms wellicht nooit duidelijk worden) door wie of door welke activiteit het ongewoon voorval is veroorzaakt. In die omstandigheden, wanneer (nog) geen veroorzaker kan worden aangesproken, moet het bevoegd gezag afwegen of het, gelet op de aard en omvang van de nadelige gevolgen van het voorval en in het belang van de fysieke leefomgeving, zelf preventieve, beheers- of herstelmaatregelen treft of laat treffen om erger te voorkomen. Als het bevoegd gezag daartoe besluit, dient deze beslissing op schrift te worden gesteld. Ook dient van die beschikking een publieke kennisgeving te worden gedaan, zodat belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen. De grondslag voor deze kennisgeving is opgenomen in artikel 16.79. Zo kan de eigenaar van het perceel of de veroorzaker zich melden en verweren, indien hij het niet eens is met de voorgenomen maatregelen of deze bijvoorbeeld niet proportioneel vindt.
Van de beschikking wordt voorts een kennisgeving gedaan aan de bestuursorganen en instanties waarbij het voorval op grond van artikel 19.3, eerste lid, is gemeld, zodat zij langs die weg geïnfor-

meerd worden over de maatregelen die het bevoegd gezag treft.
Zodra het bevoegd gezag ervan op de hoogte raakt wie de veroorzaker van het voorval is of is geweest, wordt deze beschikking aan de veroorzaker toegezonden.

Artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen)

De bepaling omtrent kostenverhaal is nieuw ten opzichte van de huidige regeling voor ongewone voorvallen in titel 17.1 van de Wet milieubeheer. Het voorstel om deze regeling op te nemen is ontleend aan titel 17.2 van de Wet milieubeheer, waar voor maatregelen ter preventie of beperking van milieuschade wel voorzien is in een verplichting tot kostenverhaal door het bevoegd gezag. De voorgestelde regeling is verder ontleend aan de regeling voor de last onder bestuursdwang in de Awb (artikel 5:25). Met deze verplichting tot kostenverhaal wordt toepassing gegeven aan het beginsel 'De vervuiler betaalt'. Dit uitgangspunt laat onverlet dat niet in alle omstandigheden alle kosten op een veroorzaker te verhalen zullen zijn. Het streven moet evenwel zijn dat degene die een risicovolle activiteit (om economisch gewin) verricht, in beginsel financieel verantwoordelijk is voor alle nadelige gevolgen die deze activiteit – ook bij een ongewoon voorval – voor de fysieke leefomgeving veroorzaakt. Deze kosten behoren niet ten laste van de gemeenschap te komen.

Artikel 19.7 (onderzoek oorzaak en voorkomen herhaling)

Deze bepaling is ontleend aan artikel 17.3 van de Wet milieubeheer. Het eerste lid bevat een onderzoeksbepaling met als strekking dat de oorzaak van het ongewoon voorval wordt uitgezocht om herhaling te voorkomen. Het tweede lid maakt het mogelijk om van een ongewoon voorval te leren door de voorschriften voor een activiteit te wijzigen, ongeacht of die voorschriften zijn opgenomen in een omgevingsvergunning of in algemene regels. In het eerste geval kan de omgevingsvergunning worden gewijzigd, in het tweede geval kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld om de kans op herhaling van zo'n voorval te verkleinen. Indien het bevoegd gezag voor het desbetreffende ongewoon voorval niet bevoegd is om de voor de veroorzakende activiteit geldende voorschriften te wijzigen, kan het daartoe een aanbeveling doen aan het daar wel toe bevoegde bestuursorgaan.

Afdeling 19.2 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Deze afdeling is ontleend aan, en is een voortzetting van, paragraaf 9 (Bijzondere bevoegdheden) uit de Monumentenwet 1988. Voor een toelichting op het begrip 'archeologische toevalsvondst van algemeen belang' wordt kortheidshalve verwezen naar paragraaf 4.19.3 van deze memorie van toelichting en de toelichting bij de bijlage bij artikel 1.1.

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

Het eerste en tweede lid regelt de bevoegdheidsverdeling bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang. Het college van burgemeester en wethouders is in algemene zin verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief. Het college van burgemeester en wethouders is daarom ook primair het bevoegd gezag voor een dergelijke toevalsvondst. Deze bevoegdheidstoedeling sluit aan op de centrale rol van de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving en voorts ook bij het voornemen om in het kader van deze wet de gemeente over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd gezag te maken, dus inclusief de archeologische rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan alleen bevoegd gezag zijn als het een archeologische toevalsvondst van regio-overstijgend of internationaal belang betreft. Hiermee wordt de bijzondere bevoegdheid van artikel 56 van de Monumentenwet 1988 bestendigd.

Omdat beide bestuursorganen bevoegd gezag kunnen zijn bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, informeren zij elkaar over en weer, wanneer een dergelijke toevalsvondst zich voordoet (tweede en derde lid). Het algemeen belang kan immers zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Is het algemeen belang een lokaal of regionaal belang, dan is alleen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst plaatsvindt, bevoegd om op te treden. Het college is overigens ook bevoegd indien het een toevalsvondst van (inter)nationaal belang betreft, behoudens de incidentele gevallen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besluit om de in deze afdeling toegekende bevoegdheden zelf uit te oefenen.

In artikel 53, eerste lid, van de Monumentenwet 1988 is een meldingsplicht opgenomen voor archeologische toevalsvondsten. Daarin is bepaald dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat het een monument betreft – dus dat de zaak van algemeen belang is – zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Van de vondstmelding worden de gegevens vastgelegd in Archis, het geautomatiseerde archeologische informatiesysteem voor Nederland. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is verantwoordelijk voor het beheer van Archis.

Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om zaken die worden gevonden bij opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988. Hoe daarmee moet worden omgegaan, is geregeld in artikel 46 van de Monumentenwet 1988. Dit regime wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd.

Artikel 19.9 (bevoegdheden bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang)

Als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang wordt gemeld, kan het bevoegd gezag gebruikmaken van een aantal bevoegdheden uit afdeling 19.1 om bij deze bijzondere omstandigheid te waarborgen dat de archeologische vondst en de archeologische vindplaats geen onnodige schade oplopen. Een vindplaats of monument kan bijvoorbeeld 'in situ' behouden blijven of op een wetenschappelijk verantwoorde manier worden opgegraven.

Aan de hand van de melding kan het bevoegd gezag vaststellen bij welke activiteit en door wie de toevalsvondst heeft plaatsgevonden en – hetzij onmiddellijk, hetzij na een bezoek ter plaatse – inschatten of er maatregelen nodig zijn om verdere schade te voorkomen (artikel 19.4). Uiteraard kan het bevoegd gezag om nadere informatie vragen bij de vinder (artikel 19.3, tweede lid). Het bevoegd gezag kan preventieve of herstelmaatregelen laten treffen door de vinder of door derden, de activiteit, waarbij zich de vondst heeft voorgedaan, tijdelijk of voor onbepaalde tijd laten stilleggen of instructies geven aan de vinder hoe deze de activiteit (gewijzigd) kan voortzetten met inachtneming van het archeologisch monument (behoud in situ of na een archeologische opgraving), zoals thans mogelijk is onder het regime van artikel 56 van de Monumentenwet 1988 (artikel 19.4). Ten slotte kan het bevoegd gezag zo nodig de eventueel voor deze activiteit verleende omgevingsvergunning wijzigen (of daartoe een verzoek doen) om dat doel blijvend te bereiken, indien het een terugkerende of doorlopende activiteit betreft (artikel 19.7).

Bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang geldt overigens dat het bevoegd gezag niet verplicht is om maatregelen te (laten) nemen ter voorkoming van verdere schade aan een archeologisch monument. Bij een zogenaamde 'toevalsvondst' wordt namelijk eerst gekeken hoe belangrijk het archeologisch monument is. Worden de genoemde bevoegdheden wel toegepast, dan wordt de 'veroorzaker' (in archeologische termen: de 'verstoorder') – degene die tijdens een activiteit bij toeval op een archeologisch monument stuit, waarbij die onbedoelde blootlegging al nadelige gevolgen heeft (gehad) voor dat monument – voor het treffen van die maatregelen, het stilleggen van de activiteit of het gevolg geven aan die instructies financieel schadeloosgesteld (overeenkomstig de regeling van artikel 58 Monumentenwet 1988, een regeling die bij een volgende module zal worden opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet). Om die reden is artikel 19.6 (kostenverhaal) uitdrukkelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij archeologische toevalsvondsten speelt niet het beginsel 'de verstoorder betaalt'.[23]Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoont dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. In dat geval wordt gesproken van een 'archeologische toevalsvondst'. Vanzelfsprekend zal degene die de activiteit uitvoert in een dergelijk geval niet gehouden zijn tot vergoeding van de met het onderzoek naar een dergelijke vondst gemoeide kosten. Hij heeft immers aan zijn wettelijke verplichtingen voldaan en wel op basis van een overheidsbesluit dat hem de ruimte gaf de voorgenomen activiteit te realiseren. Een archeologische toevalsvondst heeft voor de archeologie betekenis omdat deze nieuwe informatie oplevert, maar mag voor de willekeurige uitvoerder van een activiteit geen (onoverkomelijke) blokkades opwerpen. Diegene kan aanspraak maken op vergoeding van de uit de genomen of opgelegde maatregelen voortvloeiende kosten, te bepalen naar redelijkheid en billijkheid.

Afdeling 19.3 Alarmeringswaarden

Artikel 19.10 (vaststelling van alarmeringswaarden)

Deze bepaling bundelt de bestaande regelingen voor alarm- en informatiedrempels over de buitenluchtkwaliteit (titel 5.2 Wet milieubeheer) en voor alarmeringspeilen en hoogwaterstanden (artikel 3.3 Waterwet) onder een nieuwe term: 'alarmeringswaarde'. Onder een alarmdrempel, respectievelijk informatiedrempel, wordt in titel 5.2 van de Wet milieubeheer verstaan: een kwaliteitsniveau bij het bereiken waarvan het noodzakelijk is om de bevolking te informeren of te waarschuwen, teneinde de risico's voor de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen ingeval van een kortstondige overschrijding van dat kwaliteitsniveau te beperken. In dit wetsvoorstel worden beide begrippen niet

[23] In het verdrag van Valletta geldt als uitgangspunt dat de initiatiefnemer van de verstoring van het bodemarchief de kosten van het onderzoek dient te dragen.

meer onderscheiden, maar wordt gekozen voor een nieuwe verzamelterm: alarmeringswaarde. De bestaande alarmerings- en informatiedrempels uit bijlage 2 van de Wet milieubeheer zullen bij algemene maatregel van bestuur opnieuw worden vastgesteld. Dit geldt ook voor de veiligheidsnormen voor waterkeringen (alarmeringspeilen) in bijlage II van de Waterwet.
Bij deze algemene maatregel van bestuur worden ook de bestuursorganen of instanties aangewezen die tot taak hebben om de bevolking en andere instanties te informeren en te waarschuwen en om maatregelen of voorzieningen te treffen tegen de (dreigende) aantasting van de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.
In afwachting van de uitkomsten van een evaluatietraject van de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt vooralsnog uitgegaan van de bestuursorganen die op dit moment ook zijn aangewezen. Zo zal voor de alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit de commissaris van de Koning de taken en bevoegdheden houden, die hem thans toekomen op basis van hoofdstuk V (artikel 43 en volgende) van de Wet luchtverontreiniging. Voor de alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden (alarmeringspeilen) wordt de bestaande bevoegdheids- en taakverdeling gecontinueerd met betrekking tot dijkbewaking door de beheerders van primaire waterkeringen en gedeputeerde staten van de provincies die het betreft.
Bij ministeriële regeling kunnen maatregelen of voorzieningen worden benoemd, die de aangewezen bestuursorganen in elk geval moeten treffen ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan voor wat betreft de alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit gedacht worden aan de maatregelen genoemd in artikel 43 van de Wet luchtverontreiniging en voor de alarmeringswaarden met betrekking tot hoogwaterstanden bijvoorbeeld aan dijkbewaking.

Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarde)

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld omtrent de waarschuwingen en informatie die bij een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden dient te worden verschaft aan het publiek en verder aan diverse bestuursorganen en instanties, die in deze bijzondere omstandigheden maatregelen moeten treffen. Tot die informatie behoort uiteraard ook de aanbeveling aan het publiek van maatregelen, die het zelf kan treffen om hinder of schade te voorkomen of te beperken.
De regeling die thans in artikel 3.3 van de Waterwet is opgenomen over informatie, waarschuwingen en maatregelen bij hoogwater wordt opgenomen in deze ministeriële regeling.
Ten slotte vindt ook de implementatie van artikel 24 van de richtlijn luchtkwaliteit (kortetermijnactieplannen bij overschrijding van een alarmeringswaarde) uit artikel 5.18 Wet milieubeheer een plek in deze ministeriële regeling. Voor een toelichting op die bepaling wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, blz. 45–46, en Kamerstukken II 2007/08, 31 589, nr. 3, blz. 32–33.

Artikel 19.12 (tijdelijke regels bij luchtverontreiniging)

Deze bepaling is ontleend aan hoofdstuk V (artikel 48 en volgende) van de Wet luchtverontreiniging. De commissaris van de Koning behoudt de bevoegdheid om bij besluit regels, waaronder verboden, te stellen met betrekking tot installaties, brandstoffen en verontreinigende activiteiten bij ernstige luchtverontreiniging. De procedurebepalingen uit de artikelen 49 en 50 van de Wet luchtverontreiniging zijn niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Voor zover relevant kunnen deze procedurebepalingen via de grondslag van artikel 16.79 bij algemene maatregel van bestuur hun beslag krijgen. Overigens kan ook zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling verzocht worden om een dergelijk besluit te nemen en zal de commissaris van de Koning zo nodig advies inwinnen bij de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport.
De specifiek voorgeschreven geldingsduur van 48 uur voor een door de commissaris van de Koning gegeven besluit en de daaraan verbonden verlengingsmogelijkheid voor gedeputeerde staten, is wel overgenomen.

Afdeling 19.4 Gevaar voor natte waterstaatswerken

Artikelen 19.13 tot en met 19.16

Afdeling 19.4, bestaande uit de artikelen 19.13 tot en 19.16, is nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit paragraaf 5.5 van de Waterwet. Deze artikelen gaan over het beteugelen van gevaar voor waterstaatswerken. Met het begrip 'gevaar' wordt hier bedoeld: omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer natte waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken. Het begrip 'gevaar' is van toepassing op diverse situaties en omstandigheden; met name de potentiële situaties van gevaar kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. In elk geval zal het moeten gaan om feitelijke gebeurtenissen, die tot toepassing van in deze afdeling gegeven noodbevoegdheid nopen omdat de normale bevoegdheden in de sfeer van het waterrecht ontoereikend zijn. Of en zo ja, hoe lang sprake is van daadwerkelijk gevaar, die tot toepassing van deze bevoegdheden noopt, is in een concrete situatie uiteindelijk ter beoordeling aan de beheerder.
Een gevaarsituatie kan met zich brengen dat er geen tijd bestaat om het bestuur van een waterschap

bijeen te roepen, terwijl er toch onmiddellijk handelend opgetreden moet worden. In die situatie moet erin zijn voorzien dat de voorzitter van het waterschap bevoegd is de maatregelen te treffen die hij nodigt oordeelt. De voorzitter van een waterschap ontleent die bevoegdheid aan artikel 96 van de Waterschapswet.
Voor een verdere toelichting op deze bepaling wordt kortheidshalve verwezen naar Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 113–117.

Afdeling 19.5 Buitengewone omstandigheden bij uitvoering projecten wegens schaarste

Artikel 19.17 (in- en buitenwerkingstelling regulering bij schaarste)

In deze afdeling zijn bepalingen in gewijzigde (ingekorte) vorm overgenomen uit hoofdstuk VII van de Woningwet: een noodvoorziening in geval van buitengewone omstandigheden, die een schaarste veroorzaken voor de benodigdheden (arbeid, financiën, bouw- of andere materialen, brand- en bouwstoffen, et cetera) voor de realisering van projecten.
Kenmerkend voor buitengewone omstandigheden is dat regulier instrumentarium niet meer toereikend is. Afdeling 19.5 bevat de noodbevoegdheden waarvoor zware vormvereisten gelden. Deze bevoegdheden moeten in werking worden gesteld met een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president. Ook moet een verlengingswetsvoorstel omtrent het voortduren van de buitengewone rechtstoestand worden opgesteld en onverwijld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden. Artikel 19.17 betreft een gestandaardiseerde procedure voor het inwerkingstellen van noodregelgeving, die in 1997 met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is ingevoerd voor alle nationale noodwetgeving die niet vormvrij in werking kan worden gesteld.

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

Bij buitengewone omstandigheden die leiden tot schaarste of dreigende schaarste aan arbeid, geld of (bouw)materialen, kan het nodig zijn om voorzieningen te treffen om nationaal prioriteiten te stellen voor op stapel staande projecten of voor projecten die reeds ter uitvoering zijn genomen. Wanneer bij een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 19.17 de weg daarvoor is vrijgemaakt, kunnen de ministers die het aangaan bij ministeriële regeling prioriteiten stellen, zodat de nog aanwezige arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen op die plaatsen kunnen worden ingezet waar dat uit het oogpunt van algemeen belang vereist is. Bij die prioritering kan worden bepaald aan welke projecten op bijvoorbeeld het gebied van burgerlijke of utiliteitsbouw, grond, water- of wegenbouw de eerstkomende periode, gelet op de (ontstane of dreigende) schaarste, wel uitvoering kan worden gegeven en welke projecten dienen te worden opgeschort of uitgesteld. Vanwege de buitengewone omstandigheden kan het in de concrete situatie noodzakelijk zijn om bij deze ministeriële regeling af te wijken van de bij of krachtens de hoofdstukken 4 (algemene regels) en 5 (omgevingsvergunning, projectbesluit) gestelde regels.
In de regeling kan ook worden bepaald dat het verboden is geprioriteerde projecten uit te voeren, behoudens toestemming van de betrokken minister of ministers. Op deze wijze kan de vinger aan de pols worden gehouden bij de effectuering van de met die regeling beoogde prioritering.

Afdeling 19.6 Landsverdediging

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Het voorgestelde artikel 19.19 regelt dat bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat de Omgevingswet niet van toepassing is op in dat besluit aan te wijzen activiteiten voor de landsverdediging. De voordracht voor het koninklijk besluit wordt gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister die het aangaat (dat zal in de meeste gevallen de Minister van Defensie betreffen). Het artikel zal slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

Hoofdstuk 20 Monitoring en informatie

Afdeling 20.1 Monitoring

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

Voor elke vastgestelde omgevingswaarde geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. Daarbij moet, voor zover mogelijk, ook vooruit worden gekeken of in de (nabije) toekomst al dan niet aan die waarde wordt voldaan. Het voorgestelde artikel 20.1 regelt deze verplichting. Een systeem van monitoring kan met het oog op doelmatigheid meerdere omgevingswaarden of doelstellingen omvatten.
De monitoring is een belangrijke schakel in de beleidscyclus. Als immers (dreigt dat) niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan op grond van artikel

3.10 een programma opstellen dan wel aanpassen als er al een programma is. Dat moet ertoe leiden dat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Als voor een omgevingswaarde een programma met programmatische aanpak op grond van paragraaf 3.2.4 is opgesteld, ziet de monitoring ook op het doelbereik, de voortgang en uitvoering van het programma. Een programma met een programmatische aanpak stuurt op het beheer van gebruiksruimte in een bepaald gebied en dient tevens als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. Voor het beheer van de gebruiksruimte is het van wezenlijk belang dat het programma goed wordt uitgevoerd en dat in de gaten wordt gehouden of de grenzen van de gebruiksruimte niet worden overschreden. Het systeem van monitoring van een programma met een programmatische aanpak wordt beschreven in dat programma zelf. Het derde lid biedt een delegatiegrondslag voor regeling van monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit is wenselijk voor parameters waarvoor geen omgevingswaarde is gesteld, maar waarvan monitoring relevant is voor bijvoorbeeld beleidsmatige doeleinden of vanwege internationale verplichtingen, zoals bepaalde stoffen in verband met de vorming van ozon. Het gaat hier, net als bij monitoring van omgevingswaarden, om het doen van metingen en berekeningen om de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving te bewaken en beoordelen, zij het dat er in dit geval geen maatstaf is waaraan die toestand wordt getoetst.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

De aanpak van de monitoring en het beleggen van de taken bij bestuursorganen worden vastgelegd bij de vaststelling van de te monitoren omgevingswaarde. Dit gebeurt dus voor een gemeentelijke omgevingswaarde in het omgevingsplan, voor een provinciale omgevingswaarde in de omgevingsverordening en voor een omgevingswaarde van het Rijk in een algemene maatregel van bestuur. Soms is er sprake van een landelijk monitoringsnetwerk, soms wordt de uitvoering van de monitoring belegd bij de bestuursorganen die belast zijn met het opstellen van een programma of nemen van maatregelen bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde.

Artikel 20.3 (regels over de uitvoering)

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring en de beoordeling van de resultaten daarvan met betrekking tot de zogenaamde rijksomgevingswaarden (paragraaf 2.2.4) en de verplichte provinciale omgevingswaarden (op grond van de artikelen 2.8 en 2.19, derde lid). Het voorgestelde artikel 20.3 bevat daartoe de grondslag. De voorgestelde regeling ziet niet op niet-verplichte provinciale omgevingswaarden of door een gemeente vastgestelde omgevingswaarden. Het stellen van eventuele uitvoeringsregels voor de monitoring en beoordeling op het voldoen aan die omgevingswaarden wordt aan gemeenten en provincies zelf overgelaten. Het tweede lid bevat een lijst van onderwerpen waarop de uitvoeringsregels in ieder geval kunnen zien. Hierbij wordt continuïteit beoogd voor de bestaande systemen van monitoring en uitvoeringsregels. Door middel van de ministeriële regeling zullen onder andere Europese verplichtingen op het gebied van luchtkwaliteit worden geïmplementeerd.

Artikel 20.4 (toetsing en correctie methoden door minister)

De voorgestelde bepaling is noodzakelijk om de nauwkeurigheid van een methode of toepassing daarvan te kunnen toetsen en eventueel voor de toepassing van de wet resultaten te kunnen vervangen naar aanleiding van de toetsing. Dit is onder meer noodzakelijk gebleken bij methoden voor luchtkwaliteit, teneinde tot een landelijk geharmoniseerd beeld te komen. Dit artikel beoogt de naleving te waarborgen van de op basis van artikel 20.3 aan metingen en modelberekeningen te stellen eisen. Toetsing van een meet- of rekenmethode of van de toepassing daarvan zal slechts in uitzonderlijke situaties plaatsvinden, indien er sterke twijfels zijn omtrent de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten. De mogelijkheid van een toetsing verzekert een juiste uitvoering van de richtlijnen op het gebied van met name luchtkwaliteit en daarbij behorende rapportages aan de Europese Commissie. Het tweede lid biedt de mogelijkheid om de toetsingsresultaten in de plaats te laten treden van de oorspronkelijke resultaten. Ook van deze bevoegdheid zal zeer terughoudend gebruik worden gemaakt.

Artikel 20.5 (actieve verstrekking van informatie aan het publiek)

Als sluitstuk in het geheel van bepalingen over de monitoring bevat artikel 20.5, eerste lid, een verplichting om bij de vaststelling van een omgevingswaarde regels te stellen over:

a. het actief aan het publiek verstrekken van uit monitoring verkregen gegevens over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, en
b. de wijze van verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere doelstelling.

Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid voor rijksomgevingswaarden nadere

regels worden gesteld. Het gaat daarbij voornamelijk om regels van technische aard. Dat kan bijvoorbeeld om het bestandsformaat van op grond van het eerste lid te verstrekken gegevens gaan.

Afdeling 20.6 Informatie voor beleid, beheer en internationaalrechtelijke verplichtingen

Artikel 20.6 (bijzondere gegevensverzameling en -verstrekking)

Binnen de grenzen van artikel 2.3, bijvoorbeeld op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen, kan bij omgevingsverordening respectievelijk algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat ook andere gegevens dan bedoeld in de voorgaande artikelen dienen te worden bijgehouden en verzameld en dat deze worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders, het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten of een minister. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om gegevens in het kader van de emissieregistraties, die benodigd zijn voor rapportages aan de Europese Commissie of om andere redenen worden vereist door Europese richtlijnen. Ook de regels over inzameling van gegevens die nodig zijn voor de krachtens de Omgevingswet in te stellen registers (zie artikelen 20.12 en 20.13) kunnen hun grondslag vinden in dit artikel. Eenzelfde grondslag is opgenomen voor de omgevingsverordening van de provincie. Verder voorziet artikel 20.6 in een grondslag voor regeling van de openbaarmaking (eerste lid, onder c) en in nadere uitvoeringsregels in de omgevingsverordening of een ministeriële regeling (tweede lid). De grondslagen zijn niet van toepassing voor zover de gegevensverzameling kan worden geregeld in het kader van monitoring. Waar het bij monitoring steeds gaat om gegevens over de toestand van de fysieke leefomgeving, gaat het bij artikel 20.6 meestal om gegevens over activiteiten of de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 20.7 (actieve informatie aan het publiek over zwemwater)

Artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de in dat artikel genoemde informatie tijdens het badseizoen op een gemakkelijk toegankelijke plaats in de onmiddellijke nabijheid van elke zwemlocatie beschikbaar wordt gesteld, evenals bij de zwemwateren waar een negatief zwemverbod of zwemverbod is uitgevaardigd (in dit wetsvoorstel op grond van artikel 2.31). Het tweede lid van artikel 12 van de zwemwaterrichtlijn bevat voorschriften omtrent de informatie aan het publiek over onder meer de lijst van zwemlocaties, de classificatie van elk zwemwater inclusief de resultaten van de controles, de oorzaken van de verontreiniging als de zwemlocatie het predicaat ‘slecht’ heeft gekregen en algemene informatie over kortstondige verontreiniging. Artikel 20.7 strekt tot implementatie van die richtlijnbepalingen.

Afdeling 20.3 Verslaglegging en registers

Artikel 20.8 (verslaglegging)

Het eerste lid vereist verslaglegging van de resultaten van monitoring en de beoordeling van die resultaten. Deze verslaglegging is in alle gevallen nodig omdat monitoring een schakel is in de beleidscyclus van de Omgevingswet. Aan de hand van deze informatie uit het verslag kan immers worden beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan en of een programma op grond van artikel 3.10 moet worden opgesteld of aangepast. Zie ook de toelichting op de artikelen 3.10 en 20.1.

Het tweede lid geeft een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over verslaglegging over gegevensverzameling op grond van artikel 20.6. Verslaglegging is voor dergelijke gegevens niet altijd nodig: ook openbaarmaking van de ‘ruwe’ gegevens of opname in een register kan voldoende zijn om betrokkenen te informeren.

Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor te schrijven dat een verslag openbaar wordt gemaakt en toegezonden wordt aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. De voorgestelde bepaling is noodzakelijk vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen of verantwoording aan, of andere vorm van politieke betrokkenheid van de Staten-Generaal. Hierbij wordt continuïteit beoogd van bestaande verplichtingen.

Het vierde lid maakt helder dat de regels op grond het derde lid in ieder geval de in het verslag op te nemen gegevens, de wijze van aanlevering van die gegevens (onderdeel a) en de vorm en inhoud van het verslag kunnen betreffen.

Artikel 20.9 (verslagen op grond van internationale verplichtingen)

Het voorgestelde artikel 20.9 bepaalt dat op grond van artikel 20.8, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels zullen worden gesteld als de openbaarmakings- en toezendingsverplichting voortvloeit uit internationaalrechtelijke verplichtingen. Dit betreft de onderwerpen waarvoor,

mede ter uitvoering van een aantal belangrijke Europese richtlijnen, op grond van artikel 2.10 van de wet in elk geval rijksomgevingswaarden worden vastgesteld:
a. de kwaliteit van de buitenlucht, in overeenstemming met de richtlijn luchtkwaliteit,
b. de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, in overeenstemming met de kaderrichtlijn water,
c. de bacteriële kwaliteit van zwemwater, in overeenstemming met de zwemwaterrichtlijn, en
d. de milieutoestand van mariene wateren, in overeenstemming met de kaderrichtlijn mariene strategie,
e. de veiligheid van primaire waterkering.

Artikel 20.10 (verslagen watersystemen)

Dit artikel omvat verslagen over de algemene waterstaatkundige toestand van primaire waterkeringen, over de mate waarin de grote rivieren voldoen aan de legger, mede in het licht van de hoogwaterstanden en over de dijkringen en een rapportage aan beide Kamers der Staten-Generaal over de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Het betreft hier verplichtingen zoals momenteel opgenomen in de artikelen 2.12 en 2.13 van de Waterwet, waarbij al wel rekening is gehouden met de wet tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) (Stb. 2013, 280), die per 1 januari 2014 in werking zal treden. Met de voorgestelde bepalingen wordt continuïteit beoogd, met dien verstande dat het subsidieprogramma, bedoeld in artikel 7.23 van de Waterwet, vooralsnog van het hoofdstuk 7 (Financiële bepalingen) van die wet deel blijft uitmaken vanwege het specifieke investerings- en financieringskarakter ervan.

Artikel 20.11 (verslaglegging over gemeentelijk beleid cultureel erfgoed)

Gegeven artikel 110 van de Gemeentewet kan een schriftelijke rapportage over het door het gemeentebestuur gevoerde beleid slechts op grond van een uitdrukkelijke wettelijke grondslag gevorderd worden. Omdat voor de verslaglegging en verantwoording in het kader van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op het terrein van het cultureel erfgoed dergelijke rapportages vereist zijn, wordt via dit artikel een grondslag daarvoor geboden. Tot de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht bereikte deze informatie het Rijk via de toezichtsrelaties.

Artikel 20.12 (grondslag registers)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het opnemen van de resultaten van monitoring of gegevens als bedoeld in artikel 20.6 in een daarvoor in te stellen register (eerste lid). Bij ministeriële regeling op grond van het tweede lid kunnen nadere regels worden gesteld die in elk geval kunnen gaan over:
a. de in het register op te nemen gegevens en de aanlevering daarvan,
b. de vorm, inrichting, beheer, toegankelijkheid en beveiliging van het register,
c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden.
Bij ministeriële regeling kunnen voor rijksregisters ook regels worden gesteld over het in rekening brengen van vergoedingen voor het opnemen of wijzigen van gegevens in het register of het op verzoek vervaardigen van afschriften van in het register opgenomen gegevens (derde lid).
Tot slot kunnen bij algemene maatregel van bestuur met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer regels worden gesteld over de vertrouwelijkheid van de gegevens in een register.

Artikel 20.13 (verplichte registers)

Dit artikel voorziet in de voorzetting van enkele bestaande registraties, te weten:
a. het Pollutants Release and Transfer Register dat aansluit bij EU-verordening 166/2005 (nu paragraaf 12.3.2 Wet milieubeheer),
b. het register over externe veiligheid (nu titel 12.2 Wet milieubeheer),
c. een of meer register van beschermde gebieden als bedoeld in artikel 6 van de kaderrichtlijn water (nu geregeld in artikel 12.10 van de Wet milieubeheer), en
d. het provinciaal register zwemwaterlocaties.

Afdeling 20.4 Landelijke voorziening elektronische kennisname

Artikel 20.14 (Landelijke voorziening elektronische kennisname)

Dit artikel betreft een voortzetting van artikel 1.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening, dat de basis vormt voor de huidige landelijke voorziening RO-online. Omgevingsvisies, programma's, regels en andere besluiten die op grond van artikel 16.2 elektronisch vastgesteld worden, worden via de voorziening toegankelijk gemaakt voor eenieder. Het artikel biedt continuïteit bij inwerkingtreding en –

zoals beschreven bij artikel 16.2 – ruimte voor verdere groei van het gebruik van de voorziening. In het voorgestelde vierde lid wordt geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Milieu het beheer van de landelijke voorziening kan opdragen aan een of meer door hem aan te wijzen instanties. Op grond van het vijfde lid kunnen bij ministeriële regeling regels gesteld over onder andere het beheer en de beveiliging van de landelijke voorziening.

Afdeling 20.5 Kaarten

Artikel 20.15 (kaarten)

Het voorgestelde artikel 20.15 bevat een algemene grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur verplichten tot het vaststellen van kaarten. Het gaat hierbij om kaarten zonder (zelfstandig) rechtsgevolg. Kaarten die bijvoorbeeld het gebied en de begrenzing daarvan aanduiden waarbinnen de beheerbevoegdheid of specifieke juridische bevoegdheid van toepassing is zijn gericht op rechtsgevolg omdat deze mede constituerend zijn voor de bevoegdheid. De grondslag voor vaststelling van die kaarten is daarom opgenomen bij de artikelen die de grondslag voor die bevoegdheid vormen.

Artikel 20.16 (verplichte kaarten)

Het voorgestelde artikel 20.16 regelt dat er op grond van artikel 20.15 in ieder geval geluidbelastingskaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai worden vastgesteld. Deze verplichting hangt samen met de artikelen 3.7 tot en met 3.9 waarin geregeld is dat aan de hand van deze geluidbelastingkaarten een actieplan geluid moet worden opgesteld. Verplichte kaarten betreffen ook de kaart van de kustlijn waarvan de landwaartse verplaatsing wordt voorkomen of tegengegaan en overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's.

Afdeling 20.6 Wetenschappelijk onderzoek

Artikel 20.17 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)

Artikel 20.17 beoogt continuïteit in de rapportages door het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze laatste stelt elke vier jaar een wetenschappelijke rapportage op over de staat van het cultureel erfgoed (de Erfgoedbalans) op basis van de Erfgoedmonitor, die onder regie van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wordt bijgehouden. Deze rapportage moet ook worden bezien in het licht van verplichtingen in het kader van de merrichtlijn die ook betrekking heeft op het cultureel erfgoed. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg is dit tot uitdrukking gebracht door de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor dit stelsel in de Wet milieubeheer op te nemen.
De taak van het PBL, die nu is verankerd in artikel 4.2 van de Wet milieubeheer, sluit aan bij artikel 5, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus dat verplicht tot het publiceren en verspreiden van en nationaal rapport over de toestand van het milieu. De reikwijdte van de rapportage door het PBL wordt bij ministeriële regeling bepaald, omdat deze niet alle onderdelen van de fysieke leefomgeving zal betreffen, maar het milieu in brede zin. Het is daarbij niet de bedoeling dat de taken van het PBL gaan overlappen met die van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de RCE of andere over onderdelen van de fysieke leefomgeving rapporterende diensten. Ook is er geen aanleiding voor rapportageverplichtingen over de toestand van de infrastructuur en bouwwerken. Daarmee wordt de bestaande praktijk bestendigd en geformaliseerd, uitgaande van waar op nationaal niveau de expertise is ondergebracht.

Hoofdstuk 23 Overige en slotbepalingen

Afdeling 23.1 Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen

Artikel 23.1 (implementatie)

Artikel 23.1 is een bepaling die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die strekken tot omzetting van internationale verplichtingen naar nationaal recht. Dit artikel is gebaseerd op onder andere de artikelen 10.7 van de Wro, 120 van de Woningwet, 10.1 van de Waterwet en 21.6 van de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 23.1 moet het gaan om regels die betrekking hebben op onderwerpen waarin in deze wet is voorzien of die met die onderwerpen samenhangen.
Het artikel is uitdrukkelijk als vangnetbepaling bedoeld. Als de Omgevingswet al een andere grondslag heeft om regels te kunnen stellen voor deze omzetting, dan worden de regels gesteld op die grondslag en is dit artikel niet van toepassing. Door deze clausulering is artikel 23.1 een bepaling die er voor

zorgt dat in het geval een andere geschikte grondslag voor de omzetting van internationale verplichtingen in de Omgevingswet ontbreekt, Nederland toch aan zijn omzettingsverplichtingen kan voldoen. De regels kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarmee aan de vaak korte implementatietermijnen kan worden voldaan.

Afdeling 23.2 Experimenteerbepaling

Artikel 23.3 (experimenten)

De experimenteerbepaling van artikel 23.3 maakt het mogelijk dat tijdelijk van bepalingen van de in het eerste lid genoemde wetten kan worden afgeweken. Deze regeling bouwt voort op artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Als het experiment is afgelopen, wordt in beginsel weer teruggevallen op het algemene regime van de Omgevingswet. Het experiment zal daarop worden ingericht, zodat na afloop daarvan ook daadwerkelijk aan die reguliere eisen kan worden voldaan. Voor zover het omgevingswaarden betreft, kan daarvan voor een termijn van ten hoogste tien jaar worden afgeweken. Als het gaat om andere afwijkingen dan afwijkingen van omgevingswaarden, kan die termijn ook langer of zelfs permanent zijn. Voor het laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bij wijze van experiment afschaffen van een meldingsplicht waarbij na afloop van het experiment niet alsnog hoeft te worden gemeld.
Uiteraard hoort bij een experiment dat er ook een rapport wordt gemaakt of een evaluatie wordt uitgevoerd. Deze onderwerpen worden echter niet wettelijk ingekaderd omdat dat afhankelijk is van de aard van het experiment. In het experiment kan ook worden bepaald in hoeverre de Minister van Infrastructuur en Milieu bij het experiment betrokken blijft. De invulling en voortgang van de experimenten zal uiteraard door de Minister worden gevolgd vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid. De resultaten van het experiment kunnen in voorkomende gevallen leiden tot de aanpassing van wet- en regelgeving.

Afdeling 23.3 Overige bepalingen

Artikel 23.4 (internetpublicatie)

Artikel 23.4 geeft uitvoering aan artikel 8 van het Verdrag van Aarhus over inspraak van het publiek bij onder meer de voorbereiding van ontwerpregelgeving. Het artikel bepaalt dat iedereen in de ontwerpfase kan inspreken op regelgeving met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Daaraan kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Hier is gekozen voor de moderne vorm van internetpublicatie. Daaraan kan invulling worden gegeven via internetconsultatie, een instrument waarmee de laatste jaren de nodige ervaring is opgedaan. In dat verband kan worden verwezen naar de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 17 juni 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 121). Aan deze verplichting uit het Verdrag van Aarhus kan ook op een andere geschikte wijze worden voldaan, bijvoorbeeld door overleg via representatieve overlegorganen. In alle gevallen wordt op deze manier voorzien in publieksparticipatie ‘aan de voorkant’ die mede ten goede komt aan de zorgvuldige voorbereiding van de regelgeving.

Artikel 23.5 (verhouding publiek- en privaatrecht)

Artikel 23.5 bevat betreft de verhouding tussen publiek- en privaatrechtelijk handelen van de overheid. Op grond van dat artikel mogen gemeenten geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten met betrekking tot onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.24 is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens hoofdstuk 5 zijn geregeld. Met dit voorschrift wordt aangesloten bij artikel 122 van de Woningwet. Doel van het voorschrift is te voorkomen dat gemeenten langs privaatrechtelijke weg de hun toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden uitbreiden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het bij overeenkomst – bijvoorbeeld bij grondverkoop of gronduitgifte in pacht – stellen van technische eisen anders dan die bij of krachtens het Bouwbesluit zijn gegeven of het bij overeenkomst regelen van het verkrijgen van een met een omgevingsvergunning vergelijkbare toestemming van burgemeester en wethouders voor het bouwen van een omgevingsvergunningvrij bouwwerk. Uit artikel 23.5 vloeit voort dat een dergelijk beding in een overeenkomst niet toegestaan is.

Uit artikel 23.5 volgt overigens niet dat gemeenten (of andere overheden) ten aanzien van andere onderwerpen dan waar dit artikel betrekking op heeft zonder meer andere rechtshandelingen naar burgerlijk recht mogen verrichten. Dit zal moeten worden getoetst aan de door de Hoge Raad in het Windmill-arrest geformuleerde criteria (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Op grond van dit arrest mag de overheid, als haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, die belangen ook behartigen door gebruik te maken van de haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden. Bevat de publiekrechtelijke regeling zelf geen antwoord op de vraag of toepassing van privaatrechtelijke bevoegdheden rechtmatig is dan

beoordeelt de rechter die rechtmatigheid in zulke gevallen aan de hand van de vraag of dat gebruik een onaanvaardbare doorkruising van de betreffende publiekrechtelijke regeling betekent. Eventueel gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door een overheid ten aanzien van andere onderwerpen dan in artikel 4.24 en hoofdstuk 5 bedoeld is dus in beginsel toegestaan, tenzij dat leidt tot onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling.

Artikel 23.6 (toepasselijkheid Nederlandse strafwet)

Dit artikel komt overeen met artikel 8.9 van de Waterwet. In de EEZ heeft Nederland geen onbeperkte rechtsmacht. Met name in afdeling 7 van deel XII van het VN-Zeerechtverdrag zijn specifieke beperkende bepalingen neergelegd ten aanzien van handhavend optreden door de kuststaat jegens schepen onder vreemde vlag.

Afdeling 23.4 Slotbepalingen

Artikel 23.7 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen om te kunnen borgen dat er sprake is van een redelijke invoeringstermijn. Voor de inwerkingtreding is het ook nodig dat de benodigde in- en uitvoeringsregels gereed zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Daarnaast zal de uitvoeringspraktijk voldoende gelegenheid moeten hebben om zich op de nieuwe regelgeving voor te bereiden. Voor een zorgvuldige invoering van de stelselherziening kan het aangewezen zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 23.7 biedt die mogelijkheid.

Begrippen en definities in de bijlage bij de wet

afvalstoffen, afvalwater

Omdat de regelgeving voor afvalstoffen vooralsnog primair geregeld zal blijven in de Wet milieubeheer, is voor de omschrijving van de begrippen ‘afvalstoffen’ en ‘afvalwater’, gekozen voor een verwijzing.
De omschrijving van ‘afvalstoffen’ in de Wet milieubeheer luidt: alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.
De omschrijving van ‘afvalwater’ in de Wet milieubeheer luidt: alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Archeologie bevindt zich grotendeels in de bodem en is daarmee niet zichtbaar. Hoewel bepaalde landschapselementen of eerdere vondsten in de omgeving kunnen duiden op de aanwezigheid van archeologische waarden, is dit pas zeker na een concrete vondst. Dit betekent dat onverwachte vondsten – waaronder soms zeer substantiële – nooit zijn uit te sluiten. In dergelijke gevallen wordt gesproken van een ‘archeologische toevalsvondst’. Een voorbeeld is een boer die bij het ploegen de resten van een Romeinse sarcofaag blootlegt. Zelfs is het denkbaar dat vooronderzoek aantoont dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een belangrijke vondst wordt gedaan. Een voorbeeld hiervan is de vondst van een Romeins schip in De Meern.
Van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in hoofdstuk 19 is pas sprake indien direct duidelijk is dat de vondst van algemeen belang is of indien het aannemelijk is dat de vondst van algemeen belang is. Soms zal pas uit nader onderzoek blijken wat de archeologische waarde van de vondst is, maar het kan ook zijn dat deze direct evident is, zoals bij bovengenoemde voorbeelden. Het algemeen belang kan zowel lokaal, regionaal als (inter)nationaal zijn. Afhankelijk van de aard van het algemeen belang zal ook het bevoegd gezag verschillen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan alleen als bevoegd gezag optreden indien een nationaal belang in het geding is. Burgemeester en wethouders, in den brede verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief, zijn in alle gevallen bevoegd gezag. In het geval van een nationaal belang is er dus sprake van een overlappende bevoegdheid. Er zal echter maar één bevoegd gezag gebruik kunnen maken van de bevoegdheden in hoofdstuk 19. Dit zal onderling moeten worden afgestemd.
De regeling over archeologische toevalsvondsten in deze wet hangt nauw samen met de meldingsplicht in artikel 53, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Daarin is bepaald dat de vondst van een zaak waarvan de vinder weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat het een monument betreft – dus dat de zaak van algemeen belang is – zo spoedig mogelijk gemeld moet worden bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om zaken die worden gevonden bij opgravingen als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Monumentenwet 1988. Hoe daarmee moet worden omgegaan, is geregeld in artikel 46 van de Monumentenwet 1988.

autosnelweg, autoweg

Volgens het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 bepaalt het bij de weg geplaatste bord of er sprake is van een *autosnelweg* of *autoweg*. De bepalingen in de Omgevingswet waarin deze begrippen worden gebruikt, hebben betrekking op wijziging van dergelijke wegen of aanleg van wegen die bestemd zijn om als zodanig gebruikt te worden.

beheer van afvalstoffen

Onder 'beheer van afvalstoffen' wordt in de Omgevingswet, aansluitend op de Wet milieubeheer, verstaan: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

beheer van watersystemen

De begripsomschrijving is grotendeels ontleend aan de begripsomschrijving van beheer in artikel 1.1 van de Waterwet. Het gaat daar om operationeel beheer voor een of meer afzonderlijke watersystemen, als onderdeel van de totale overheidszorg voor watersystemen, gericht op de doelstellingen van (integraal) waterbeheer in artikel 2.1 van die wet, kort gezegd het tegengaan van overstromingen en het kwantiteitsbeheer, in samenhang met waterkwaliteitsbeheer en functiegericht beheer.
Het (operationeel) beheer van watersystemen in de Omgevingswet omvat, evenmin als 'beheer' in de Waterwet, de beleidscomponent van waterbeheer (beleidsplannen en algemene regulering). Het is wel gericht op de genoemde doelstellingen, die dus terugkeren in de begripsomschrijving in de Omgevingswet.

beperkingengebied

Dit is een breed verzamelbegrip voor gebieden die in de huidige wetgeving onder verschillende benamingen bekend zijn. Het omvat niet alleen beperkingengebieden rondom luchthavens en beschermingsstroken rondom spoor of dijken, maar ook bijvoorbeeld grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden. Voor al deze gebieden is gemeenschappelijk dat er gebiedsgebonden beperkingen van toepassing zijn op activiteiten van burgers en bedrijven. Als het gaat om een beperkingengebied vanwege de aanwezigheid van een werk of object, kan dat werk of object van het beperkingengebied deel uitmaken. Of dit het geval is, zal afhangen van de aard van dat werk of object en blijken uit de bevoegdheid tot aanwijzing van het beperkingengebied. Aan het begrip 'beperkingengebied' is de 'beperkingengebiedactiviteit' gekoppeld.

bergingsgebied

De omschrijving van het begrip 'bergingsgebied' is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Bergingsgebieden hebben als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van water te creëren. Naast de natuurlijke bergingscapaciteit van een oppervlaktewaterlichaam levert een bergingsgebied aanvullend tijdelijke bergingscapaciteit. Uit de definitie volgt dat aan bergingsgebieden planologisch de functie moet zijn toegekend van tijdelijke berging van water. Voorts zal een bergingsgebied ook steeds op de legger van de waterbeheerder moeten worden opgenomen. De aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied is primair een kwestie van ruimtelijke ordening. Naast de wateropgave dienen de andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied te worden geïnventariseerd. Tevens moet worden bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn. Het in gebruik raken of stellen van het bergingsgebied is onderdeel van het waterbeheer. De opname van het bergingsgebied op de legger houdt dan ook verband met het feit dat de gebieden als waterstaatswerk een integraal onderdeel vormen van het watersysteem.

beste beschikbare technieken

In de richtlijn industriële emissies wordt onder 'beste beschikbare technieken' verstaan: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken.

bijzondere spoorweg

De begripsbepalingen voor spoorwegen zijn overeenkomstig de spoorwegwetgeving. Welke spoorwegen *hoofdspoorweg* zijn, dan wel *lokale spoorweg*, vloeit voort uit de Spoorwegwet respectievelijk het

door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor. Naast deze spoorwegen zijn er spoorlijnen die niet behoren tot het netwerk van hoofdspoorwegen of de regionale netwerken van lokale spoorwegen (zoals tram en metro). Deze *bijzondere spoorwegen* zijn met name museumspoorlijnen en bedrijfsaansluitingen.

bouwactiviteit, bouwen

Onder een 'bouwactiviteit' wordt in dit wetsvoorstel verstaan een activiteit inhoudende het bouwen. Het bouwen is in dit wetsvoorstel gedefinieerd als het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk. Met deze definitie wordt aangesloten op artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo. Het begrip bouwen betreft dus niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. Het wetsvoorstel kent zowel een definitie van bouwactiviteit als van bouwen, omdat beide begrippen daarin worden gebruikt.
De vergunningplicht voor de bouwactiviteit is opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van dit wetsvoorstel. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen vergunningvrije gevallen worden aangewezen. Deze systematiek is vergelijkbaar met de systematiek zoals gehanteerd onder de Wabo en het Besluit omgevingsrecht.

bouwwerk

Onder 'bouwwerk' wordt verstaan een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties. Met die omschrijving wordt aangesloten bij de omschrijving die momenteel is opgenomen in de model-Bouwverordening van de VNG. Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is. In aanvulling op die begripsomschrijving uit de model-Bouwverordening en in aansluiting op artikel 1, derde lid, van de Woningwet omvat de in dit wetsvoorstel opgenomen omschrijving van het begrip 'bouwwerk' ook de van het bouwwerk deel uitmakende installaties. Verder is voor de duidelijkheid aan de begripsomschrijving toegevoegd dat het moet gaan om bouwwerkgebonden installaties, zoals een rookmelder of een brandmeldinstallatie. Dit betreft installaties die op grond van het Bouwbesluit 2012 in een bouwwerk aanwezig moeten zijn. Niet bedoeld zijn hier installaties die in het gebouw aanwezig zijn in verband met bedrijfsmatige processen, zoals een oven in een bakkerij of een koelinstallatie in een opslagloods.

bodem

Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet bodembescherming.

brandveilig gebruiksactiviteit

Onder de brandveilig gebruiksactiviteit wordt verstaan een activiteit inhoudende het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarbij de brandveiligheid in het bijzonder van belang is. De voorschriften van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4.24, waarborgen in principe een voldoende mate van brandveiligheid van bouwwerken en van het gebruik daarvan. Niettemin zullen specifieke gevallen worden aangewezen waarin een meldingplicht of een toestemming vooraf in de vorm van een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat hier, in een oplopende gradatie, om gebruikssituaties waarbij een verhoogde kans op negatieve gevolgen van brand aanwezig is, omdat bijvoorbeeld een groot aantal personen is betrokken of personen zijn betrokken die minder zelfredzaam zijn.
De meldingsplicht sluit aan op paragraaf 1.5 van het Bouwbesluit 2012. Bij het (beperkt) aantal gevallen dat bij algemene maatregel van bestuur als meldingplichtig zal worden aangewezen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin grote aantallen personen in een bouwwerk aanwezig kunnen zijn, zoals bioscopen, discotheken, stadions en winkelcentra.
De vergunningplicht, die aansluit bij artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo, is in dit wetsvoorstel vervat in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a. In aansluiting op artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarop die vergunningplicht van toepassing is. Daarbij zal die plicht alleen van toepassing worden verklaard op de meest risicovolle gevallen van brandveilig gebruik, waaronder in dit verband wordt verstaan een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van grotere aantallen personen in een wellicht kwetsbare situatie, of van minder zelfredzame personen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin nachtverblijf wordt verschaft (zoals hotels, verpleeghuizen en ziekenhuizen) of dagverblijf wordt verschaft aan personen jonger dan 12 jaar (zoals basisscholen en kinderdagverblijven) of

personen met een lichamelijke of verstandelijke handicap (zoals dagopvang voor die groepen).

buitenwater

De omschrijving van het begrip 'buitenwater' is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Dat begrip is overgenomen uit de Wet op de waterkering (zie voor een toelichting op dit begrip de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor laatstgenoemde wet; Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3).

burgerluchthaven van regionale betekenis

De begripsbepalingen voor *luchthavens* en de daarin te onderscheiden groepen zijn overeenkomstig de Wet luchtvaart. In artikel 8.1 van die wet worden luchthavens ingedeeld in vier groepen waarvoor verschillende rechtsregimes gelden en taken bij verschillende bestuursorganen belegd zijn: de luchthaven Schiphol, de *overige burgerluchthavens van nationale betekenis* (Lelystad, Eelde, Maastricht, Rotterdam en – indien de luchthaven gereactiveerd wordt – Twente), de *militaire luchthavens* (waaronder militaire luchthavens met burgermedegebruik zoals Eindhoven) en *burgerluchthaven van regionale betekenis*. De taken rond de burgerluchthavens van regionale betekenis zijn in de Wet luchtvaart belegd bij de provincies.

cultureel erfgoed

Voor de betekenis van dit begrip wordt verwezen naar hetgeen hierover wordt opgemerkt in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

dijkring

De omschrijving van het begrip 'dijkring' is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor die wet (Kamerstukken II 2006–2007, 30 818, nr. 3, blz. 87–89).

drinkwater

De definitie van 'drinkwater' is ontleend aan artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Onder drinkwater wordt volgens die wet verstaan: water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemer.

droog waterstaatswerk

Omdat niet alle bepalingen die op waterstaatswerken zien zowel op droge als op natte waterstaatswerken van toepassing (kunnen) zijn, wordt in dit wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen droge en natte waterstaatswerken. De definitie voor droge waterstaatswerken is overgenomen uit artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

duurzame ontwikkeling

Het begrip 'duurzame ontwikkeling' is ontleend aan het rapport Our Common Future van de commissie-Brundtland. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 1.3 en 5.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting op artikel 1.3.

emissie

De definitie van 'emissie' is ontleend aan artikel 1 van de richtlijn industriële emissies.

energie-infrastructuur

De definitie van 'energie-infrastructuur' is overgenomen uit het Besluit aanleg energie-infrastructuur. Onder *net* wordt in de Electriciteitswet 1998 verstaan: één of meer verbindingen voor het transport van elektriciteit en de daarmee verbonden transformator-, schakel-, verdeel- en onderstations en andere hulpmiddelen, behoudens voor zover deze verbindingen en hulpmiddelen onderdeel uitmaken van een directe lijn of liggen binnen de installatie van een producent of van een afnemer. Onder *gastransportnet* wordt in de Gaswet verstaan: niet tot een gasproductienet behorende, met elkaar verbonden leidingen of hulpmiddelen bestemd of gebruikt voor het transport van gas, met inbegrip van hulpmiddelen en installaties waarmee ondersteunende diensten voor dat transport worden verricht, behoudens voor zover deze leidingen en hulpmiddelen onderdeel uitmaken van een directe

lijn of gelegen zijn binnen de installatie van de afnemer.

exploitatieregels

Op grond van artikel 12.1, eerste lid, is het verplicht om voor aangewezen bouwactiviteiten de grondexploitatiekosten te verhalen. Dat kan op twee manieren. Een daarvan is het stellen van exploitatieregels in het omgevingsplan.

exploitatievoorschriften

Indien het bevoegd gezag er niet voor heeft gekozen om exploitatieregels vast te stellen in het omgevingsplan, is het bevoegd gezag verplicht om aan een omgevingsvergunning voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteiten voorschriften te verbinden om de grondexploitatiekosten te verhalen.

gedoogplichtbeschikking

De 'gedoogplichtbeschikking' is een beschikking op grond van afdeling 10.4, inhoudende de oplegging van een gedoogplicht voor de in die afdeling genoemde werken van algemeen belang.

gemeentelijk monument

Onder een 'gemeentelijk monument' wordt verstaan een monument waaraan in het omgevingsplan de functie van beschermd gemeentelijk monument is toegedeeld. Dit vindt plaats in de vorm van een locatieontwikkelingsregel (zie over dit begrip nader paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van de toelichting). Overige normen met betrekking tot een gemeentelijk monument kunnen, afhankelijk van de vorm die de gemeente daarvoor kiest, ook worden gesteld als locatieontwikkelingsregel dan wel als andere regel in het omgevingsplan, of in een afzonderlijke gemeentelijke verordening als bedoeld in artikel 5.4. Voor een verdere toelichting op deze systematiek wordt verwezen naar paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

gesloten stortplaats

Een gesloten stortplaats is, kort gezegd, een stortplaats die door het bevoegd gezag gesloten is verklaard omdat het storten van afvalstoffen is beëindigd en aan de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor die inrichting is voldaan.

gevaarlijke afvalstof

Onder gevaarlijke afvalstof wordt in de Wet milieubeheer verstaan: afvalstof die een of meer van de in bijlage III bij de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit.

grondwater

De begripsomschrijving van 'grondwater' is overgenomen uit artikel 1.1. van de Waterwet. Deze betreft al het in de bodem vrij voorkomende water, ook het water dat zich in de onverzadigde zone tussen de korrels van de bodem bevindt. De begripsomschrijving van de kaderrichtlijn water beperkt zich tot water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt. Met het oog op met name stedelijk grondwaterbeheer moet echter in de reikwijdte van het wetsvoorstel ook water in de onverzadigde zone worden meegenomen.

grondwaterlichaam

De begripsomschrijving van 'grondwaterlichaam' is overgenomen uit artikel 1.1 van de Waterwet. Om dezelfde redenen als aangegeven in de toelichting op met het begrip 'grondwater' heeft ook het begrip grondwaterlichaam een ruimere reikwijdte dan in de kaderrichtlijn water. In uitvoeringsregelgeving die dient ter (voortgezette) implementatie van de kaderrichtlijn water kan met betrekking tot grondwaterlichamen worden bepaald dat regels slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende grondwaterlichamen.

hoofdspoorweg

Welke spoorwegen hoofdspoorweg zijn, dan wel lokale spoorweg, vloeit voort uit de Spoorwegwet respectievelijk het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel voor de Wet lokaal spoor.

hoofdspoorweginfrastructuur

De omschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Spoorwegwet.

infrastructuur

Tot de 'infrastructuur' behoren onder meer watervoorzieningswerken als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet. Onder watervoorzieningswerken' wordt in de Drinkwaterwet verstaan: werken ten behoeve van de productie en distributie van drinkwater en daarmee rechtstreeks verband houdende werken en beschermingsvoorzieningen ten dienste van drinkwaterbedrijven.

inwonerequivalent

De begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

locatieontwikkelingsactiviteit

De 'locatieontwikkelingsactiviteit', waarvoor artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, het verbod bevat deze te verrichten zonder vergunning, is een activiteit in strijd met in het omgevingsplan gestelde locatieontwikkelingsregels of een voorbereidingsbesluit. De locatieontwikkelingsactiviteit vervangt de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Deze activiteit houdt in het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of andere met name genoemde planologische besluiten. Omdat het bestemmingsplan en de beheersverordening opgaan in het instrument omgevingsplan en dit wetsvoorstel ook de figuur van het inpassingsplan niet langer kent, kan in dit verband thans worden volstaan met een verwijzing naar de van het omgevingsplan deel uitmakende locatieontwikkelingsregels. Evenmin komt terug een verwijzing naar regels als bedoeld in de artikelen 4.1, derde lid, en 4.3, derde lid, van de Wro (de burger bindende regels hangende de implementatietermijn van een instructie-algemene maatregel van bestuur of een provinciale instructieverordening), omdat dit wetsvoorstel niet langer de mogelijkheid kent om dergelijke regels te stellen. In een situatie zoals hier bedoeld kan op grond van dit wetsvoorstel gebruik worden gemaakt van het instrument van het voorbereidingsbesluit. Ook is er geen uitdrukkelijke verwijzing meer naar het exploitatieplan. Op grond van dit wetsvoorstel zullen exploitatieregels als onderdeel van het omgevingsplan kunnen worden gesteld. Daarmee gaan zij op in de systematiek die geldt voor het stellen van regels in dat plan. Dit betekent dat een exploitatieregel al dan niet in de vorm van een locatieontwikkelingsregel kan worden gesteld. Een exploitatieregel die als locatieontwikkelingsregel kan worden aangemerkt, valt daarmee al onder de reikwijdte van dat laatste begrip.
Het voorbereidingsbesluit is, zoals dat ook het geval was in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, in de begripsomschrijving van de locatieontwikkelingsactiviteit gehandhaafd.

locatieontwikkelingsregels

Locatieontwikkelingsregels zijn:
a. regels inzake de toedeling van functies aan locaties;
b. de met het oog op die functies gestelde locatiespecifieke regels (Daarvan is de werking door middel van een geometrische plaatsbepaling beperkt tot een locatie, zoals een punt of meerdere punten, een plek of meerdere plekken, een plaats of meerdere plaatsen, een gebied of meerdere gebieden. De werkingssfeer van deze regels strekt zich dus niet uit tot het gehele beheersgebied van het bestuursorgaan dat de regels stelt);
c. overige regels over bouwactiviteiten, ook wanneer de werking daarvan niet door middel van een geometrische plaatsbepaling is beperkt tot een locatie en dus wel voor het hele beheersgebied van het bestuursorgaan gelden.

Tot de locatieontwikkelingsregels behoren allereerst de regels inzake het toedelen van functies aan locaties (onder a).
Het toekennen van functies aan locaties is een essentieel en onmisbaar onderdeel van de zorg voor de leefomgeving. Toedeling van functies aan locaties vindt ook in de huidige wetgeving bij alle bestuurslagen plaats, bijvoorbeeld:
- door de gemeente, die op grond van de Wro in het bestemmingsplan bestemmingen van de grond aanwijst,
- door de gemeente, die in en autonome gemeentelijke monumentenverordening verordening status van gemeentelijk monument of beschermd stads- of dorpsgezicht toekent, in een gemeentelijke ligplaatsverordening een ligplaats aanwijst, of in een gemeentelijke kapverordening een beschermde boom aanwijst,
- door de provincie, die op grond van de Wm grondwaterbeschermingsgebieden aanwijst, waarin met het oog op de waterwinning de kwaliteit van het grondwater bijzondere bescherming verdient,
- door de Minister van IenM, die op grond van de Waterwet drogere oevergebieden aanwijst, die als

gevolg van die aanwijzing tot een oppervlaktewaterlichaam worden gerekend.

Tot locatieontwikkelingsregels behoren naast regels waarmee functies aan locaties worden toegedeeld, ook de regels die met het oog op die functie zijn gesteld en die 'locatiespecifiek' zijn. Het gaat dus om regels die functie- en locatiespecifiek zijn (onder b).
Het toedelen van een functie gaat vrijwel altijd gepaard met het stellen van regels. Daar waar Rijksregelgeving het toedelen van functies vordert, wordt meestal tegelijk het stellen van regels met het oog op die toegedeelde functie gevorderd. Dergelijke regels zijn dan functiespecifiek. Zo zullen er net als thans in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening krachtens de Wro, ook onder de werking van de Omgevingswet tal van instructies worden gegeven die betrekking hebben op ruimtelijke ordening. Die instructies kunnen gemeenten beperkingen opleggen om bijvoorbeeld zelfstandig voor locaties in het buitengebied te bepalen welke functies in het omgevingsplan kunnen worden toegedeeld en welke regels in dat verband worden gesteld. Instructies kunnen ook concreet vereisen dat aan bepaalde locaties een bepaalde functie wordt toegedeeld en welke regels daarbij dienen te worden gesteld. Ook op grond van andere wetten dan de Wro komt dit thans reeds voor. Gedacht kan worden aan artikel 1.2, tweede lid, van de Wm, waarin de verplichting aan de provincie wordt gegeven om ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden naast aanwijzing van die gebieden ook regels vast te stellen.
Niet alle functiespecifieke regels zijn echter locatieontwikkelingsregels. Het vereiste onder b brengt met zich dat deze ook locatiespecifiek moeten zijn. Als een functiespecifieke regel niet locatiespecifiek is, wordt die regel niet als locatieontwikkelingsregel beschouwd.
Op het begrip locatiespecifieke regels is in het algemeen deel van deze memorie reeds ingegaan. Met dit begrip worden regels aangeduid, die alleen voor bepaalde locaties gelden en niet voor het gehele beheersgebied van het bestuursorgaan.
Als voorbeeld van functiespecifieke regels, die niet locatiespecifiek zijn en daarom niet als locatieontwikkelingsregels worden aangemerkt:

- een binnen de gehele gemeente generiek geldend verbod dat in een woning geen detailhandel mag plaatsvinden;
- regels die de provincie in een verordening stelt voor alle binnen de provincie aangewezen grondwaterbeschermingsgebieden, en die dus niet per gebied verschillen;
- voor heel Nederland geldende regels die de minister van IenM thans in de Waterregeling stelt voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken.

Voor decentraal gestelde bouwregels is bepaald dat deze sowieso moeten worden aangemerkt als locatieontwikkelingsregel (onder c). Wanneer de provincie of gemeente bouwregels stelt (bijvoorbeeld over de vraag welk bouwwerk, met welk bouwvolume, op welke locatie mag worden gebouwd, of regels met betrekking tot bouwhoogte, goothoogte, dakhelling, de inhoud of de oppervlakte van een bouwwerk in het bestemmingsplan, of decentrale welstandregels met betrekking tot te gebruiken bakstenen, de uitvoering van kozijnen e.d.) worden deze aangemerkt als locatieontwikkelingsregels. Dit onafhankelijk van de vraag of de regels functie- en locatiespecifiek zijn. In het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven, dat hiervoor is gekozen vanwege de nauwe samenhang die deze overige bouwregels veelal hebben met de toedeling van functies aan locaties, en vanwege het feit dat deze regels grote invloed hebben op de mogelijkheden van perceelseigenaren om op hun percelen activiteiten te verrichten. Voorts is het gewenst dat voor bouwactiviteiten flexibel afgeweken moet kunnen worden van in het omgevingsplan gestelde regels met betrekking tot bouwwerken. Dit kan door middel van het verlenen van een vergunning voor locatieontwikkelingsactiviteiten.

lokale spoorweg

Zie de toelichting op het begrip 'bijzondere spoorweg'.

lokale spoorweginfrastructuur

Deze definitie is ontleend aan artikel 1 van het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Wet lokaal spoor.

luchthaven

Zie de toelichting op het begrip 'burgerluchthavenvan regionale betekenis'.

mijnbouwwerk en mijnbouwinstallatie

Een 'mijnbouwwerk'is in de Mijnbouwwet gedefinieerd als: een werk dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van werken: 1°. ten behoeve van het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte; 2°. ten behoeve van het opslaan van stoffen; 3°. die samenhangen met de in de onderdelen 1° en 2° bedoelde werken. Een 'mijnbouwinstallatie' is een mijnbouw-

werk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater.

milieuactiviteit

Onder milieuactiviteit wordt verstaan een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Deze begripsomschrijving is relevant voor de toepassing van zowel hoofdstuk 4 als hoofdstuk 5. Immers, voor een belangrijk deel van de milieuactiviteiten wordt met algemene rijksregels volstaan. Soms blijft echter een vergunning noodzakelijk. De vergunningplichtige gevallen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De achtergrond van het loslaten van het begrip 'inrichting' als aangrijppunt voor de vergunningplicht is in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al nader toegelicht. De omschrijving 'nadelige gevolgen voor het milieu' is ontleend aan de Wet milieubeheer. Van de begripsomschrijving zijn uitgezonderd wateractiviteiten.

militaire luchthaven

Zie de toelichting op het begrip 'burgerluchthavenvan regionale betekenis'.

monument

Voor de definitie van dit begrip wordt verwezen naar het begrip 'monument' als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Monumentenwet 1988. Onder 'algemeen belang' in de zin van die begripsomschrijving moet niet alleen een (inter)nationaal belang, maar ook een regionaal of lokaal belang worden verstaan.

natuur

Met het begrip 'natuur' wordt gedoeld op de levende natuur, dat wil zeggen planten, dieren, schimmels en micro-organismen voor zover deze deel uitmaken van de fysieke leefomgeving.

nat waterstaatswerk

Onder nat waterstaatswerk wordt verstaan hetgeen onder 'waterstaatswerk'wordt verstaan in de Waterwet. Het begrip 'waterstaatswerk' *w*ordt naast het begrip 'watersysteem', waarin het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking komt, gehandhaafd. Reden hiervoor is om met voldoende bepaaldheid aan te kunnen geven wat de reikwijdte van een bepaalde verplichting is. Met name met het oog op de uit de hoofdstukken 4, 5 en 10 voortvloeiende verplichtingen voor burgers en bedrijven bestaat naast het begrip watersysteem behoefte aan een begrip dat met meer bepaaldheid verwijst naar de specifieke beheersobjecten waarop een bepaalde verplichting van toepassing is.

omgevingswaarde

Een 'omgevingswaarde' kan worden getypeerd als een inhoudelijk, normatief doel dat doorwerktin de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Een omgevingswaarde wordt geformuleerd als een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een ander soort verplichting voor de overheid. Een omgevingswaarde kan onder meer betrekking hebben op de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (zoals lucht, bodem, oppervlaktewater of grondwater of zich daarin bevindende objecten. Omgevingswaarden zijn in dit kader uit te drukken in meet- of berekenbare eenheden of in objectieve termen. Met dit laatste wordt uitgesloten dat normeringen als 'bij ernstig gevaar voor' of 'met het oog op veilig en doelmatig gebruik' als zodanig worden beschouwd als omgevingswaarden.
Een omgevingswaarde wordt bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld met de van toepassing zijnde ingangstermijnen en de locaties waar deze van toepassing is. Is een omgevingswaarde vastgesteld, dan moet de vaststellende overheid een programma vaststellen om te voldoen aan die omgevingswaarde als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan die waarde. Dat zal blijken uit de monitoring, die eveneens verplicht is als een omgevingswaarde is vastgesteld.
Indien een omgevingswaarde bij concrete besluiten moet doorwerken, wordt dat door middel van instructieregels bepaald.

ongewoon voorval

Het begrip ongewoon voorval is ontleend aan verschillende bestaande milieuwetten (Wet milieubeheer, Waterwet, Wet bodembescherming) en algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld in enkele lozingenbesluiten). In de genoemde wetten wordt het begrip 'ongewoon voorval' niet gedefinieerd. Het is wel een ingeburgerd begrip, dat in de jurisprudentie van de bestuursrechter een

min of meer vaste omschrijving heeft gekregen: volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld uitspraak van 2 juni 2004, nr. 200307400/1, AB 2004, 333) moet onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer in elk geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat derhalve zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten. Het is bovendien een verzamelterm voor diverse typeringen in de verschillende EU-richtlijnen: (Kamerstukken II 2009/10, 32 445, nr. 3) 'Het begrip ongewoon voorval in artikel 17.1 van de Wet milieubeheer is een verzamelterm waaronder wordt verstaan:

a. een zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit rampen en zware ongevallen 1999;
b. een voorval of ongeval dat het milieu significant beïnvloedt als bedoeld in de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging respectievelijk een incident of ongeval in de zin van de richtlijn industriële emissies;
c. andere bijzondere bedrijfsomstandigheden. Deze laatste term komt ook voor in artikel 5.7, eerste lid, onder f van het Besluit omgevingsrecht.'

In de bijlage bij de Omgevingswet wordt het begrip nu wel wettelijk gedefinieerd en verbreed. Het gaat dan om een gebeurtenis, die afwijkt van de normale omstandigheden waaronder een activiteit plaatsvindt en waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is of worden veroorzaakt of dreigen te worden veroorzaakt. Daaronder worden ook verstaan een 'incident' of 'ongeval' als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn industriële emissies en een 'zwaar ongeval' als bedoeld in artikel 3, sub 13, van de Seveso-richtlijn. Op deze wijze bundelt de regeling voor ongewone voorvallen de implementatie van deze richtlijnen. In de definitie wordt overigens ook aangesloten bij de bedoelde jurisprudentie van de bestuursrechter. De verbreding van het begrip leidt er bijvoorbeeld ook toe dat als bij een handeling archeologisch erfgoed wordt aangetroffen, dit ook als een ongewoon voorval wordt gezien.

ontgrondingsactiviteit

Met het begrip ontgrondingsactiviteit wordt gedoeld op het uitvoeren van ontgrondingen zoals omschreven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Ontgrondingenwet: 'Aangezien het begrip ontgronding op zichzelf voldoende duidelijk is en iedere begripsomschrijving het nadeel heeft dat latere verschijningsvormen mogelijk niet daardoor worden gedekt, is het niet nodig en zelfs niet wenselijk geoordeeld in de wet een definitie te geven van het begrip ontgronding. Alle werkzaamheden aan of in de hoogteligging van een terrein of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd, worden onder dit begrip samengevat. Het is duidelijk dat ook machinale ontgraving of baggeractiviteit daaronder moet worden verstaan. Anderzijds valt de uitvoering van werkzaamheden in de normale uitoefening van land-, tuin- en bosbouw, van normale onderhoudswerken en het delven, openen en ruimen van graven naar spraakgebruik niet onder dat begrip.' (Kamerstukken II 1960/61, 6338, nr. 3)

openbaar vuilwaterriool

De omschrijving van openbaar vuilwaterriool is ontleend aan artikel 1.1 van de Wet milieubeheer en artikel 1.1 van de Waterwet. Met het begrip 'openbaar vuilwaterriool' wordt gedoeld op het algemene gemeentelijk rioolstelsel. Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringtechnische werk aanvangt.

oppervlaktedelfstof

Oppervlaktedelfstoffen zijn delfstoffen die direct aan of nabij de oppervlakte voorkomen. In de praktijk worden alleen delfstoffen die op een diepte tot 100 meter onder de oppervlakte voorkomen en gewonnen kunnen worden zonder gebruik te maken van een tunnel of schacht beschouwd als oppervlaktedelfstoffen. Voor de winning van dieper gelegen delfstoffen is een vergunning op grond van de Mijnbouwwet vereist.

oppervlaktewaterlichaam

Het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Dit begrip dient ter aanduiding van een afzonderlijke oppervlaktewatereenheid. Een oppervlaktewaterlichaam omvat zowel op de bodem vrij voorkomend water (dat strikt genomen veelal continu in en uit een oppervlaktewaterlichaam stroomt) als de meer bestendige bestanddelen die bestaan uit waterbodem, oevers en de bijbehorende flora en fauna. Deze definitie verschilt van de definitie uit de kaderrichtlijn water. De definitie van oppervlaktewater uit de kaderrichtlijn water luidt: binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren. De definitie uit de kaderrichtlijn water is door

het specifieke karakter, met name wat betreft gebruik van elders in de richtlijn afzonderlijk gedefinieerde termen als overgangswateren en kustwater, alsmede de beperking tot de chemische toestand van de territoriale zee en het ontbreken van de exclusieve economische zone, niet geschikt voor overname in deze wet. In de uitvoeringsregelgeving bij de Omgevingswet en bij de uitvoering van de maatregelen ter implementatie van de kaderrichtlijn water kan uiteraard met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende waterlichamen.

overige burgerluchthavens van nationale betekenis

Zie de toelichting op het begrip 'burgerluchthavenvan regionale betekenis'.

primaire waterkering

De omschrijving van het begrip 'primaire waterkering' is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Dat begrip is overgenomen uit de Wet op de waterkering. Zie voor een toelichting op dit begrip de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor laatstgenoemde wet (Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3).

project

De begripsomschrijving van 'project' is ontleend aan de mer-richtlijn. In de definitie zijn ten opzichte van de mer-richtlijn enkele tekstuele aanpassingen gemaakt om de definitie beter in de Omgevingswet te laten passen, maar daarmee worden inhoudelijk geen afwijkingen beoogd. Daarbij wordt nog opgemerkt dat uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat ook sloopwerkzaamheden onder het begrip 'project' kunnen vallen (HvJ-EG 3 maart 2011, C-50/09).

regionale wateren, rijkswateren

De begripsomschrijvingen voor 'rijkswateren' en 'regionale wateren' zijn ontleend aan de Waterwet. Krachtens artikel 2.15, tweede lid, onder a, wordt bepaald welke wateren worden beheerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Krachtens artikel 2.13, tweede lid, wordt het beheer van overige wateren toebedeeld aan de waterschappen of, waar relevant, andere openbare lichamen.

rijksmonument

Dit begrip betreft een beschermd monument als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Monumentenwet 1988. Door een dergelijk monument 'rijksmonument' te noemen, worden deze monumenten duidelijker gepositioneerd. Anders dan in de Wabo zijn archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer uitgezonderd van de begripsomschrijving. Bij dit wetsvoorstel wordt de voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot deze monumenten thans nog afzonderlijk op grond van die wet vereiste vergunning eveneens in de omgevingsvergunning geïntegreerd.

rijksmonumentenactiviteit

Onder 'rijksmonumentenactiviteit' wordt verstaan het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Deze activiteit vervangt de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo. Anders dan in die bepaling wordt in de voorgestelde begripsomschrijving niet langer meer gesproken over het 'in enig opzicht wijzigen', maar kortweg over het 'wijzigen'. Dit betreft louter een redactionele vereenvoudiging waarmee geen verschil in betekenis is beoogd. Ook wordt niet langer meer gesproken over het 'laten gebruiken'. Onder 'gebruiken' wordt mede begrepen het 'laten gebruiken'. Inhoudelijk wijzigt er dus ook in dit opzicht niets.

sloopactiviteit en slopen

Analoog aan de begripsomschrijvingen van 'bouwactiviteit' en 'bouwen' bevat dit wetsvoorstel ook begripsomschrijvingen van 'sloopactiviteit' en 'slopen'. Onder een 'sloopactiviteit' wordt in dit wetsvoorstel verstaan een activiteit inhoudende het slopen. Het slopen is in dit wetsvoorstel gedefinieerd als het afbreken van een bouwwerk of een gedeelte daarvan. Met deze definitie wordt aangesloten op artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo. Het wetsvoorstel kent zowel een definitie van 'bouwactiviteit' als van 'bouwen', omdat beide begrippen daarin worden gebruikt.
De omgevingsvergunningplicht die voorheen voor het slopen gold op basis van de gemeentelijke

bouwverordening in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, onder a, van de Wabo, is met ingang van 1 april 2012 vervallen en vervangen door een meldingsplicht op basis van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Deze lijn zal op basis van dit wetsvoorstel worden gecontinueerd.

stedelijk afvalwater

Deze begripsbepaling is ontleend aan de Wet milieubeheer en is oorspronkelijk afkomstig uit de richtlijn stedelijk afvalwater is volgens deze richtlijn huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater of afvloeiend hemelwater. In de wet voor de verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken is ervoor gekozen ook huishoudelijk afvalwater gemengd met grondwater of ander afvalwater onder de definitie te brengen. Ook voor dergelijke gemengde afvalwaterstromen is immers zuivering vereist.

verontreinigende stof

De begripsbepaling voor 'verontreinigde stof'is ontleend aan de Verordening nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad. Het gaat om stoffen die, in het milieu gebracht, schadelijk kunnen zijn voor het milieu of de gezondheid van de mens. De begripsomschrijving is voldoende generiek om het begrip in de breedte van de Omgevingswet te dekken. Het begrip kan zo nodig worden ingeperkt in een algemene maatregel van bestuur.
Voor de in de begripsomschrijving gebruikte begrippen 'stof' en 'milieu' wordt overigens uitgegaan van het gangbare spraakgebruik en niet van de soms nauw omschreven betekenis die deze begrippen in EU-regelgeving hebben.Het begrip 'stof' als onderdeel van 'verontreinigende stof' omvat dus zowel chemische stoffen, radioactieve stoffen, deeltjes als micro-organismen.

voorbeschermd rijksmonument

Een 'voorbeschermd rijksmonument' is een monument waarvoor een procedure omtrent aanwijzing als rijksmonument in gang is gezet, maar nog niet is afgerond en waarop de beschermende bepalingen uit de regelgeving met betrekking tot rijksmonumenten al wel van toepassing zijn. Dit dient ertoe te voorkomen dat de aanwijzing als rijksmonument illusoir wordt door tussentijdse aantasting van het monument. Deze voorbescherming is voor rijksmonumenten op dit moment geregeld in artikel 5 van de Monumentenwet 1988. Door de voorbescherming, overeenkomstig het spraakgebruik, te verwerken in een begripsomschrijving en op voorbeschermde monumenten mede vergunningplichten betrekking te laten hebben (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c), kan dit inzichtelijker worden geregeld.

waterkwaliteitsactiviteit

Het begrip waterkwaliteitsactiviteit omvat de volgende twee activiteiten waarvoor de vergunningplicht op dit moment is opgenomen in artikel 6.2 van de Waterwet:

a. het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam, voor zover het betreft de effecten van die stoffen op dat oppervlaktewaterlichaam, en
b. het brengen van water of stoffen direct in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap, voor zover het betreft de effecten van dat water en die stoffen op dat zuiveringstechnisch werk en een oppervlaktewaterlichaam, voor zover daarop vanuit dat zuiveringstechnisch werk wordt geloosd.

Andere activiteiten die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit, zoals lozingen in de bodem of het grondwater en lozingen in rioolstelsels, vallen onder het begrip milieuactiviteit.
Bij de activiteit onder a) gaat het veelal om het lozen van afvalwater direct in een oppervlaktewaterlichaam. Ook andere directe emissies naar het oppervlaktewaterlichaam vallen echter onder dit begrip, zoals de emissie van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen bij gebruik daarvan langs het oppervlaktewater, of het storten van afvalstoffen in het oppervlaktewater. Onder het begrip waterkwaliteitsactiviteit vallen alleen de effecten van de stoffen op het oppervlaktewaterlichaam, waarop wordt geloosd. Eventuele andere nadelige gevolgen voor het milieu van het lozen vallen onder de milieuactiviteit. Hiermee wordt de afbakening die bestaat tussen de Waterwet en de Wabo gecontinueerd. De andere nadelige gevolgen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op doelmatig beheer van afvalwater. Zo kan het zijn dat lozing van een bepaald afvalwater vanuit het oogpunt van inbreng van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam niet bezwaarlijk is, maar dat het lozen met het oog op doelmatig beheer van afvalwater (zie artikel 10.29a Wet milieubeheer) geen voorkeur verdient. In het kader van het stellen van regels aan milieuactiviteiten kan het lozen dan alsnog worden tegengegaan.
De activiteit onder a) heeft alleen betrekking op het lozen van stoffen. Het eventueel in samenhang daarmee lozen van water (zoals bij lozen van afvalwater het geval is) valt onder het begrip waterkwantiteitsactiviteit. De activiteit onder b) heeft betrekking op zowel het lozen van stoffen als water. Veelal zal het gaan om situaties, waarbij een bedrijf rechtstreeks op een bij het zuiveringstechnisch werk

behorend transportleiding is aangesloten, zonder tussenkomst van een openbaar vuilwaterriool. De onderhavige begripsomschrijving is relevant voor de toepassing van zowel hoofdstuk 4 als hoofdstuk 5. Immers, voor een belangrijk deel van de wateractiviteiten wordt met algemene rijksregels volstaan. Soms blijft echter een vergunning noodzakelijk. De vergunningplichtige gevallen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

zee

Het begrip 'zee'en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. De omschrijving sluit inhoudelijk aan bij het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134) (Kamerstukken II 2006/07, 31 049).

zuiveringstechnisch werk

Het begrip 'zuiveringstechnisch werk' en de daarbij behorende omschrijving is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. In de omschrijving komt tot uitdrukking dat het naast een werk voor zuivering van stedelijk afvalwater ook een werk voor het transport van afvalwater betreft. Het begrip zuiveringstechnisch werk omvat dus naast afvalwaterzuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations en dergelijke.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

Bijlage

Internationaalrechtelijke achtergrond

In de tabel hieronder is per artikel weergegeven welke internationaalrechtelijke bepalingen daaraan mede ten grondslag liggen. De tabel laat zien dat grote delen van het omgevingsrecht een internationaalrechtelijke oorsprong hebben. Zo geeft het nieuwe wettelijke stelsel geheel of gedeeltelijk uitvoering aan meer dan twintig Europese richtlijnen. De tabel geeft overigens geen uitputtende opsomming maar laat zien aan welke internationaalrechtelijke bepalingen in ieder geval uitvoering zal worden gegeven. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is op de belangrijkste daarvan ingegaan.
De tabel geeft dus informatie over de achtergrond van wettelijke bepalingen. Veelal betreft dat rechtsgrondslagen voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. De tabel is dan ook geen implementatietabel van de betrokken Europese richtlijnen. Soms vindt implementatie ook in andere wetgeving, bijvoorbeeld de natuurbeschermingregelgeving plaats. Verder zal voor een volledige implementatie ook de uitvoeringsregelgeving tot stand moeten worden gebracht. Dan zal ook worden voorzien in implementatietabellen waarin een overzicht wordt gegeven waar de relevante internationaalrechtelijke bepalingen in het nieuwe stelsel zijn geïmplementeerd.

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
HOOFDSTUK 1 Algemene bepalingen	
Art. 1.2	**mer-richtlijn** Art. 3 **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 7 **verdrag van Valletta** Art. 5, vierde lid **vogelrichtlijn** Art. 3, tweede lid, Art. 4, vierde lid
Art. 1.3	**richtlijn overstromingsrisico's** Art. 7
Art. 1.5	**kaderrichtlijn mariene strategie**Art. 2, eerste lid **nec-richtlijn** Art. 2, eerste alinea
Art. 1.6	**verdrag van Valletta** Art. 5, vierde lid **vogelrichtlijn** Art. 4, vierde lid
HOOFDSTUK 2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	
Art. 2.1	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 23, eerste lid **mer-richtlijn** Art. 3 **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 7 **richtlijn storten** Art. 7 **vogelrichtlijn** Art. 3, tweede lid, Art. 4, vierde lid **Seveso-richtlijn** Art. 13, eerste t/m vierde lid
Art. 2.2	**richtlijn industriële emissies** Art. 5 tweede lid **Seveso-richtlijn** Art. 6
Art. 2.5	**grondwaterrichtlijn** Art. 3, eerste t/m vierde lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 3, Art. 4, eerste lid **richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht** Art. 3, eerste t/m derde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 18 **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 3, tweede en derde lid, Art. 5, eerste en tweede lid, Art. 12, Art. 13, eerste lid, Art. 14, eerste lid, Art. 15, eerste en tweede lid, Art. 16, eerste t/m derde lid, Art. 17, eerste en derde lid, Art. 18, Art. 22, derde lid **richtlijn prioritaire stoffen** Art. 3, eerste t/m derde lid, Art. 4, eerste en derde lid, Art. 6, eerste lid, Bijlage I
Art. 2.7	**richtlijn industriële emissies** Art. 18
Art. 2.10	**grondwaterrichtlijn** Art. 3, eerste en tweede lid **kaderrichtlijn water** Art. 4 **kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 9, eerste lid, Art. 10, eerste lid **nec-richtlijn** Art. 2, eerste alinea, Art. 4, eerste en tweede lid **PRTR-verordening** Art. 5, eerste en tweede lid, Art. 7, eerste en tweede lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 4, eerste lid **richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht** Art. 3, eerste t/m derde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 18 **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 3, tweede en derde lid, Art. 5, eerste lid, Art. 7, eerste t/m derde lid, Art. 12, Art. 13, eerste en tweede lid, Art. 14, eerste lid, Art. 15, eerste, tweede en vierde lid, Art. 16, eerste t/m derde lid, Art. 17, eerste en derde lid, Art. 18, Art. 22, derde lid **richtlijn prioritaire stoffen** Art.3, eerste en tweede lid **Seveso-richtlijn** Art. 13, eerste t/m vierde lid
Art. 2.11	**richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 3
Art. 2.12	**richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 4, eerste, derde en vierde lid, Art. 5, tweede t/m vierde lid, Art. 7, Art. 10 **kaderrichtlijn water** Art. 3, derde lid, tweede alinea en zesde en zevende lid

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
Art. 2.13	**kaderrichtlijn water** Art. 3, zesde en zevende lid, derde lid, tweede alinea, Art. 7, eerste en derde lid **richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid **zwemwaterrichtlijn** Art. 3, eerste t/m vierde lid, zesde t/m negende lid, Art. 4, Art. 5, eerste t/m vierde lid, Art. 7, Art. 8, Art. 9, eerste lid, en tweede lid, Art. 12
Art. 2.15	**kaderrichtlijn water** Art. 3, derde lid, tweede alinea en zesde en zevende lid **kaderrichtlijn mariene strategie**Art. 7
Art. 2.17	**kaderrichtlijn water** Art. 4
Art. 2.18	**richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid
Art. 2.19	**habitatrichtlijn** Art. 6, eerste lid **kaderrichtlijn water** Art. 4, Art. 8 **verdrag van Valletta** Art. 2, eerste en tweede lid **vogelrichtlijn** Art. 2, Art 3, eerste lid
Art. 2.27	**verdrag van Valletta** Art. 2, eerste en tweede lid, Art. 4, eerste en tweede lid
Art. 2.30	**zwemwaterrichtlijn** Art. 3, eerste lid, Art. 5, eerste t/m vierde lid, Art. 7, Art. 8, Art. 9, eerste en tweede lid, Art. 12
Art. 2.32	**richtlijn luchtkwaliteit** Art. 5, eerste lid
HOOFDSTUK 3 Omgevingsvisies en programma's	
Art. 3.4	**kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 13 **kaderrichtlijn water** Art. 11 **richtlijn omgevingslawaai** Art. 8, **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste en tweede lid
Art 3.6	**kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 13, tiende lid
Art. 3.7	**richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid, Art. 8,
Art. 3.8	**habitatrichtlijn** Art. 6, eerste lid **richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid, Art. 8 **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste en tweede lid zie boven
Art. 3.9	**habitatrichtlijn** Art. 6, eerste lid **kaderrichtlijn water** Art. 4, Art. 9, tweede lid, Art. 11, Art. 13, eerste, derde en vierde lid **kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 5, eerste t/m tweede lid, Art. 7 **richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid, Art. 8 **richtlijn overstromingsrisico's**, Art. 7, Art. 8, eerste lid, **richtlijn prioritaire stoffen** Art. 3, derde lid, **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste en tweede lid
Art. 3.10	**richtlijn luchtkwaliteit** Art. 23, eerste en tweede lid, Art. 24, eerste en tweede lid
HOOFDSTUK 4 Algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving	
Art. 4.11	**verdrag van Valletta** Art. 4, eerste lid
Art. 4.18	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 25, eerste en tweede lid **kaderrichtlijn water** Art. 10, eerste en tweede lid **richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 11, Art. 12, Art. 13, eerste en tweede lid, Art. 14 **richtlijn autowrakken** Art. 6, eerste, derde en vierde lid **richtlijn benzinedampterugwinning** Art 3, eerste t/m vierde lid, Art. 4, eerste en tweede lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 3, Art. 4, eerste lid, Art. 6, Art. 7, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 11, eerste t/m achtste lid, Art. 12, Art. 13, Art. 14, Art. 15, Art. 18 richtlijn **havenontvangstvoorzieningen** Art. 4, Art. 8 **richtlijn hernieuwbare energie** Art. 13, lid 4, Art. 14, vijfde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 5 tweede lid, Art. 10, eerste t/m derde lid, Art. 11, Art. 14, Art. 17, **richtlijn geologische opslag van kooldioxide** Art. 2, vierde lid **richtlijn tunnelveiligheid** Art. 3, eerste en tweede lid, Art. 11, zesde lid **richtlijn winningsafval** Art. 11, eerste t/m derde lid, Art. 13, eerste t/m zesde lid **Seveso-richtlijn** Art 5, eerste en tweede lid, Art. 7 eerste t/m vierde lid, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 9, eerste t/m derde lid, Art. 10 vijfde en zesde lid, Art. 11, Art. 13, eerste t/m vierde lid **verdrag van Valletta** Art. 3, eerste lid, Art. 4, eerste en tweede lid **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste lid
Art. 4.19	**richtlijn autowrakken** Art. 6, tweede en vierde lid **richtlijn geologische opslag van kooldioxide** Art. 2, vierde lid

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
Art. 4.24	**richtlijn benzinedampterugwinning** Art. 3, eerste t/m vierde lid, Art. 4, eerste en tweede lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 3, Art. 4, eerste lid, Art. 6, Art. 7, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 11, eerste t/m achtste lid, Art. 12, Art. 13, Art. 14, Art. 15, Art. 18 **richtlijn hernieuwbare energie** Art. 13, lid 4, Art. 14, vijfde lid **richtlijn tunnelveiligheid** Art. 3, eerste en tweede lid, Art. 11, zesde lid **richtlijn winningsafval** Art. 11, tweede en derde lid
Art. 4.25	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 23, eerste lid, Art. 25, eerste en tweede lid **richtlijn autowrakken** Art. 6, eerste en derde lid richtlijn **havenontvangstvoorzieningen** Art. 4, Art. 8 **richtlijn industriële emissies** Art. 14, Art 11, Art. 17, Art. 22, eerste lid **richtlijn geologische opslag van kooldioxide** Art. 2, vierde lid **richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 11, Art. 12, Art. 13, eerste en tweede lid, Art. 14 **richtlijn winningsafval** Art. 11, eerste t/m derde lid, Art. 13, eerste t/m zesde lid **Seveso-richtlijn** Art. 5, eerste en tweede lid, Art. 7 eerste t/m vierde, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 9, eerste t/m derde lid, Art. 10, eerste t/m derde lid en vijfde en zesde lid, Art. 11, Art. 13, eerste t/m vierde lid
HOOFDSTUK 5 De omgevingsvergunning en het projectbesluit	
Art. 5.1	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 23, eerste lid **kaderrichtlijn water** Art. 10, eerste en tweede lid **mer-richtlijn** Art. 2, eerste lid **richtlijn industriële emissies** Art. 4, Art. 5, eerste lid, Art. 10, Art. 15, Art. 22, eerste en tweede lid, Art 28, Art. 42, Art. 56–65, Art. 66–70 **richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 11, Art. 12, Art. 13, eerste en tweede lid **richtlijn winningsafval** Art. 7 verdrag van Aarhus Art. 6, Bijlage I **verdrag van Valletta** Art. 3, eerste lid, Art. 4, eerste en tweede lid **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste en tweede lid
Art. 5.13	**dienstenrichtlijn** Art. 14, vijfde lid **kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 23, derde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 5, eerste lid, Art. 14 **richtlijn storten** Art. 8
Art. 5.14	**dienstenrichtlijn** Art. 14, vijfde lid **richtlijn luchtkwaliteit**Art. 15, eerste lid
Art. 5.17	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art.23, eerste en vierde lid, Art. 23 **richtlijn industriële emissies** Art. 9, Art. 14, derde lid, Art. 15, Art. 21, tweede lid, Art. 22, eerste en tweede lid, Art. 28, Art. 42, Art. 56–65, Art. 66–70 **richtlijn storten** Art. 7 **richtlijn winningsafval** Art. 7, derde lid, Art. 14, Art. 17, tweede lid
Art. 5.18	**richtlijn industriële emissies** Art. 9, Art. 14
Art. 5.19	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Artikel 23, tweede lid **dienstenrichtlijn** Art. 11, eerste t/m derde lid, Art. 12 **richtlijn industriële emissies** Art. 18 **richtlijn storten** Art. 8
Art. 5.21	**dienstenrichtlijn** Art. 11, vierde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 19, Art. 21, eerste en derde lid **richtlijn winningsafval** Art. 7, vierde lid
Art. 5.22	**dienstenrichtlijn** Art. 11, vierde lid **richtlijn industriële emissies** Art. 21, eerste lid, **richtlijn winningsafval** Art. 7, vierde lid
HOOFDSTUK 13 Financiële bepalingen	
Art. 13.4	**dienstenrichtlijn** Art. 6, eerste lid, Art. 8, eerste en tweede lid **richtlijn storten** Art. 10 **richtlijn winningsafval** Art. 14
HOOFDSTUK 16 Procedures	
Art. 16.1	**verdrag van Aarhus** Art. 6 tweede t/m vierde lid en zesde t/m elfde lid, Art. 7
Art. 16.2	**verdrag van Aarhus** Art. 6 tweede t/m vierde lid en zesde t/m elfde lid
Art. 16.4	**dienstenrichtlijn** Art. 6, eerste lid, Art. 7, eerste t/m zesde lid, Art. 8, eerste en tweede lid
Art. 16.28	**kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 19, eerste lid richtlijn **inspraak en toegang tot de rechter** Art. 2, eerste en derde lid **verdrag van Aarhus** Art. 6, Art. 7

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
Art. 16.29	**kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 19, eerste lid **mer-richtlijn** Art. 6, vierde en vijfde lid **protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 5, derde lid, Art. 8, eerste en derde lid, Art. 9, derde lid **richtlijn inspraak en toegang tot de rechter** Art. 2, eerste en derde **smb-richtlijn** Art. 6, tweede en vierde lid **verdrag van Aarhus** Art. 7
Art. 16.33	**richtlijn inspraak en toegang tot de rechter** Art. 2, eerste en derde lid **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 10, tweede lid verdrag van **Aarhus** Art. 7
Art. 16.34	**kaderrichtlijn water** Art. 14, eerste t/m derde lid, **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 10, tweede lid
Art. 16.39	**smb-richtlijn** Art. 3, achtste lid
Art. 16.40	**protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 4, eerste, derde t/m vijfde lid, Art. 5, eerste, tweede en vierde lid, Art. 7, eerste lid, Art. 9, vierde lid **smb-richtlijn** Art. 3, eerste t/m zevende lid, Art. 6, vijfde lid, Art. 11, derde lid, Bijlage II
Art. 16.41	**smb-richtlijn** Art. 4 derde lid, Art. 5, tweede en derde lid
Art. 16.42	**protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 5, Art. 6, tweede lid, Art. 9, eerste en vierde lid, **smb-richtlijn** Art. 4, tweede lid, Art. 5, vierde lid, Art. 6, derde en vijfde lid
Art. 16.43	**smb-richtlijn** Art. 12, tweede lid
Art. 16.44	**richtlijn inspraak en toegang tot de rechter** Art. 2, tweede lid **protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 5, derde lid, 6, eerste lid, Art. 7, tweede en derde lid, Art. 8, eerste t/m vierde lid, Art. 9, derde lid **smb-richtlijn** Art. 4, Art. 6, eerste, tweede, vierde en vijfde lid **verdrag van Aarhus** Art. 6, Art. 7
Art. 16.48	**dienstenrichtlijn** Art. 13, vijfde lid
Art. 16.49	**richtlijn industriële emissies** Art. 12 **richtlijn inspraak en toegang tot de rechter** Art. 2, eerste en derde lid **verdrag van Aarhus** Art. 6
Art. 16.57	**dienstenrichtlijn** Art. 13, vierde lid
Art. 16.58	**richtlijn industriële emissies** Art. 24, eerste t/m derde lid **richtlijn winningsafval** Art. 8, eerste, derde, vierde en zevende **Seveso-richtlijn** Art. 15, eerste lid **verdrag van Aarhus** Art. 6
Art. 16.59	**dienstenrichtlijn** Art. 13, derde lid
Art. 16.69	**mer-richtlijn** Art. 1, eerste lid, Art. 2, eerste lid, Art. 4, eerste en tweede lid, Bijlage I, II en III
Art. 16.70	**mer-richtlijn** Art. 2, vierde lid
Art. 16.72	**mer-richtlijn** Art. 6, eerste lid, Art. 5, tweede lid
Art. 16.76	**mer-richtlijn** Art. 6, tweede, derde, vierde, vijfde en zesde lid, Art. 9, eerste lid,
Art. 16.77	**mer-richtlijn** Art. 3, Art. 5, eerste en derde lid, Bijlage IV, Art. 9, eerste lid
Art. 16.78	**mer-richtlijn** Art. 8
Art. 16.79–16.81	**grondwaterrichtlijn** Art. 3, vierde, vijfde en zesde lid, Art. 4, vierde lid, Art. 5, vierde en vijfde lid **habitatrichtlijn** Art. 6, eerste lid **kaderrichtlijn water** Art. 3, vierde en vijfde lid, Art. 4, Art. 9, tweede lid, Art. 13, tweede t/m vierde en zevende lid, Art. 14, eerste lid, onder a en b **kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 5, Art. 6, Art. 17, eerste en tweede lid, Art. 19, eerste en tweede lid **mer-richtlijn** Art. 2, vierde lid, Art. 3, Art. 4, derde en vierde lid, Art. 5, eerste en derde lid, Art. 6, tweede en vijfde lid, Art. 7, Art. 9, tweede lid, Art. 10, Bijlage IV **richtlijn industriële emissies** Art. 5, eerste en derde lid, Art. 26 **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 3, onder f, Art. 25 **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 3, eerste lid, Art. 8, Art. 9, Art. 14 **richtlijn prioritaire stoffen** Art. 4, tweede lid **protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 10, Art. 12, eerste lid **richtlijn winningsafval** Art. 8, Art. 16 **Seveso-richtlijn** Art. 14 **smb-richtlijn** Art. 3, zevende lid, Art. 4, derde lid, Art. 5, eerste en tweede lid, Art. 7, Art. 9, eerste en tweede lid, Art. 10, eerste lid **verdrag van Espoo**Art. 2, Art. 3, Art. 4, Art. 5, Art. 6, Art. 7, Art. 9, Aanhangsel I, II III, IV en V **verdrag van Valletta** Art. 5, derde lid **vogelrichtlijn** Art. 2, Art. 3, eerste lid **zwemwaterrichtlijn** Art. 10

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
HOOFDSTUK 18 Handhaving en uitvoering	
Art. 18.2	**richtlijn industriële emissies** Art. 8, Art. 23 **nec-richtlijn** Art. 14 Seveso-richtlijn Art. 20, eerste t/m derde lid **verdrag van Valletta** Art. 3, eerste lid
Art. 18.3	**richtlijn industriële emissies** Art. 8, Art. 23 **nec-richtlijn** Art. 14
Art. 18.4	**nec-richtlijn** Art. 14
Art. 18.9	**dienstenrichtlijn** Art. 11, vierde lid
HOOFDSTUK 19 Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden	
Art. 19.3	**richtlijn winningsafval** Art. 16, derde lid verdrag van Aarhus Art. 5
Art. 19.4	**richtlijn industriële emissies** Art. 7 **Seveso-richtlijn** Art. 16, Art. 17, Art. 19, eerste en tweede lid
Art. 19.5	**richtlijn industriële emissies** Art. 7 **Seveso-richtlijn** Art. 17
Art. 19.7	**Seveso-richtlijn** Art. 16, Art. 17
Art. 19.10	**richtlijn luchtkwaliteit** Art. 13, tweede lid, Art. 19, Art. 24, eerste t/m derde lid Art. 25, vierde lid
Art. 19.11	**richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 7, vierde lid
HOOFDSTUK 20 Monitoring en informatie	
Art. 20.1	**kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 5, tweede lid, Art. 11, tweede lid **nec-richtlijn** Art. 7, eerste en tweede lid **protocol strategische milieu-effectrapportage** Art. 12, eerste lid **PRTR-verordening** Art. 5, eerste en tweede lid **richtlijn benzinedampterugwinning** Art. 5, eerste en tweede lid **richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht** Art. 4, eerste t/m vijfde lid, zevende t/m dertiende lid **grondwaterrichtlijn** Art. 3, eerste en tweede lid, Art. 5, vijfde lid **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 3, Art. 6, eerste t/m vijfde lid, Art. 7, eerste t/m derde lid, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 9, eerste en tweede lid, Art. 10, eerste t/m zesde lid, Art. 11, eerste lid, Art. 13, eerste lid, Art. 14, tweede lid **richtlijn stedelijk afvalwater** Art. 15, eerste en tweede lid **richtlijn prioritaire stoffen** Art. 3, derde lid **verdrag van Aarhus** Art. 5 **verdrag van Valletta** Art. 7, eerste lid **zwemwaterrichtlijn** Art. 3, tweede t/m vierde en zesde, zevende en negende lid, Art. 4
Art. 20.3	**grondwaterrichtlijn** Art. 3, eerste en tweede lid, Art. 4, eerste t/m derde lid, Art. 5, eerste, derde en vijfde lid **kaderrichtlijn water** Art. 7, eerste lid, Art. 8 **kaderrichtlijn mariene strategie** Art. 11, eerste en tweede lid **nec-richtlijn** Art. 7, eerste en tweede lid **richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht** Art. 4, tweede t/m vijfde lid, zevende t/m negende lid **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 6, eerste t/m vijfde lid, Art. 9, tweede lid, Art. 10, eerste lid, Art. 7, eerste t/m derde lid, Art. 8, eerste en tweede lid, Art. 9, eerste en tweede lid, Art. 10, eerste t/m zesde lid, Art. 11, eerste lid, Art. 13, eerste lid, Art. 14, tweede lid, Art. 15, derde en vierde lid **richtlijn omgevingslawaai** Art. 9 **richtlijn prioritaire stoffen** Art.3, derde lid **verdrag van Aarhus** Art. 4 **zwemwaterrichtlijn** Art. 3, zesde, zevende en negende lid, Art. 4
Art. 20.4	**richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 8
Art. 20.5	**nec-richtlijn** Art. 6, vierde lid **PRTR-verordening** Art. 10, tweede lid, Art. 11 **richtlijn benzinedampterugwinning** Art. 5, derde lid **richtlijn gevaarlijke stoffen lucht** Art. 7, eerste t/m derde lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 13 **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 26, tweede lid **richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 7, eerste, tweede, vierde en vijfde lid **verdrag van Aarhus** Art. 5, tiende lid
Art. 20.6	**verdrag van Aarhus** Art. 5
Art. 20.7	**zwemwaterrichtlijnrichtlijn** Art. 12, eerste en tweede lid

Artikel Omgevingswet	Artikel richtlijn/verdrag
Art. 20.9	**kaderrichtlijn water** Art. 14, eerste en derde lid **nec-richtlijn** Art. 6, vierde lid **PRTR-verordening** Art. 11 **richtlijn omgevingslawaai** Art. 9 **Richtlijn overstromingsrisico's** Art. 10, eerste lid **richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 3, eerste t/m vijfde lid, Art. 4, Art. 7, eerste, tweede en derde lid **verdrag van Aarhus** Art. 5 **zwemwaterrichtlijn** Art. 3, tweede t/m vierde lid
Art. 20.8 en 20.12	**grondwaterrichtlijn** Art. 4, vierde lid, Art. 5, vierde en vijfde lid **kaderrichtlijn** water Art. 6 **PRTR-verordening** Art. 5, eerste en tweede lid **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 26, tweede lid **richtlijn prioritaire stoffen** Art. 5, eerste, tweede en vierde lid **verdrag van Aarhus** Art. 5, vierde en vijfde lid **verdrag van Valletta** Art. 2, eerste lid, Art. 7, eerste en tweede lid
Art. 20.13	**kaderrichtlijn afvalstoffen** Art. 26 **kaderrichtlijn water** Art. 6 **PRTR-verordening** Art. 5, eerste en tweede lid **richtlijn energieprestatie van gebouwen** Art. 16 **richtlijn luchtkwaliteit** Art. 26, tweede lid **richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 7, eerste en tweede lid **verdrag van Aarhus** Art. 5, derde t/m vijfde en negende lid **zwemwaterrichtlijnrichtlijn** Art. 12, tweede lid
Art. 20.14	**richtlijn toegang tot milieu-informatie** Art. 7, eerste en tweede lid **Seveso-richtlijn** Art. 14, eerste lid **verdrag van Aarhus** Art. 5, derde lid
Art. 20.16	**richtlijn omgevingslawaai** Art. 4, eerste lid Art. 5, eerste t/m derde lid, Art. 7, tweede t/m vijfde lid, Bijlage II, III en IV **richtlijn overstromingsrisico's** Art. 6
Art. 20.17	**verdrag van Aarhus** Art. 5, vierde en vijfde lid
Art. 23.4	**verdrag van Aarhus** Art. 8