

Vergaderjaar 2013–2014

33 962

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Inhoud**

Samenvatting	5
1 Aanleiding, visie en doelen	9
1.1 Leeswijzer	9
1.2 Ontwikkelingen in het omgevingsrecht	10
1.3 Aanleiding voor het wetsvoorstel	11
1.4 Visie op de Omgevingswet	18
1.5 Reikwijdte van het wetsvoorstel	26
1.6 Vervolgstappen bij de stelselherziening	27
2 Uitgangspunten voor het ontwerpen van de Omgevingswet	30
2.1 Inhoud van dit hoofdstuk	30
2.2 Van doelen naar uitgangspunten	30
2.3 EU-recht en internationaal recht	33
2.4 Gelijkwaardige bescherming	38
2.5 Flexibiliteit: afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden	39
2.6 Rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid	40
2.7 Bestuurlijke taakverdeling	42
2.8 Vertrouwen	45
2.9 Handhaving	48
3 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	49
3.1 Inhoud van dit hoofdstuk	49
3.2 Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	49
3.3 De zes kerninstrumenten	51
3.4 Ondersteunende instrumenten	55
3.5 Werking van het stelsel	57
4 Nadere toelichting per hoofdstuk van het wetsvoorstel	59
4.1 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	59
4.1.1 Inleiding	59
4.1.2 Begripsbepalingen	59

4.1.3	Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet	60
4.1.4	De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving	66
4.1.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	72
4.2	Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	72
4.2.1	Inleiding	72
4.2.2	De taken van de overheid op het terrein van de fysieke leefomgeving	72
4.2.3	De organisatie van de overheidszorg en de toedeling van taken aan overheden	82
4.2.4	Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening	87
4.2.5	Omgevingswaarden	94
4.2.6	Instructieregels en instructies	102
4.2.7	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	113
4.2.8	Effecten	113
4.3	Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's	114
4.3.1	Inleiding	114
4.3.2	Instrumentarium	114
4.3.3	Samenhangende beleidsplanning door een bestuursorgaan	116
4.3.4	Gevallen waarin omgevingsvisies en programma's al of niet verplicht zijn	120
4.3.5	Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning	122
4.3.6	Het programma met een «programmatische aanpak»	124
4.3.7	Zekerstellen uitvoering programma's	128
4.3.8	Milieueffectrapportage	129
4.3.9	Gevolgen voor bestaande planfiguren, wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	130
4.3.10	Effecten	134
4.4	Hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	135
4.4.1	Inleiding	135
4.4.2	Decentraal, tenzij	135
4.4.3	Toedelen van functies aan locaties	137
4.4.4	Naar meer uniformiteit binnen algemene regels	141
4.4.5	Bevoegd gezag binnen algemene regels	145
4.4.6	Vorbereidingsbescherming	146
4.4.7	Bijzondere bepalingen over decentrale regels	148
4.4.8	Beleidskeuzes over algemene rijksregels	149
4.4.9	Verschil met huidige werkwijze	152
4.4.10	Beoogde effecten	155
4.5	Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit	156
4.5.1	Inleiding	156
4.5.2	Omgevingsvergunning	157
4.5.3	Projectbesluit	174
4.5.4	Omgevingsplan voor projecten met een publiek belang	187
4.5.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	188
4.5.6	Effecten	189
4.6	tot en met 4.8: Hoofdstuk 6–8: [gereserveerd]	190
4.9	Hoofdstuk 9: [gereserveerd]	190
4.10	Hoofdstuk 10: Gedoogplichten	190
4.10.1	Inleiding	190
4.10.2	Wettelijke gedoogplichten	191
4.10.3	Bij beschikking op te leggen gedoogplichten	191
4.10.4	Werken van algemeen belang	191
4.10.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie: intrekken Belemmeringenwet Privaatrecht	192
4.10.6	Effecten	198
4.11	Hoofdstuk 11: [gereserveerd]	198
4.12	Hoofdstuk 12: Grondexploitatie	198
4.12.1	Inleiding	198

4.12.2	Overeenkomsten, afdwingbare exploitatieregels en exploitatievoorschriften	199
4.12.3	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	202
4.12.4	Effecten	204
4.13	Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen	204
4.13.1	Inleiding	204
4.13.2	Instrumenten	204
4.13.3	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	207
4.13.4	Effecten	207
4.14	Hoofdstuk 14: [gereserveerd]	208
4.15	Hoofdstuk 15: Schade	208
4.16	Hoofdstuk 16: Procedures	208
4.16.1	Inleiding	208
4.16.2	Elektronisch verkeer en gebruik van gegevens en methoden	209
4.16.3	Coördinatie en betrokkenheid van andere bestuursorganen	210
4.16.4	Totstandkomingsprocedures	217
4.16.5	Milieueffectrapportage	219
4.16.6	De omgevingsvergunning	226
4.16.7	Projectprocedure	231
4.16.8	Beslistermijn, inwerkingtreding en beroep	233
4.16.9	Algemene delegatiegrondslagen procedurele vereisten en vormvereisten	234
4.16.10	Wijziging ten opzichte van de huidige situatie	234
4.16.11	Effecten	235
4.17	Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs	236
4.17.1	Inleiding	236
4.17.2	Adviesorganen op rijksniveau	236
4.17.3	Adviesorganen op gemeentelijk niveau	236
4.17.4	Adviseurs	237
4.17.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	237
4.17.6	Effecten	238
4.18	Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering	238
4.18.1	Inleiding	238
4.18.2	Kwaliteitsbevordering en samenwerking	240
4.18.3	Toezicht op naleving	241
4.18.4	Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving; sanctiemiddelen	243
4.18.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	244
4.18.6	Effecten	245
4.19	Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden	246
4.19.1	Inleiding	246
4.19.2	Twee hoofdcategorieën bijzondere omstandigheden	246
4.19.3	Relatie met de Wet veiligheidsregio's	248
4.19.4	Ongewoon voorval	248
4.19.5	Archeologische toevalsvondst van algemeen belang	250
4.19.6	Alarmeringswaarden	251
4.19.7	Gevaar voor waterstaatswerken	252
4.19.8	Uitvoering van projecten bij schaarste	252
4.19.9	Bevoegdheden bij landsverdediging	252
4.20	Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie	252
4.20.1	Inleiding	252
4.20.2	Het belang van informatie	253
4.20.3	Opzet van het hoofdstuk	253
4.20.4	Monitoring en verzameling van gegevens	254
4.20.5	Gegevensbeheer en toegang tot gegevens	256
4.20.6	Verslagen en kaarten	257
4.20.7	Evaluatie	257
4.20.8	Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	257
4.20.9	Effecten	258
4.21	Hoofdstuk 21: [gereserveerd]	258

4.22	Hoofdstuk 22: Overgangsrecht	258
4.23	Hoofdstuk 23: Overige en slotbepalingen	258
4.23.1	Inleiding	258
4.23.2	Experimenteerbepaling	258
4.23.3	Slotbepalingen	260
5	Werking en winst van de Omgevingswet	260
5.1	Inhoud van dit hoofdstuk	260
5.2	Realisatie van de doelen en verbeterdoelen	261
5.3	Flexibiliteit	264
5.4	Gebiedsontwikkeling	274
5.5	De «sneller en beter»-aanpak	277
5.6	Integraal waterbeheer	278
5.7	Duurzaamheid	279
5.8	Gezondheid	283
5.9	Innovatie	284
5.10	Gebruiksruimte	285
5.11	Salderen en compenseren	288
5.12	Vermindering onderzoekslasten	289
5.13	Delegatiebeleid en terminologie	291
6	Rechtsbescherming	295
6.1	Inleiding	295
6.2	Uitgangspunten rechtsbescherming	295
6.3	Beroep bij de bestuursrechter volgens de Algemene wet bestuursrecht	295
6.4	Beroep tegen besluiten op grond van de Omgevingswet	296
7	Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelge- ving	303
7.1	Inleiding	303
7.2	Wetten die het wetsvoorstel geheel of grotendeels vervangt	303
7.3	Wetten waarvan het wetsvoorstel een deel vervangt	311
7.4	Doorkijk naar verdere integratie van wetten in de Omgevingswet	320
7.5	Overige raakvlakken met bestaande en voorgenomen wetgeving	326
8	Omzetting EU-richtlijnen en verdragen	329
8.1	Inleiding	329
8.2	Europees landschapsverdrag	330
8.3	Grondwaterrichtlijn	331
8.4	Habitatrichtlijn en vogelrichtlijn	331
8.5	Kaderrichtlijn mariene strategie	332
8.6	Kaderrichtlijn water	332
8.7	Londen-protocol	334
8.8	Mer-richtlijn en smb-richtlijn	334
8.9	Nec-richtlijn	335
8.10	PRTR-verordening	336
8.11	Richtlijn industriële emissies	336
8.12	Richtlijn luchtkwaliteit	337
8.13	Richtlijn offshore veiligheid	337
8.14	Richtlijn omgevingslawaaï	338
8.15	Richtlijn overstromingsrisico's	339
8.16	Richtlijn prioritaire stoffen	339
8.17	Richtlijn stedelijk afvalwater	340
8.18	Richtlijn toegang tot milieuinformatie, 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	341
8.19	Seveso-richtlijn	341

8.20	Verdrag van Aarhus	342
8.21	Verdrag van Granada	343
8.22	Verdrag van Valletta	344
8.23	Werelderfgoedverdrag	344
8.24	Zwemwaterrichtlijn	345
9	Implementatie, digitalisering, uitvoering, toezicht en handhaving	346
9.1	Inhoud van dit hoofdstuk	346
9.2	Implementatie	346
9.3	Vergunningverlening, (nalevings)toezicht en handhaving	349
9.4	Digitalisering	353
10	Effecten van het wetsvoorstel	358
10.1	Algemeen	358
10.2	Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven	359
10.3	Effect op bestuurlijke lasten voor overheden	361
10.4	Effect op het milieu	362
10.5	Effect op de rechtspraak	362
11	Consultatie toetsversie Omgevingswet	363
11.1	Algemeen	364
11.2	Reacties per hoofdstuk	368
11.2.1	Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	368
11.2.2	Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen	370
11.2.3	Hoofdstuk 3: Omgevingsvisie en programma's	372
11.2.4	Hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving	375
11.2.5	Hoofdstuk 5: De omgevingsvergunning en het projectbesluit	377
11.2.6	Hoofdstuk 10: Gedoogplichten	379
11.2.7	Hoofdstuk 12: Grondexploitatie	380
11.2.8	Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen	380
11.2.9	Hoofdstuk 16: Procedures	381
11.2.10	Hoofdstuk 17: Adviesorganen en adviseurs	382
11.2.11	Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering	383
11.2.12	Hoofdstuk 19: Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden	385
11.2.13	Hoofdstuk 20: Monitoring en informatie	386
12	Inwerkingtreding	386
	Begrippenlijst	388
	Artikelsgewijs	390

SAMENVATTING

Inleiding

De fysieke leefomgeving*¹ omvat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Burgers, bedrijven en overheden voeren activiteiten uit die invloed

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.

hebben op de fysieke leefomgeving of die leefomgeving wijzigen. Een activiteit van de één verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor een ander. Ook beïnvloedt een activiteit 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 bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu*, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. 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, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over 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 groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.

Het wetsvoorstel biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) 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 zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden sneller. Naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden circa 400 omgevingsplannen. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

De Omgevingswet maakt deze winst mogelijk, maar een groot deel van de voordelen zal worden gerealiseerd bij het opstellen van de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De voorgestelde Omgevingswet biedt het fundament om met toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving te kunnen omgaan. Het wetsvoorstel beklemtoont de samenhang in de fysieke leefomgeving en biedt het instrumentarium om beter in te spelen op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit.

Doelen

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is. De maatschappelijke doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het 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. Het wetsvoorstel 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 en bestuurlijke lasten.

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;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Instrumenten van de Omgevingswet

Het wetsvoorstel omvat grondslagen voor omgevingswaarden*, instructieregels* en instructies* 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 zij er op toe dat deze worden gehaald. Dat vereist heldere randvoorwaarden waarbinnen burgers, bedrijven en de overheid activiteiten kunnen verrichten, zoals de aanleg van wegen en energieparken, de 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 1: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
omgevingsvisie* programma*	omgevingswaarde instructieregel instructie beoordelingsregel voor vergunning- aanvraag*	omgevingsplan* algemene regels in de waterschapsver- ordening* algemene regels in de omgevingsveror- dening* algemene rijksre- gels*	omgevingsvergun- ning* projectbesluit*

Het wetsvoorstel 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 procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

Vervolgproces

Het wetsvoorstel is een belangrijke eerste stap; het is richtinggevend voor het vervolgproces van een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het biedt een bestendige structuur voor de omgevingswetgeving. Enkele onderdelen van het omgevingsrecht worden apart aangepakt en door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet (bodem, geluid, grondeigendom, natuur, wegbeheer en de delen van de milieuregelgeving die gericht zijn op niet-plaatsgebonden* handelingen). Voorzien is dat de Omgevingswet uiteindelijk in de plaats komt van:

- 26 wetten, te weten de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de interim-wet 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 ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, 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 ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Voor het bereiken van de eerder genoemde verbeterdoelen is het cruciaal dat de uitvoeringsregelgeving wordt herzien. Er zijn op dit moment vier algemene maatregelen van bestuur voorzien. Het Omgevingsbesluit bevat procedurele bepalingen die op de Omgevingswet aansluiten. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de herziene inhoudelijke randvoorwaarden aan het handelen van de overheid, zoals omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen. De algemene regels over activiteiten worden waarschijnlijk gebundeld in twee algemene maatregelen van bestuur, één voor bouwen en één voor milieu en water.

Ook geeft de voorgestelde wetswijziging een impuls aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht. Het stelsel van regels schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen. Essentieel is de wijze waarop in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium wordt omgegaan. Ook bij de toepassing zullen de werkwijzen van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de stelselherziening centraal moeten staan.

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 stelselherziening.

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 in samenhang worden gebruikt. 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 keuzes bij het ontwerpen van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 5 beschrijft de werking en winst van de Omgevingswet vanuit diverse invalshoeken en laat zien hoe de Omgevingswet kan worden ingezet voor verschillende opgaven. Ook wordt in dat hoofdstuk teruggekeken in hoeverre de gekozen oplossing voldoet aan de eerder geformuleerde doelen.

Hoofdstuk 6 behandelt de voorziene rechtsbescherming onder de Omgevingswet.

Hoofdstuk 7 bevat een weergave van de verhouding met bestaande en voorgenomen wetgeving. Ook wordt ingegaan op de voorziene toekomstige uitbouw van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 8 beschrijft de EU-richtlijnen waarvoor de Omgevingswet het nieuwe implementatiekader biedt, omdat de wetten waarin zij nu zijn geïmplementeerd daarin opgaan.

Hoofdstuk 9 behandelt de implementatie van de Omgevingswet, digitale aspecten en uitvoering, toezicht en handhaving van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 10 beschrijft de effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en openbaar bestuur.

Hoofdstuk 11 bevat een samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel en de reacties van maatschappelijke actoren tijdens de consultatie.

Hoofdstuk 12 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 een vergelijkbaar aantal 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 projecten². 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 en te versnellen, 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 milieu-beheer) en bouwen (Bouwbesluit 2012) is grote vooruitgang geboekt door algemene regels vast te stellen die een vergunning in veel gevallen overbodig hebben gemaakt.

De Crisis- en herstelwet biedt de basis om nu alvast met instrumenten van de Omgevingswet te experimenteren. Ook kan er geëxperimenteerd worden met meer sectorale regelgeving zoals het Bouwbesluit 2012, het Stortbesluit bodembescherming en de Wet geluidhinder door die meer integraal in te zetten. Dit stimuleert een andere denk- en werkwijze en leidt tot meer flexibiliteit. Bij de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet was er veel discussie over nut en noodzaak en was er zorg over de zorgvuldigheid van de besluitvorming. De praktijk laat echter zien dat de bestuursrechtelijke versnellingen niet op deze manier hebben uitgekapt. Onderdelen van de bestuursrechtelijke voorzieningen uit de Crisis- en herstelwet zijn inmiddels generiek gemaakt (relativiteitsvereiste, passeren van kleine gebreken in de Awb).

De wetswijzigingen van de afgelopen jaren waren noodzakelijk en hebben resultaat gehad. Toch ervaren velen het huidige omgevingsrecht nog als te complex. Een belangrijke oorzaak is de sectorale opbouw, waardoor initiatiefnemers in veel gevallen met verschillende wetten en procedures te maken hebben. Met het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat de regering door op de weg van vereenvoudiging en integratie van gebiedsgerichte regelgeving en beter gebruik van algemene regels.

² Het begrip «activiteit» wordt gehanteerd voor handelingen die de Omgevingswet reguleert. Het begrip «project» omvat de realisatie van werken en andere ingrepen in de leefomgeving. Het laatstgenoemde begrip is afkomstig uit de mer-richtlijn, die bepaalt in welke gevallen projecten mer-plichtig zijn.

1.3 Aanleiding voor het wetsvoorstel

Deze paragraaf beschrijft ontwikkelingen in de samenleving en knelpunten die de achtergrond en drijvende kracht vormen voor ontwikkelingen in het omgevingsrecht. In de samenleving bestaat in toenemende mate oog voor de samenhang tussen de opgaven in de fysieke leefomgeving, 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 fysieke leefomgeving

In het dichtbebouwde en -bevolkte 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. Bovendien is gebleken dat het combineren van opgaven kan leiden tot betere resultaten. De groeiende samenhang wordt al geruime tijd erkend.

In het afgelopen decennium is bijvoorbeeld de verhouding tussen water en ruimtelijke ontwikkeling sterk beklemtoond. Integraal waterbeheer, een concept dat vanaf midden jaren '80 van de vorige eeuw is ontwikkeld, 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 zo 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 2010–2040³ 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 Ook in andere domeinen is de verbreding van opgaven te zien: het beleid voor bodemsanering ontwikkelt zich bijvoorbeeld tot een beleid voor benutting van de ondergrond.⁵

Om beter te kunnen inspelen op de groeiende 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)⁶.

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, 33 136, nr. 1.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 260, nr. 50, bijlage.

Transitie naar een duurzame samenleving

Een belangrijk deel van het huidige omgevingsrecht is voortgekomen 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 leefomgeving in Nederland is volgens de Balans van de leefomgeving 2012 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 het tegengaan van klimaatverandering, behoud van biodiversiteit en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen.⁹ De cultuur van «groei dankzij uitputting» brengt cumulatieve of sluimerende gevolgen met zich mee, ook al zijn de lokale gevolgen soms acceptabel. Nationaal en internationaal groeit het besef dat deze cultuur moet transformeren naar een cultuur van groei waarbij niet méér waarde wordt onttrokken dan er 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-Brundtland¹⁰ 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 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 financiële systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld.

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. 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 zo veel 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 Almelo en Heerlen. Ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Landelijke gebieden die aantrekkelijk zijn voor (pensioneerde)

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.

¹¹ Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, Regionale prognose 2009–2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp, januari 2010.

welgestelden onderscheiden zich qua bevolkingssamenstelling en inkomensposities steeds meer van het perifere agrarisch platteland waar kansarmen en lagere inkomens achterblijven, terwijl de 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 verschillen in bestuurscultuur leiden tot inzet van andere instrumenten. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de provinciale verordening op grond van de Wro. Sommige provincies passen deze terughoudend of niet toe, andere doen dit geregeld.¹² Om te kunnen inspelen op regionale en lokale 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 verandert: verdergaande individualisering, ruimere toegang tot informatie, opkomst van sociale media en toenemende pluriformiteit. Burgers laten zich steeds minder goed representeren in vaste groepen, maar vormen wisselende netwerken die gaan over één thema. Mede door de democratisering van kennis is het gezag van maatschappelijke instituten, waaronder de overheid, niet langer vanzelfsprekend. Op het terrein van verduurzaming, waar het initiatief in de afgelopen decennia nog vaak bij de overheid lag, is er veel creativiteit en innovatieve capaciteit in de samenleving om de opgaven aan te pakken. Dit wordt wel de «energieke samenleving» genoemd.¹³ Met de Green Deal-aanpak faciliteert het Rijk duurzame initiatieven uit de samenleving.¹⁴ Ook de behoeften van de samenleving veranderen: 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 de crisis. De aandacht in de bouwsector 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) kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld studentenwoningen, hotelfaciliteiten of nieuwe functies als *indoor* stadslandbouw. (Binnen)stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere aanpak; bouwen moet daarbij vraaggerichter en goedkoper kunnen. Overigens zullen ook nieuwe ontwikkelingen nodig blijven, bijvoorbeeld voor de uitvoering van het Energieakkoord. De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven van burgers en bedrijven 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, voor

¹² Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten, 2010.

¹³ Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, 2011.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 043, nr. 26.

voldoende rechtsbescherming en voor 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.¹⁵ 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 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 partijen zoals waterbeheerders. Het huidige omgevingsrecht sluit onvoldoende aan op de beschreven ontwikkelingen in de samenleving.

Knelpunten in het huidige omgevingsrecht

Een andere belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel vormen de signalen die de regering ontvangt over knelpunten in het huidige omgevingsrecht.^{16, 17} 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 op rijksniveau en decentrale regelgeving, zoals het vereisen van vergunningen waar algemene regels volstaan of het stellen van onnodig beperkende regels. Verder zijn sommige wettelijke procedures complex of langdurig. Dit soort knelpunten laat zich oplossen op het niveau van een individuele wet; de afgelopen jaren zijn al diverse verbeteringen doorgevoerd.

Bij projecten die te maken hebben met samenloop van wettelijke kaders 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* 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 naast de procedure voor een Waterwet-projectplan in de meeste gevallen ook de bestemmingsplanprocedure uit de Wro doorlopen. Er is daarbij sprake van dubbele procedures. Het instrument inpasingsplan, dat de genoemde dubbeling van de procedures

¹⁵ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies «Omgevingswet: kans voor kwaliteit», 2001/07, 4 november 2011.

¹⁶ Waarom een nieuwe Omgevingswet: Schets omgevingsrechtelijke problemen, Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1, bijlage I.

¹⁷ 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.

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. Onder de Wet geluidhinder is het bijvoorbeeld pas mogelijk een zonering van een industrieterrein te verwijderen als de laatste «grote lawaaimaker» is verdwenen. Dat kan een belemmering vormen voor een meer organische gebiedstransformatie.

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 -onthefingen 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, enzovoort. Grote projecten kunnen tientallen tot honderden besluiten vergen. Een en ander leidt tot grote administratieve lasten voor de initiatiefnemer en bestuurlijke lasten bij de overheid. Ook bestuurders zien door de bomen het bos niet meer. Hoewel de informele fase bij gebiedsontwikkeling meestal langer duurt dan de formele fase, blijkt het complexe stelsel van omgevingsrechtelijke bepalingen al tijdens de informele fase grote invloed uit te oefenen op de complexiteit en procesduur van gebiedsontwikkeling.¹⁸ 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 energietransitie, grondstoffenwinning, mobiliteit, natuur, plattelandsontwikkeling, stedelijke herstructurering en waterveiligheid.

Op dit moment is er geen samenhangend stelsel van omgevingsrecht. Er zijn verschillende rechtsgebieden met hun eigen geschiedenis, structuur en cultuur. Zo gaat de Wro uit van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor regulering van het gebruik van de grond en de bouwwerken. De 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 tot de Wro. Zelfs deskundigen kunnen het geheel van wetgeving niet volledig overzien en doorgronden. Prof. C.W. Backes noemt complexiteit als het

¹⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, 2011, blz. 8.

voornaamste bezwaar van het huidige omgevingsrecht.¹⁹ 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.

Ook de (digitale) informatievoorziening verschilt tussen de verschillende wetten. 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 gevolgen van verschillende mogelijk te realiseren varianten voor het geluidsniveau 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) in de gemeente Houten heeft niet kunnen draaien omdat de vergunningstermijn 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.
- 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 kan worden gegeven, waardoor ongewild doelen naar de achtergrond

¹⁹ C.W. Backes, Essay «Naar een integrale Omgevingswet?» in Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Bezinning op het omgevingsrecht, 2010, blz. 03.

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. Dat kan ertoe leiden 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 subsidiariteitsbeginsel* 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, zodat er in de praktijk veel minder sprake is van rechtszekerheid.²⁰ Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden. Gemeenten voelen zich echter door 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 beslisregels 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 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 bouwregelgeving 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

²⁰ Brochure Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden, Ministerie van VROM, 2009.

natuurgebied is 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 wordt samengewerkt, 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. De kennis van de juridische mogelijkheden schiet soms te kort, wat ertoe leidt dat bestuursorganen gewenste ontwikkelingen nodeloos afremmen of suboptimale instrumenten kiezen. Het risico op vernietiging van het plan door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State werkt een defensieve cultuur bij plannenmakers in de hand.²¹ Vanzelfsprekend laten deze problemen zich niet alleen oplossen met nieuwe wetgeving. Maar de Omgevingswet kan daar wel bij helpen door heldere normstelling, duidelijkheid over de ruimte voor flexibiliteit 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.²²

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 paradigmawisseling

De in de vorige paragraaf omschreven knelpunten zijn van dien aard dat, naar het oordeel van de regering, een fundamentele herziening van het wettelijke stelsel noodzakelijk is. Gebruikers van de fysieke leefomgeving verwachten een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving en een vergaande reductie van de complexiteit van de wetgeving. De regering kiest daarom voor een volledige vernieuwing van het omgevingsrecht. Naar het oordeel van de regering kan niet worden volstaan met optimalisatie van de sectoraal ontstane wet- en regelgeving. De bestaande wet- en regelgeving is in de afgelopen decennia vanuit verschillende beleidssectoren ontwikkeld. Daardoor is het omgevingsrecht gefragmenteerd en hebben gelijksoortige wettelijke instrumenten soms verschillende (juridische) kenmerken. De sectorale verschillen zijn niet altijd verklaarbaar of noodzakelijk vanuit de specifieke omstandigheden binnen de desbetreffende sector. Aanpassing van het huidige stelsel zou voldoende zijn als het alleen zou gaan om het oplossen van praktische knelpunten en het optimaliseren van procedures. Maar onder de huidige omstandigheden zou dat het omgevingsrecht alleen maar ingewikkelder maken. De regering wenst daarom een paradigma-

²¹ Planbureau voor de Leefomgeving, Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, 2011, blz. 13.

²² 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 milieutaken naar omgevingsdiensten en het intensiveren van de onderlinge samenwerking. De regels die via het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872), aan de Wabo worden toegevoegd zullen te zijner tijd worden overgeheveld naar de Omgevingswet.

wisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Deze paradigmawisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats worden overheden en andere spelers in het fysieke domein gestimuleerd om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. In de tweede plaats worden burgers en initiatiefnemers niet langer geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen. De trend die met de Wabo is ingezet – waarbij één omgevingsloket werd geïntroduceerd – wil de regering met het wetsvoorstel dan ook verder doorzetten. In de derde plaats past een dergelijk stelsel beter bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Bovendien vraagt de paradigmawisseling om een andere bestuurlijke cultuur, die niet door een wettelijke stelsel wordt bepaald, maar wel met passende wetgeving kan worden ondersteund.

Als deze beweging tot stand is gebracht, staat de samenleving in de komende decennia beter gesteld voor de ontwikkel- en kwaliteitsopgaven in de fysieke leefomgeving. De beweging die regering nu voorstelt sluit aan bij adviezen²³, ²⁴ en is politiek beklemtoond via de motie-Pieper²⁵. De roep klinkt ook door in het advies van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur²⁶ (RLI) en van adviesgroepen die bestaan uit direct betrokkenen uit het bedrijfsleven, het decentraal bestuur, natuur- en milieuorganisaties en de wetenschap.²⁷ 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.²⁸ Tot slot bleek uit de internetconsultatie over de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht dat er in beginsel brede steun is voor de gekozen koers.²⁹

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 er voor 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 7.4). 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 hiervoor beschreven complexiteit – tijdelijk – nog verergeren. Dat is niet acceptabel voor de praktijk.

De regering komt in het spoor van dit wetsvoorstel in de komende periode met verdere voorstellen die leiden tot 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 stelselherziening ondersteunt de hiervoor

²³ F. de Zeeuw, Doorbreek de Impasse, 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 844, nr. 44, bijlage.

²⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht, 2011.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16.

²⁶ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies «Omgevingswet: kans voor kwaliteit», 2001/07, 4 november 2011.

²⁷ De eerste adviezen van deze adviesgroepen zijn aan de Tweede Kamer toegezonden als bijlagen bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 1.

²⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4.

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nrs. 3 en 4.

geschetste paradigmawisseling: van het 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 is opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. 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 wordt een eerste, belangrijke stap gezet. Het zet een beweging in gang en is richtinggevend voor het vervolgproces. De voorziene aanvullende 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, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het 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 en de nog op te stellen uitvoeringsregelgeving beogen 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 nodig dat de onderscheiden belangen in de fysieke leefomgeving zoals infrastructuur, water, milieu, natuur 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 toereikend instrumentarium blijven bieden. De beweging die nu wordt gemaakt is dat in het wettelijk stelsel niet sectorale eisen het vertrekpunt zijn, maar initiatieven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zelf. Daardoor wordt gestimuleerd dat de onderscheiden belangen in samenhang worden beschouwd zodat een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Daarbij wordt onderkend dat particuliere initiatieven steeds belangrijker worden bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel moet er toe bijdragen dat niet alleen bestuursorganen, maar ook particuliere initiatiefnemers, meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

Onder de Omgevingswet brengen de onderscheiden belangen daarom niet langer sectorale procedures en systemen met zich mee. Deze kunnen

immers belemmerend werken voor een samenhangende aanpak van opgaven bij private en publieke ontwikkelingsinitiatieven. Zo kan beter worden ingespeeld op de regionale verschillen en op marktinitiatieven. De Omgevingswet faciliteert ook overheidstaken zoals bescherming tegen overstromingen. Ook kleine of eenvoudige initiatieven hebben voordeel van het wetsvoorstel. Minder, eenvoudiger en daarmee snellere procedures maken het voor de gebruiker gemakkelijker om initiatieven te ontplooiën. 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 fysieke leefomgeving.

Zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving

De menselijke activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden soms tot belangentegenstellingen. Kwaliteitsverbetering voor de één, zoals een grotere woning of een snelle wegverbinding, leidt tot kwaliteitsverlies voor de ander, zoals verlies van uitzicht of recreatiemogelijkheden of het ondervinden van geluidhinder. 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 Grondwet³⁰ 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 de 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, behoud van cultureel erfgoed en natuurbescherming 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 zo veel mogelijk uniform werken.

De beleidscyclus als denkmodel voor de Omgevingswet

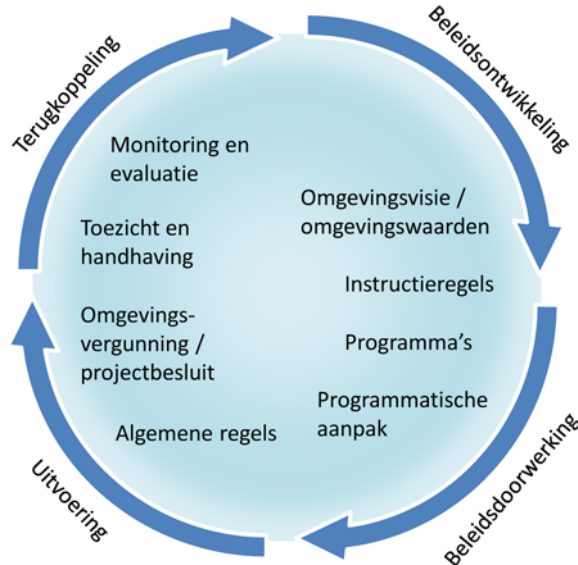
Het motto «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit» is de essentie van de Omgevingswet. De opbouw van het wetsvoorstel volgt een beleidscyclus, weergegeven in figuur 1. Die aanpak is ontleend aan EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water.

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 derden zoals burgers en bedrijven. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de eerder genoemde maatschappelijke doelen van de wet. Alle spelers in de fysieke leefomgeving, burgers, bedrijven en overheden dragen hieraan bij. De regering

³⁰ 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.»

is er bij de vormgeving van het stelsel van uitgegaan dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in toenemende mate wordt bepaald door initiatieven in de samenleving. In het wetsvoorstel wordt de kwaliteit als geheel centraal gesteld en bestuursorganen krijgen de opdracht om bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden rekening te houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit veronderstelt een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving, uitgaande van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf. Het gaat dus niet meer om een optelsom van sectorale taken en bevoegdheden.

Figuur 1: 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 overheden 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 de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. Initiatiefnemers hoeven dan niet vooraf toestemming te vragen aan de overheid. Als toestemming van de overheid wel vereist is, verloopt die primair 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 zo veel mogelijk ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven, 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 inhoudelijk ingekleurd en geconcretiseerd 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 activiteiten 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 natuurbescherming³¹ 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 een uiting van een paradigmawisseling: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gestelde omgevingswaarden en geformuleerde kwaliteiten moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, organisaties) 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 dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang.

De cyclus laat zien hoe bestuursorganen zich bij de zorg voor de fysieke leefomgeving verhouden tot andere spelers in de fysieke leefomgeving. Activiteiten in de fysieke leefomgeving worden merendeels ondernomen door andere spelers dan de overheid. Een belangrijk taak voor de overheid is het met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de totale kwaliteit. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties dat overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daartoe beleid formuleren. Een bestuursorgaan monitort de kwaliteit en stelt, als deze onvoldoende wordt geacht, een programma vast. Zo nodig stelt het ook regels vast die ertoe moeten leiden dat de totale kwaliteit van de fysieke leefomgeving voldoende blijft.

³¹ Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken 33 348).

De beleidscyclus is daarmee ook het denkmodel voor het ontwerp van het wetsvoorstel. In veel gevallen stelt het wetsvoorstel het toepassen van onderdelen van de beleidscyclus verplicht, bijvoorbeeld bij het vaststellen van omgevingswaarden, het opstellen van een programma, het vaststellen van regels of het meewegen van een belang bij vergunningverlening. Soms is het wenselijk juridische koppelingen aan te brengen 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 optimale kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de meeste gevallen is er dan ook geen juridische samenhang of doorwerking tussen de in de cyclus weergegeven rechtsfiguren. Dat zou leiden tot verdere juridisering en daardoor belemmering van een doelmatige en doeltreffende overheidszorg. Een bestuursorgaan moet dus welbewust de volgende stap in de cyclus zetten.

In één geval voorziet het wetsvoorstel – in aansluiting op Europese verplichtingen – in een sluitende werking van de cyclus. Als doelstellingen zijn uit te drukken in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen kunnen ze worden vastgelegd in omgevingswaarden. Een bestuursorgaan is verplicht om te monitoren of omgevingswaarden daadwerkelijk worden gehaald. Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt of zal worden aan een omgevingswaarde, geldt 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 die bewerkstelligen dat maatregelen in programma's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en dat een programma moet worden aangepast als niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde.

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. In dit licht biedt het wetsvoorstel mogelijkheden om de «sneller en beter»-aanpak 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.

Een nieuwe wet is niet genoeg

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt 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 toereikende uitvoeringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken. Veel initiatieven en ontwikkelingen haken daarop in, zoals het Programma Uitvoering met Ambitie, het Bestuursakkoord Water³² en de ontwikkeling van de Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw³³.

Versterking van de positie van private partijen in het omgevingsrecht vraagt in de eerste plaats om een verandering in bestuurlijke cultuur. Wetgeving heeft daar maar beperkte invloed op. Parallel aan de implementatie van de Omgevingswet zal daarom ook op gedragsverandering worden ingezet. Naar voorbeeld van de ontwikkelingen in het sociale

³² Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage.

³³ Kamerstukken II 2011/12, 32 847, nr. 23, bijlage en nr. 25.

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 proefprojecten 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 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 omgevingsdiensten 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 2017³⁴ 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 9 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 zijn gepresenteerd. 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 het wetsvoorstel kan tegemoet komen aan alle verbeterdoelen zonder andere verbeterdoelen of de maatschappelijke doelen geweld aan te doen. Waar doelen met elkaar schuren heeft de regering in het wetsvoorstel een beargumenteerde keuze gemaakt. Figuur 2 geeft de samenhang aan tussen enerzijds de maatschappelijke ontwikkelingen en aanleidingen voor vernieuwing van het omgevingsrecht en anderzijds de verbeterdoelen.

³⁴ Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

Figuur 2: 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, water, milieu, natuur en de bouwregelgeving zal omvatten, evenals 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 plaatsgebonden activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving. Het biedt onder meer regelingen voor taaktoedeling aan overheden, normstelling, visie- en planvorming, algemene regels, besluitvorming, bijzondere omstandigheden, toezicht en handhaving. Deze elementen zijn noodzakelijk voor een goed functionerende uitvoeringspraktijk van de regelgeving. Goed functionerende elementen uit bestaande toestemmingsstelsels voor activiteiten en projecten in de fysieke leefomgeving zijn overgenomen in het wetsvoorstel, in het bijzonder elementen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Tracéwet. Ook worden regelingen samengebracht uit wetgeving voor energie en infrastructuur die gericht zijn op activiteiten van derden, dat wil zeggen anderen dan de betrokkenen in de sector. Regelingen uit energie- en infrastructuurwetten die uitsluitend gericht zijn 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 het Europese deel van Nederland en 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 specifieke wetgeving van toepassing.

Met het wetsvoorstel wordt een eerste, belangrijke stap gezet in de omslag naar een samenhangend stelsel voor het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel vervangt:

- de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de interim-wet stad-en-milieubenadering, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, 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: regelgeving over plaatsgebonden activiteiten³⁵;
- de Monumentenwet 1988: vergunning archeologische rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: vergunning;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: 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.

Een nadere toelichting per wet is opgenomen in hoofdstuk 7 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 daarom buiten de Omgevingswet. 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 bijvoorbeeld 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, net als 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 het voorliggende wetsvoorstel. Dat 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

³⁵ 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).

- 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 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 12 van deze memorie van toelichting wordt hiervan een globaal beeld gegeven) en
 - overige inhoudelijke wijzigingen, bijvoorbeeld op het 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 Omgevingswet zal een overwegend technisch karakter hebben. Vooral over het overgangsrecht en de strafbaarstelling zijn echter inhoudelijke keuzes te maken. Enkele keuzes worden in deze memorie toegelicht. Dit betreft bijvoorbeeld de gemaakte afspraken over het overgangsregime voor de huidige bestemmings- en rioleringsplannen. De Ministeries die actief zijn op het terrein van de fysieke leefomgeving 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 Omgevingswet, bij gelegenheid van de invoeringswet alsnog in de Omgevingswet te integreren. Wel kan de invoeringswet worden benut om onderdelen van de wetgeving die 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. Dit hoofdstuk zal via de invoeringswet worden ingevuld in verband met de samenloop met de nieuwe regeling van de nadeelcompensatie in de Awb die voortvloeit uit de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Een ander voorbeeld is het voorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)³⁶, waarvoor in afdeling 18.3 van het wetsvoorstel ruimte is gereserveerd (zie paragraaf 4.18.2).

Uitvoeringsregelgeving

De uitvoeringsregelgeving van het Rijk 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 vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen met meer gedetailleerde en technische bepalingen. De omvang van dit regelbestand is vele malen groter dan dat 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.

³⁶ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de uitvoeringsregelgeving worden bevorderd door clustering en bundeling van samenhangende regels. Het nieuwe stelsel van uitvoeringsregelgeving wordt daarom ingericht op basis van een clustering van regels, waarbij de doelgroepen van die regels als uitgangspunt worden genomen. Naar huidig inzicht zullen vier algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld:

- Omgevingsbesluit. Dit zal de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de instrumenten van het wetsvoorstel bevatten die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor burgers en bedrijven.
- Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze algemene maatregel van bestuur bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen en is dus uitsluitend gericht tot bestuursorganen die de instrumenten van het wetsvoorstel toepassen.
- 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. Omwille van de omvang van en de diversiteit aan onderwerpen en doelgroepen zullen naar verwachting twee algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer is de kern van het ene besluit, het huidige Bouwbesluit 2012 de kern van het andere besluit.

Bij het voorbereiden en opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal nader worden gezien welke indeling het meest recht doet aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. De bedoeling is om een stelsel te ontwerpen dat voor de gebruiker zo toegankelijk mogelijk is.

Het wetsvoorstel bevat diverse grondslagen voor uitwerking van onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur. Ter uitwerking daarvan worden de hiervoor beschreven nieuwe algemene maatregelen van bestuur opgesteld. Ook komen er één of meer ministeriële regelingen. Na aanpassing aan de verbeterdoelen van de stelselherziening wordt de inhoud van de bestaande algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zo veel mogelijk ondergebracht in de nieuwe uitvoeringsregelgeving. Ook bij het bepalen van de inhoud van deze nieuwe uitvoeringsregelgeving zullen de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen als uitgangspunt worden genomen. Het Integraal Afwegingskader zal ingezet worden om te komen tot de meest eenvoudige en de minst belastende vormgeving van de uitvoeringsregelgeving. De doelgroepen van de uitvoeringsregelgeving – burgers, bedrijven, overheden en organisaties – 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. Het voorliggende 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 van de Wet milieubeheer);
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);

- milieuregelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen, 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 7.4 wordt de visie van de regering op deze aanvullingen 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 wetsvoorstel. 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.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zal soms blijken dat de hier beschreven beleidsmatige doelen en uitgangspunten in de uitwerking met elkaar botsen. In die gevallen is een politieke keuze nodig. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vast ligt dat één doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander.

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 1.4 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.

Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel en zijn uitvoeringsregelgeving 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 activiteit of project. Al deze gebruikersgroepen moeten voordeel hebben van de nieuwe wetgeving.

Het nieuwe wettelijke stelsel moet het voor de initiatiefnemer gemakkelijker maken te weten wat kan en mag. Voor het merendeel 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 in beginsel gelijk voor alle domeinen en voor alle bestuurslagen. Wel vloeien uit de staatsinrichting beperkingen voort voor de toepassing van de instrumenten. Zo maakt het waterschap, als functioneel bestuur, geen breed strategisch omgevingsbeleid.

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 te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert die benadering beleidsvernieuwing: in het huidige stelsel is een plan dat wordt vernieuwd «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 meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel 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 zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. 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 omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit daarvan alleen nog gekeken naar uitvoeringsaspecten, zoals de constructieve kwaliteit; er vindt niet opnieuw een integrale belangenafweging plaats.

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 de 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 beslissingsruimte geeft meer ruimte voor ontwikkeling van innovatieve en duurzame projecten die nu soms worden gehinderd door (verouderde) regels. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: die moet meer flexibiliteit bieden zonder dat aan kwaliteit wordt ingeboet. Dit aspect wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.5.

Meer afwegingsruimte wordt onder meer geboden door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten, voor zover dat mogelijk is. Loskoppeling is niet mogelijk voor normen die heel direct doorwerken naar specifieke activiteiten. Zo kan bijvoorbeeld 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 mogelijkheden om belangen tegen elkaar af te wegen begrenzen de afwegingsruimte.

Meer afwegingsruimte vergt ook een andere benadering van bestaand gebruik. De wetgeving 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 voor dit soort gevallen, moet het nieuwe wettelijke stelsel uitzonderingen mogelijk maken.

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 verdeelt 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-Samsom³⁷. De aanpak maakt snellere, betere en transparantere besluitvorming mogelijk over complexe projecten. De Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten³⁸ 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. 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.³⁹ 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 en internationaal 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. De Omgevingswet biedt dus ruimte voor nationaal, regionaal en lokaal beleid. De noodzaak daarvan heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting beklemtoond.⁴⁰ 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 is gericht tot de lidstaten en bepaalt niet de bestuurlijke organisatie binnen een lidstaat. Het veronderstelt een nationale context waarbinnen de EU-richtlijnen worden geïmplementeerd. De nationale

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.

³⁸ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18, bijlage.

³⁹ 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).

⁴⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 27.

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 water⁴¹, bestaat uit 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 is de Europese achtergrond van een groot deel van het omgevingsrecht één van de uitgangspunten voor het ontwerp van het Nederlandse omgevingsrecht. De milieu en natuurwetgeving van de EU is divers, omdat zij moet aansluiten bij de diversiteit aan problemen en oplossingen die in de fysieke leefomgeving spelen. De EU 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.⁴²

Er is desondanks een basale ordening af te leiden uit de EU-richtlijnen (zie de hierna volgende sectie over de beleidscyclus die uit de EU-richtlijnen is gedestilleerd). Bij het ontwerpen van de interne structuur van het wetsvoorstel is uitgegaan van deze basale ordening.

Voor de milieurichtlijnen geldt op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁴³ 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 opnieuw 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 instrumentarium (geen aparte instrumenten voor EU-doelen versus nationale doelen).

De beleidscyclus als gemeenschappelijk kenmerk van EU-richtlijnen

Veel EU-richtlijnen die relevant zijn voor de Omgevingswet, kennen de systematiek van een beleidscyclus die gericht is op het actief realiseren van doelen. Die EU-richtlijnen kennen de volgende stappen:

- 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 fijnstof 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

⁴¹ De beleidsterreinen milieu, natuur en water vallen bij de Europese Commissie alle onder de noemer «milieu».

⁴² 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.

⁴³ Het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 191 (geconsolideerde versie, Trb. 2008, 51).

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 het 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 lidstaatsniveau 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 voor 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 zo worden aangepast dat dat wel gebeurt. Enkele richtlijnen koppelen omgevingswaarden aan bepaalde zones, zoals de speciale beschermingszones uit de habitatrichtlijn⁴⁴. De lidstaten moeten die zones aanwijzen op grond van in de richtlijn bepaalde criteria, waarna de bovenstaande beleidscyclus op die afzonderlijke zones wordt toegepast.

Implementatie van EU-richtlijnen

Bij de implementatie van EU-richtlijnen 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, zowel inhoudelijk als procedureel. In het wetsvoorstel zal de EU-systematiek worden overgenomen. Bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving zal opnieuw worden bezien welke ruimte voor bestuurlijke afweging de EU-normen bieden bij de implementatie van de richtlijnen. Uitgangspunt bij de herimplementatie is dat steeds de afweging zal worden gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel. Gebieds- en leefmilieukwaliteiten zullen voor een belangrijk deel moeten worden geformuleerd op lokaal niveau. Door deze afweging op lokaal niveau te laten kan in overleg met lokale belangenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties, burgers en bedrijven, die het gebied immers het beste kennen, de beste afweging worden gemaakt.

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. Naar huidig inzicht zijn er overigens geen onderwerpen waarvoor dit uitgangspunt

⁴⁴ 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.

niet al in de huidige regelgeving wordt gevolgd. Voor zover de regelgeving meer regelt dan Europees vereist is, is dat een expliciete politieke keuze geweest, soms ook ingegeven door de gedachte dat een uniform nationaal regime lastenlauer is dan een regime waarin een lastige knip moet worden gemaakt tussen regels met een Europese en regels met een nationale herkomst. Wanneer na afweging wordt besloten een verdergaande maatregel te treffen, dan moet deze maatregel, zoals artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt, verenigbaar zijn met de EU-Verdragen. De maatregel moet dan voldoen aan de bepalingen over vrij verkeer en mededinging.

Ook voor wat EU-richtlijnen niet regelen, worden zo veel 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 wordt gekenmerkt 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. 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. Daarnaast is en wordt bij de totstandkoming van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving 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.

In hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op EU-richtlijnen die via het wetsvoorstel worden ge(her)implementeerd.

EU-verordeningen

EU-verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk en behoeven in het algemeen geen nationale implementatie. Er zijn echter situaties waarin de nationale wetgever genoodzaakt is nadere regels te geven, vooral voor strafbaarstelling, handhaving en de aanwijzing van uitvoeringsautoriteiten. Voor het milieurecht zijn veel verordeningen van toepassing, waarbij die voor stoffen, producten en afvalstoffen pas in een latere fase relevant zullen zijn omdat de desbetreffende beleidsonderwerpen pas op een later moment in de Omgevingswet zullen worden geïntegreerd. Van de verordeningen over onderwerpen die wel meegaan in het wetsvoorstel, geldt dat het wetsvoorstel de grondslagen biedt daar waar dat nodig is voor de bovengenoemde situaties (handhaving en aanwijzing uitvoeringsautoriteiten). De eventuele strafbaarstelling zal worden geregeld in de Invoeringswet Omgevingswet.

Internationaal recht

Naast het EU-recht zijn ook internationale verdragen van belang voor de Omgevingswet. Zo zijn onder auspiciën van de Raad van Europa verdragen gesloten over het behoud van cultureel erfgoed (verdragen van Granada en Valletta) en landschap (Europees landschapsverdrag). Deze

drie verdragen bepalen hoe de regels over het behoud van cultureel erfgoed in het wetsvoorstel zijn vormgegeven en verder vorm zullen krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Onder auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties zijn het verdrag van Aarhus (over toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden) en het verdrag van Espoo⁴⁵ (over milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband) gesloten. Deze verdragen zijn soms sterk bepalend voor specifieke procedureregels en informatieverplichtingen in het wetsvoorstel. De reden daarvoor is enerzijds de implementatie door de EU van de verdragsverplichtingen in diverse richtlijnen (zie hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting) en anderzijds met het feit dat Nederland zelf verdragspartner is bij de verdragen van Aarhus en Espoo. Verder bepaalt het VN-zeerechtverdrag de werking van de Omgevingswet in de exclusieve economische zone. Ook moet de Omgevingswet gebruikt kunnen worden voor het behoud van werelderfgoederen die op grond van het werelderfgoedverdrag zijn of worden aangewezen.

Beginselen uit het Europese en internationale recht

Bij het opstellen van regelgeving wordt regelmatig gebruik gemaakt van beginselen. Naast algemene rechtsbeginselen – die meestal voor het hele Nederlandse recht gelden – wordt in onderdelen van het recht ook gebruik gemaakt van beleidsbeginselen. Dat zijn vaste uitgangspunten bij het opstellen van regelgeving.

Voor de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zijn verschillende beleidsbeginselen relevant. Zo berust het milieubeleid van de Europese Unie op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Andere beginselen die worden gebruikt in het EU-milieubeleid zijn het beginsel dat de beste beschikbare technieken worden ingezet, het beginsel van geen achteruitgang («standstill») en het nabijheidsbeginsel (niet-afwentelbeginsel). Naast de milieubeginselen zijn ook andere beginselen relevant voor het wetsvoorstel. Zo kennen internationale verdragen over het behoud van cultureel erfgoed diverse beleidsbeginselen.

Dergelijke beginselen werken door in de beleidsvorming en regelgeving op internationaal en Europees niveau en daarmee in de beleidsvorming op nationaal niveau en de inrichting van het wettelijke stelsel. De Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zullen dus uitdrukking geven aan deze beginselen zonder dat de beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Omdat deze beginselen van belang zijn bij het bepalen van het beleid en het opstellen van regelgeving komen ze vaak aan de orde in de considerans van een richtlijn of de toelichting op regelgeving.

Incidenteel wordt in richtlijnen of verdragen expliciet bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden moet worden betrokken, zoals het beginsel van beste beschikbare technieken bij het stellen van algemene regels en het verlenen van vergunningen voor installaties en het beginsel van geen achteruitgang bij het opstellen van beleidsplannen op milieugebied. Omwille van het belangrijke sturende karakter van beginselen wordt in dergelijke gevallen in het wetsvoorstel zichtbaar gemaakt dat het beginsel toegepast moet worden bij die taak of bevoegdheid.

⁴⁵ Het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

2.4 Gelijkwaardige bescherming

Gelijkwaardige bescherming gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit

Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft dit standpunt in haar voorlichting⁴⁶. 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 wordt gesteld 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 nu vaak ook is – wordt dus geïntegreerd in de normstelling. Daarmee verdwijnt de situatie dat de ene wettelijke regeling een harde, maar niet overal haalbare, norm stelt en een andere regeling 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. Dit is 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. Het beschermen van de gezondheid en het waarborgen van de veiligheid omvatten niet alleen het tegenhouden van nieuwe activiteiten, maar ook het beheer van bestaande activiteiten. Zo verplicht de Omgevingswet 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.

Het is denkbaar dat in parallelle beleidstrajecten wordt gekozen voor een wijziging van het beschermingsniveau. Voor de uitvoeringspraktijk is het handig als de nieuwe normen tegelijk met de Omgevingswet in werking treden. Een voorbeeld is de nieuwe regelgeving voor geluid en bodem. Dergelijke wijzigingen zijn een gevolg van beleidskeuzes in die parallelle beleidstrajecten en niet van de stelselherziening van het omgevingsrecht als zodanig.

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.

⁴⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 18.

2.5 Flexibiliteit: afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

De omgevingsregelgeving moet de maatschappelijke dynamiek van de energieke samenleving faciliteren. Met de Omgevingswet moet de samenleving in staat zijn 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. Tal van belangen spelen daarbij een rol. Bestuursorganen worden bij beleidsvorming en bij besluitvorming over initiatieven en projecten geacht de diverse betrokken belangen een volwaardige plaats geven. Bij die belangenafweging hebben zij de ruimte keuzen te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens het wetsvoorstel worden gesteld. Op deze wijze is in het wettelijk stelsel en de op grond daarvan vast te stellen kader zelf een flexibele toepassing van het wettelijk instrumentarium mogelijk. Deze flexibiliteit is een antwoord op de steeds complexere opgaven in de fysieke leefomgeving en beogen een duurzame ontwikkeling te bevorderen.

Afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden

Om te beginnen biedt het nieuwe stelsel bestuursorganen ruimte «aan de voorkant» van het beleidsproces om zelf invulling aan hun rol op het gebied van de fysieke leefomgeving te geven. Deze ruimte komt tot uitdrukking bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Het stelsel biedt ruimte bij de vaststelling van beleid en bij de in te zetten instrumenten. Hiermee komt het politieke primaat van bestuursorganen bij het begrenzen van activiteiten tot uitdrukking. De ruimte voor bestuursorganen om op het juiste niveau afwegingen te maken is ruim, maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet en in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften. Bovendien is de manier waarop de bestuursorganen hun bevoegdheden aanwenden en gebruik maken van de geboden afwegingsruimte «aan de voorkant» van het beleidsproces gekoppeld aan procedurele eisen. Die moeten ertoe leiden dat de afweging transparant plaatsvindt, omkleed met de nodige procedurele waarborgen.

Toch blijft ook dan soms bestuurlijke afwegingsruimte «aan de achterkant» van het beleidsproces nodig, in de vorm van bestuurlijke afwijkingsmogelijkheden. Die ruimte kan nodig zijn in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebieds overstijgende belangen. In dit soort gevallen zal het nodig zijn dat een bestuursorgaan ontheffing van een eerder gestelde eis mag verlenen, een strengere of lichtere eis dan de in de regel opgenomen eis mag stellen of een nadere eis mag stellen. Dat kan soms gewenst zijn om uitvoering van een maatschappelijk gewenste activiteit of maatwerk in het individuele geval mogelijk te maken.

Mogelijkheden voor maatwerk

Zowel bij het vaststellen van beleid als bij keuze van instrumenten speelt de keuze voor de mate van uniformiteit een rol. In bepaalde gevallen is het van belang uniforme regels te stellen over activiteiten in de fysieke leefomgeving en in andere, vaak complexe, gevallen is maatwerk wenselijk. Deze keuze verschilt van onderwerp tot onderwerp. Zo zijn er onderwerpen, waarbij het voor de hand ligt om doelen voor de fysieke leefomgeving en de met het oog daarop gestelde regels tot op de schaal van een activiteit of perceel te differentiëren. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen voor complexe activiteiten en bij de besluitvorming over omvangrijke projecten met grote gevolgen voor de

fysieke leefomgeving. Er is dan per definitie sprake van maatwerk. Maatwerk wordt ook geboden in de lokale regels waarmee bepaald wordt welke activiteiten toegestaan zijn, gelet op de aan een locatie* toegekende functies (de huidige bestemmingsplannen). De door de gemeente gekozen toedeling van functies met de daarbij behorende regels geven houvast aan burgers en bedrijven. De praktijk heeft echter geleerd dat deze functietoekenning niet altijd volledig kan inspelen op de dynamiek van de samenleving, zodat er ruimte moet zijn om af te wijken van dergelijke regels.

Aan de andere kant van het spectrum zijn er onderwerpen, waarbij het wenselijk is om landelijk uniforme regels te stellen omwille van een gelijk speelveld voor bedrijven of een gelijk beschermingsniveau voor burgers. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het stellen van constructieve eisen aan bouwwerken, het verplichten van de «stand der techniek» bij milieubelastende activiteiten en het vastleggen van veiligheidsafstanden voor risicovolle activiteiten. Flexibiliteit voor initiatiefnemers wordt daarbij vooral geboden door de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te nemen. Maatwerk door het bevoegd gezag om van de regels te kunnen afwijken of ze aan te vullen is dan niet nodig of alleen in bijzondere gevallen waar deze uniforme regels onvoldoende passen. Uniforme regels voor burgers en bedrijven bieden de samenleving houvast. Dat geldt zowel voor burgers en bedrijven – in hun rol van initiatiefnemer of uitvoerder van een activiteit of als derdebelanghebbende zoals bureaus die met de gevolgen van die activiteit worden geconfronteerd – als voor de bevoegde instanties.

Tussen de twee uitersten is er een scala van onderwerpen, waarbij bijvoorbeeld in rijksregels een generieke basisbescherming voor het hele land wordt geboden, maar de bestuursorganen de ruimte krijgen om maatwerk te leveren met het oog op specifieke situaties of gebieden. Door in landelijke en decentrale regels ruimte te bieden voor maatschappelijk gewenste activiteiten, bestaat minder snel behoefte om van die regels af te wijken. Met het oog op de bestuurlijke afwegingsruimte «aan de achterkant» moet de Omgevingswet het echter mogelijk maken om van gestelde algemene regels af te wijken binnen dezelfde materiële en formele begrenzingen die van toepassing zijn bij het stellen van de regels waarvan afwijking gewenst is.

Een bijzonder geval is nog dat een ruime mate van flexibiliteit nodig kan zijn voor het uitvoeren van experimenten die bij positieve uitkomst kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van de wet.

2.6 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 worden bepaald 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 zo veel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of Rijk, zie paragraaf 2.7).

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 zo veel 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.

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 heeft vooral te maken met het omgevingsrecht 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 zijn burens, of als een burger ideeën aanlevert bij de aanleg van een recreatiegebied in de buurt. De belangen van de burger bij 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 behoud 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 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 wet- en 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 door de politieke opvattingen over de rol van de overheid bij het aanpakken ervan. Het wetsvoorstel maakt een krachtige overheidsrol mogelijk 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 of kunnen 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 worden gesteld 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 gebruikruimte. De Omgevingswet 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 is gekozen, 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.

2.7 Bestuurlijke taakverdeling

Het openbaar bestuur in Nederland is belegd bij gemeenten, waterschappen, provincies en het 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 bedoeld 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-acterschap

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 de waterschappen. De gemeenten spelen de hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. De waterschappen, organen van functioneel bestuur, zorgen voor het voor Nederland cruciale beheer van watersystemen.

Toch zijn naast deze hoofdrolspelers ook het Rijk en de provincies actief in de fysieke leefomgeving. De provincies hebben 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 schaal van sommige onderdelen van de fysieke leefomgeving vereist dat de behartiging daarvan wordt gelegd bij het Rijk of de provincies. Het gaat daarbij onder meer om een deel van de infrastructuur, de grote wateren en de natuur. Bij de totstandkoming van de huidige wetgeving waren er soms nog andere argumenten voor een rol van het Rijk of de provincies. Ze zijn bijvoorbeeld bevoegd gezag voor initiatieven omwille van de schaalgrootte, het maatschappelijk belang, de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bestuurlijke complexiteit. 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. Ook de wens om kennis en kunde op één plaats te concentreren is vaak een reden geweest voor een rol van het Rijk of de provincies, maar dit argument verliest aan kracht wanneer omgevingsdiensten hierin kunnen voorzien.

Binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het algemeen erkend dat beleidsvorming en regelstelling ook door de centrale overheid kunnen geschieden. 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. Dat 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 zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling, rekening houdend met gemaakte keuzes in de Bestuursafspraken 2011–2015⁴⁷, het Bestuursak-

⁴⁷ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336, bijlage.

koord Water⁴⁸, het wetsvoorstel voor het afschaffen van Wgr-plusregio's⁴⁹ 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. Bestuursorganen moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening 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 om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium «bij een taak hoort een bevoegdheid». Als bijvoorbeeld een gebouw wordt gerealiseerd in de uiterwaard van een rijksrivier, vullen het Rijk als waterbeheerder en de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor bouwwerken, 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 Wro 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 worden uitgevoerd, 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 wettelijke stelsel niet in de weg.

Beleidsdoorwerking: scheiding van beleid en normstelling

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 van beleidsdoelstellingen of door afspraken. Er zijn echter 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 beleidsdocument, of inkadering via specifieke rechtsregels. In het wetsvoorstel vindt inkadering in beginsel niet plaats via beleidsplannen, maar langs juridische weg. Het Rijk en de provincies kunnen met rechtregels andere bestuursorganen instrueren hun taken en

⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage.

⁴⁹ Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken 33 659).

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.⁵⁰ Ook kennen dergelijke beleidsdocumenten met doorwerking langere en zorgvuldiger procedures, omdat er rechtsgevolgen voor anderen in het spel kunnen zijn. Het opstellen van dergelijke beleidsdocumenten 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 beleidsdocumenten contraproductief en verstarrend werken. Een dergelijk stelsel kan het behalen van de maatschappelijke doelen die de Omgevingswet beoogt, belemmeren. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is daarom een scheiding van beleid en normstelling. Dat houdt in dat beleidsdocumenten uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan binden. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van daarop gerichte rechtsregels of beschikkingen.

Bij het realiseren van projecten door het Rijk en de provincies kan er soms sprake zijn van botsende taken of belangen. Voor dit soort gevallen beschikken zij 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. Paragraaf 4.2.3 bevat hierop een nadere toelichting.

2.8 Vertrouwen

De regering gaat bij het wetsvoorstel op drie manieren uit van vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de fysieke leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.

Vertrouwen in initiatiefnemers

Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Regels moeten waar mogelijk ruimte bieden voor eigen invulling en oplossingen. En burgers en bedrijven die die regels serieus en consequent naleven, verdienen het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Zo kan gaandeweg méér verantwoordelijkheid gelegd worden bij de initiatiefnemers. 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 bedrijven⁵¹ – 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 zo veel mogelijk regie heeft over zijn activiteiten, waarbij hij zo nodig zelf

⁵⁰ 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.»

⁵¹ Commissie Regeldruk Bedrijven, Vertrouwen en regelgeving, briefadvies aan de Minister van EL&I, 2 november 2010.

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 bij de samenleving te leggen. Een keuze die volgens het SCP-rapport «Een beroep op de burger»⁵² 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».

Vertrouwen in de overheid

Het vertrouwen van burgers in de overheid is de kern. Confucius schreef 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 in de overheid 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.⁵³ 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.⁵⁴ Daarom is het van belang volledige, objectieve en begrijpelijke informatie te bieden op een voor burgers toegankelijke wijze. Het tot stand brengen van gegevensverzamelingen kan daarbij een belangrijke rol spelen. Het is echter een illusie te denken dat daarmee de 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 over de kennis om een monopolie op de «juiste informatie» te kunnen pretenderen. Gestegen opleidingsniveau, internet en sociale media hebben geleid tot de «radicale emancipatie van de gebruiker».⁵⁵ Deze «gebruiker» participeert niet alleen 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»⁵⁶, onder redactie van bestuurskundige In 't Veld, wordt een lans gebroken voor het

⁵² Sociaal en Cultureel Planbureau, Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?, Sociaal en Cultureel Rapport 2012.

⁵³ 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.

⁵⁴ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Worsteling tussen lust en last, over de benutting van social media door de rijksoverheid, mei 2010, blz. 39.

⁵⁵ Naar een User Generated State? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur, TNO-rapport 34466, TNO Informatie- en Communicatietechnologie, 2008.

⁵⁶ R.J. in 't Veld, Kennisdemocratie, opkomend stormtij, 2010.

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 betrokkenheid van burgers in de eerste plaats vertrouwen van beleidsmakers in burgers vraagt.⁵⁷ 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-rapport⁵⁸, kiest voor het laatste: «burgerschap (moet) politiek ongewenste uitkomsten kunnen hebben». De WRR geeft overigens wel aan dat de grootste uitdaging ligt in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet «gladjes passen» in het beleidsperspectief van beleidsmakers. Waar in deze memorie van toelichting rond vertrouwen en participatie vooral wordt gerefereerd 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. 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. 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 bredere afweging moet worden gemaakt. De Omgevingswet is ontworpen vanuit de gedachte dat de overheid een eenduidig beleid heeft, vastgelegd in een omgevingsvisie, en dat ook uitvoert.

Vertrouwen tussen overheden

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 op 1 oktober 2012 in werking is getreden⁵⁹ en bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in het wetsvoorstel: er zijn minder regels die

⁵⁷ WRR, Vertrouwen in burgers, WRR-rapport nr. 88, 2012.

⁵⁸ P.H.A. 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.

⁵⁹ Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten vereenvoudigd en zo veel 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.

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 en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.

2.9 Handhaving

Vertrouwen gaat hand in hand met het nemen van verantwoordelijkheid en het elkaar aanspreken op de naleving van wat is afgesproken. Vertrouwen betekent dat burgers en bedrijven en de overheid weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Burgers en bedrijven en de overheid mogen van elkaar verwachten dat zij zich houden aan vastgestelde besluiten en regels. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen. Handhavend optreden draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving dat verlangt dat regels worden nageleefd, dat gegeven vertrouwen niet wordt beschaamd en dat geen onherstelbare inbreuken worden gepleegd op een veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving of de omgevingskwaliteit. Waar regels worden overtreden en vertrouwen wordt beschaamd moet de overheid dus tussenbeide komen. De handhavingsinterventie moet zijn afgestemd op de aard, zwaarte en oorzaken van de overtreding en het verwachte effect van de interventie. Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing. Zijn de gevolgen van een overtreding daarentegen aanzienlijk of onomkeerbaar en is sprake van bewuste en structurele niet-naleving, dan moeten ter zake doende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden toegepast, al dan niet in combinatie met verscherpt toezicht. Bij de stelselherziening past dat waar mogelijk gewerkt wordt met doelvoorschriften* in plaats van middelvoorschriften. De toezichthouder zal de naleving daarvan moeten kunnen beoordelen en de verleiding weerstaan om het betreffende voorschrift al op voorhand op te vullen met beleidsregels. In zijn rapport «Toezien op publieke belangen»⁶⁰ wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) er verder op dat normen vaak moeten functioneren in een complexe werkelijkheid met een sterke internationale dimensie en snelle technologische ontwikkelingen. Daardoor kan de regelgeving op enig moment de aansluiting bij de realiteit verliezen. Een toezichthouder moet volgens de WRR voorbij de grenzen van wet- en regelgeving kijken, op zoek naar risico's en bedreigingen voor het systeem waarop de overheid toezicht houdt. Tegen deze achtergrond vragen toezicht en handhaving om een toereikend juridisch instrumentarium en om een deskundige en professionele houding van toezichthouders en handhavers. De regering meent dat het instrumentarium dat kan worden ingezet in het kader van de handhaving in het algemeen voldoet en er dus in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing nodig is. Dit is alleen anders voor het opleggen van de zogenaamde punitieve (bestraffende) sanctie. Voor dit instrument acht de regering het wenselijk dat een herbezinning plaatsvindt op de inzet van straf- en bestuursrechtelijke sancties met als doel tot een meer overzichtelijke en consistente regeling te komen. Zie hiervoor paragraaf 4.18.4. De overheid zal verder moeten blijven investeren in de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouder en handhaver, zodat deze in het dynamische krachtenveld effectief en geloofwaardig kunnen opereren. Transparantie, onafhankelijkheid en een proactieve, signalerende rol van

⁶⁰ WRR, Toezien op publieke belangen, WRR-rapport nr. 89, 2013.

de toezichthouder ten opzichte van beleidsmakers zijn noodzakelijk. De regering wil zich inzetten om samen met andere overheden vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid te borgen dat toezicht en handhaving in het omgevingsrecht aan die hoge eisen beantwoorden. Zij rekent het tot haar taak om te bevorderen dat toezicht en handhaving overal met de gewenste kwaliteit worden uitgevoerd, onder andere door gezamenlijk met de andere overheden te verkennen welke organisatie en inzet nodig zijn voor een doeltreffend, bij de stelselherziening passend niveau van toezicht en handhaving. Zie hierover verder paragraaf 9.3. De verdere professionalisering van de handhaving is overigens ook al een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving dat bij de Tweede Kamer aanhangig is.⁶¹ Paragraaf 4.18.2 gaat hierop in.

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. In hoofdstuk 4 zullen deze nader worden uitgewerkt.

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 woonbaarheid 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 toegedeeld. Uitgangspunt bij de toedeling van taken is subsidiariteit. Voor facultatieve («kan») bevoegdheden van een bestuursorgaan van een provincie of het Rijk geldt daarom dat deze alleen kunnen worden ingezet als dat vereist is met het oog op een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, 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 is deze afweging al op het niveau van de formele wet gemaakt. Als de wetgever de afweging heeft gemaakt hoeft de subsidiariteitsafweging niet meer gemaakt te worden bij de uitoefening van die taken en bevoegdheden.

De regeling van taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel is gebaseerd op de bestaande taakverdeling in de fysieke leefomgeving. Voor tastbare componenten zoals het watersysteem en infrastructuur is deze taakverdeling scherp vastgelegd omwille van de noodzakelijke afbakening tussen algemeen en functioneel bestuur. Voor andere opgaven, die zich niet houden aan lokale of regionale grenzen, is sprake van co-actorschap van

⁶¹ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

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. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen (en voor een deel: moeten) omgevingswaarden stellen om kernwaarden als veiligheid, gezondheid en kwaliteit van ecosystemen te waarborgen. 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 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 sprake is van een directie relatie tussen bron en gevolgen.

Instructieregels en instructies (Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel)

Het komt voor dat een verantwoordelijkheid van het Rijk of een provincie moet leiden tot sturing aan of beperkingen voor andere bestuursorganen. Zoals beschreven in paragraaf 2.7 gebeurt de verticale doorwerking van beleid met juridische instrumenten, zodat beleid en normstelling in formele zin van elkaar gescheiden zijn. Het Rijk en de provincies kunnen bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door 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 (werelderfgoederen). Andere voorbeelden zijn de regelgeving voor geluid en veiligheid rond luchthavens en de regels over de provinciale taken op het gebied van zwemwater. Op provinciaal niveau kan gedacht worden aan de provinciale ruimtelijke verordeningen. Ook kunnen het Rijk en de provincies via een instructie over de uitoefening van een taak of bevoegdheid een beperking of verplichting opleggen aan een of enkele andere bestuursorganen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer. 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 deze bevoegdheden noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van instructieregels over de beperkingengebieden van luchthavens door het Rijk en provincies en instructies over de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Toepassing van de bevoegdheid in andere, niet in de wet genoemde, gevallen vereist motivering aan de hand van criteria die in de wet worden genoemd.

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 alleen 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 de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten in samenhang plaats. Het wetsvoorstel schrijft voor dat het het Rijk en de 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 de 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 ter 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. Het Rijk of een provincie kan 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 worden gebruikt om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of een andere vastgelegde beleidsdoelstelling. Het programma bevat in dat geval een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen die om aan de gestelde kwaliteit van de fysieke leefomgeving of beleidsdoelstelling te voldoen 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 moeten worden stopgezet, omdat de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn of dreigen te worden overschreden.

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, beoordelingsregels* voor omgevingsvergunningen, 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. Dat is niet alleen nadelig uit het oogpunt van kenbaarheid, maar is ook niet bevorderlijk voor de 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 veel bestemmingsplannen voor deelgebieden, maar ook andere verordeningen over specifieke onderwerpen, die geheel of gedeeltelijk 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 ook daar moeten 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 functie- en locatiespecifieke* regels, die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten en sterk 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 functie- en locatiespecifieke regels behoren de regels waarmee functies 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 Wro en de erfgoed- en monumentenverordeningen. 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 (bijvoorbeeld een perceel, gebied, wijk of kern) kunnen verschillende regels worden vastgesteld. 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 Awb) beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen wijzigingen van het omgevingsplan. Bij omgevingsvergunning kan van de regels in het omgevingsplan worden afgeweken. Gedacht kan worden aan een bouwplan of een bepaald gebruik van gronden of bouwwerken dat niet past in het omgevingsplan. Voor de waterschapsverordening en voor de omgevingsverordening geldt de generieke regeling voor appellabiliteit van de Awb.

Voor regels die niet locatiespecifiek 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 een wijziging die wordt voorbereid of die 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 desbetreffende gebied meer mogen komen. Nieuw is dat deze aanhoudingsregeling alleen geldt voor de in het voorbereidingsbesluit aangegeven gevallen, zodat de voorbereidingsbescherming op maat is en niet hele gebied onnodig «op slot gaat».

Algemene rijksregels over activiteiten (Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel)

Het merendeel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving betreft initiatieven van burgers en bedrijven. Wanneer het uit het oogpunt van de 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 bepalingen in beginsel geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. In bepaalde 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 het wetsvoorstel 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 voor concrete gevallen (een zogenoemd maatwerkvoorschrift*) of 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 overzichtelijk. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter. Het

komt in de praktijk voor dat een bedrijf ook activiteiten verricht 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 Awb, aangevuld met de verplichtingen tot verzending van een ontvangstbevestiging met informatie over het vervolg van de procedure en publicatie van een kennisgeving van de aanvraag en bekendmaking van het besluit. De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, houdt in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en dat 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 zes maanden naar acht 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, het projectplan uit de Waterwet 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 kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden. Ook kan het projectbesluit de plaats innemen van de omgevingsvergunning voor activiteiten die deel 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 beoordelingsregels voor 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 kunnen worden genomen, met toepassing van de coördinatieregeling zodat beroep in één instantie open staat. Dergelijke uitvoeringsbesluiten worden in beginsel genomen door het oorspronkelijke bevoegd gezag. Het Rijk en de provincies beschikken zo nodig over doorzettingsmacht om deze besluiten te nemen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen projecten mogelijk maken door het wijzigen van hun omgevingsplan. Het wetsvoorstel voorziet echter wel in een procedure voor de voorbereiding van wijzigingen van het omgevingsplan voor projecten van publiek belang met toepassing van de «sneller en beter»-aanpak. Daarmee beschikken gemeenten over een aan het projectbesluit gelijkwaardig instrument.

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 Belemmeringenwet Privaatrecht, die uit 1927 stamt en sterk verouderd is. 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 Wro is deels overgenomen. De regeling is op een aantal punten verbeterd om de bestuurlijke lasten en de administratieve lasten voor bedrijven 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 die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten overgenomen en waar mogelijk geïntegreerd. Het gaat om financiële bepalingen over vergunningen, 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.

Digitalisering (Hoofdstukken 16 en 20 van het wetsvoorstel)

Goede digitale voorzieningen ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet zijn om twee redenen nodig.

In de eerste plaats moet de wetswijziging waarborgen dat het werk in de fysieke leefomgeving door kan gaan. Een aantal voorzieningen vormt nu al een belangrijke schakel in de uitvoering van wetten die opgaan in de Omgevingswet. Initiatiefnemers en overheden zijn hierop ingesteld en hebben hun werkproces digitaal ingericht. Deze voorzieningen moeten voldoen aan het nieuwe wetgevingskader. Dat vraagt een inspanning van alle regelgevers. Hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel biedt daartoe specifieke procedurele bepalingen voor elektronisch verkeer. Het betreft vereisten en de landelijke voorziening voor het elektronisch indienen van een aanvraag of een melding en eisen aan omgevingsdocumenten. Een tweede belang betreft verbeteringen in de digitale informatievoorziening. Deze leveren een belangrijke bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening en kunnen de maatschappelijke baten van de voor de wet ingerichte gegevensvoorziening vergroten. Hiervoor is het nodig dat bruikbare en betrouwbare informatie zowel over de juridische toestand als over de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving voor initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden toegankelijk wordt. Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel regelt het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten. Op dit moment beschikken niet alle domeinen in de fysieke leefomgeving over gegevens met een vastgestelde bruikbaarheid of bestendigheid. Het omzetten van het groeiende data-aanbod in voor besluitvorming relevante gegevens over de fysieke leefomgeving is een kernopgave van de inzet van digitalisering. Dit vergt een aanpak waarbij de informatievoorziening en de daaraan gerelateerde ICT-toepassingen als een samenhangend stelsel wordt ontworpen, beheerd, bestuurd en gefinancierd. De ICT-toepassingen werken qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevens samen. Dit stelsel wordt de Laan van de Leefomgeving genoemd. Dit stelsel wordt stapsgewijs gerealiseerd. Het tempo is mede afhankelijk van de huidige kwaliteit van de (organisatie) van de data en de realisatie door de zogenaamde informatiehuizen.

Advies (Hoofdstuk 17 van het wetsvoorstel)

Op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn er enkele formele adviesorganen. In samenhang met de (delen van) wetten die nu in de Omgevingswet worden geïntegreerd 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 omgevingsdiensten. Vooruitlopend hierop zullen al voor de kortere termijn in de Wabo wettelijke voorzieningen worden opgenomen. In de desbetreffende 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.

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 (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, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Waterwet, de Woningwet en de Monumentenwet 1988 staan. Deze verplichtingen en bevoegdheden hebben vooral betrekking op «ongewone voorvallen». Dat zijn gebeurtenissen die afwijken van het normale verloop van activiteiten en de fysieke leefomgeving significant beïnvloeden. Het gaat om het (laten) nemen van maatregelen en het inwinnen van nadere informatie. Ook kent het hoofdstuk meldings- en maatregelenplichten als (het risico dreigt dat) bepaalde alarmeringswaarden worden overschreden en 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. Het wetsvoorstel voorziet daarom in grondslagen voor monitoring, verslaglegging en registers* en voor het beheren en het toegankelijk maken van de informatie voor overheden en publiek.

3.5 Werking van het stelsel

De instrumenten van het wetsvoorstel laten zich, zoals aangegeven in tabel 2, in vier typen onderverdelen.

Tabel 2: Typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
omgevingsvisie programma	omgevingswaarde instructieregel instructie beoordelingsregel voor omgevingsver- gunning	omgevingsplan* algemene regels in de waterschapsver- ordening* algemene regels in de omgevingsveror- dening* algemene rijksre- gels*	omgevingsvergun- ning projectbesluit

Zoals beschreven in paragraaf 2.7 zijn de voorgestelde instrumenten voor beleidsontwikkeling alleen 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 het Rijk en decentrale overheden leiden activiteiten zo veel 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 toestem-

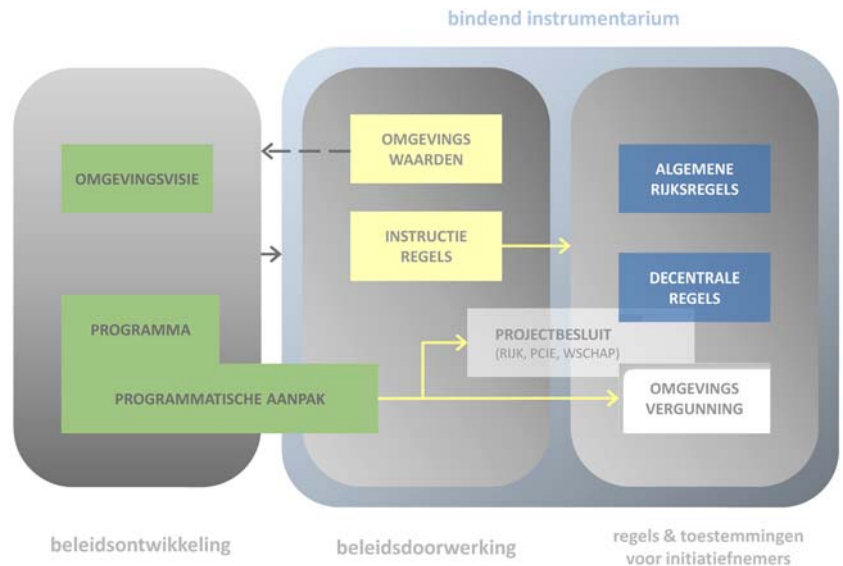
mingen hebben daarbij juridisch bindende betekenis. Tabel 3 en figuur 3 geven de belangrijkste verhoudingen tussen de kerninstrumenten van het wetsvoorstel weer.

Tabel 3: Verhoudingen tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Hoofdregeel verhoudingen	Uitzonderingen
<p>Omgevingswaarden zijn bepalend voor het te voeren beleid, zoals het opstellen van een programma.</p> <p>Instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen zijn gericht tot overheden (zij werken door in bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en projectbesluiten). Burgers en bedrijven zijn er niet aan gebonden.</p> <p>Omgevingsvisies en programma's binden het vaststellend bestuursorgaan zelf en kennen geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin, ook niet tussen bestuurslagen.</p> <p>Een programmatische aanpak biedt, om te voldoen aan een omgevingswaarde of andere doelstelling, een andere wijze van beoordeling van besluiten zoals een omgevingsvergunning, een projectbesluit of een wijziging van het omgevingsplan.</p> <p>Regels mogen niet strijdig zijn met hogere regelgeving zoals algemene regels van Rijk of provincie.</p> <p>Voorschriften in een omgevingsvergunning kunnen niet afwijken van algemene rijksregels die gericht zijn tot een ieder.</p> <p>Een projectbesluit moet passen binnen algemene regels die gericht zijn tot een ieder, maar wijzigt het omgevingsplan.</p>	<p>Bepaalde omgevingswaarden zullen door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen rechtstreeks bepalend zijn voor concrete toestemmingen, bijvoorbeeld omdat EU-richtlijnen dat vereisen.</p> <p>Het Rijk is niet gebonden aan instructieregels van de provincie.</p> <p>Het waterschap houdt in zijn waterbeheerprogramma rekening met het regionale waterprogramma van de provincie met het oog op implementatie van EU-regelgeving.</p> <p>Het beheerplan voor een Natura 2000-gebied bevat vrijstellingen van de omgevingsvergunning.</p> <p>Een programma met programmatische aanpak (zie onder).</p> <p>Het Rijk kan voorbijgaan aan de programmatische aanpak van een provincie of gemeente als deze onevenredig belemmerend is voor een projectbesluit. Hetzelfde geldt voor de provincie voor een programmatische aanpak van een gemeente.</p> <p>Afwijkingsmogelijkheden in aangewezen gevallen en bij de experimenteerbepaling.</p> <p>Afwijking is mogelijk door maatwerkvoorschriften als dat expliciet in rijksregels is bepaald.</p> <p>Als algemene rijksregels over milieu of lozingen bij een industriële installatie niet toereikend zijn, kunnen in vergunning strengere voorschriften worden opgenomen.</p> <p>In een projectbesluit kan worden voorbijgegaan aan decentrale regelgeving als deze onevenredig belemmerend is voor dat projectbesluit.</p>

Figuur 3: Globale typering van de instrumenten van de Omgevingswet.

GBLALE TYPERING INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET



4 NADERE TOELICHTING PER HOOFDSTUK VAN HET WETSVORSTEL

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

Veel juridische en technische begrippen vereisen een definitie. Deze zijn opgenomen in een bijlage bij het wetsvoorstel. De inhoudelijke definities zijn vaak ontleend aan bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Waterwet en delen van de Wet milieubeheer. In overeenstemming met 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 voor «grondwater» aangesloten op de kader-richtlijn water.

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»⁶² hebben meerdere betekenissen in het huidige omgevingsrecht. 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

⁶² Zie voor een nadere toelichting op het begrip milieu: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Het brede begrip «milieu», ECWM 2003/15.

naar specifieke artikelen van de Omgevingswet of andere wetten, waardoor veel gebruikte termen een eenduidige betekenis krijgen en verder kunnen worden gebruikt zonder steeds te verwijzen naar een artikel. Dit bevordert de leesbaarheid van de wet en de uitvoeringsregeling. Om dezelfde reden zijn voor de EU-richtlijnen waarnaar in het wetsvoorstel wordt verwezen, begripsbepalingen in de bijlage bij het wetsvoorstel opgenomen.

4.1.3 Toepassingsgebied en doelen van de Omgevingswet

De fysieke leefomgeving

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet omvat de «fysieke leefomgeving» en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de «fysieke leefomgeving». 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.

In deze opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving, waaronder ook cultuurlandschappen moeten worden gerekend, behoort geheel tot de fysieke leefomgeving. In ieder geval behoren onderdelen van de natuurlijke omgeving zoals lucht, water, bodem en natuur tot de fysieke leefomgeving. Met lucht wordt bedoeld op zowel de buitenlucht als de binnenlucht in bouwwerken. Onder natuur worden in ieder geval in het wild levende flora en fauna en hun habitats gerekend. Maar ook aangeplante bomen en andere vaste planten kunnen vaak als natuur worden beschouwd.

Of een door de mens vervaardigd of geteeld object tot de fysieke leefomgeving behoort, zal naar de maatschappelijke opvattingen vooral worden bepaald door de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving. Voertuigen en gehouden dieren (als bedoeld in de Wet dieren) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels. Op grond van de Omgevingswet kunnen wel regels worden gesteld over het uiterlijk van bouwwerken, maar niet over het uiterlijk van het meubilair daarbinnen. Een ondergrondse afvalcontainer behoort tot de fysieke leefomgeving, een rolcontainer of vrijstaande glasbak niet. Bomen en vaste planten, met inbegrip van fruitbomen, kunnen ook tot de fysieke leefomgeving worden gerekend. De fysieke leefomgeving omvat echter niet de landbouwgewassen die slechts enkele maanden aanwezig zijn in de omgeving en dan weer worden geoogst. De beoordeling of iets tot de fysieke leefomgeving behoort is echter altijd afhankelijk van de omstandigheden in het specifieke geval.

Soms worden onderdelen van de fysieke leefomgeving daaraan onttrokken door de mens: water wordt in leidingen of flessen gebracht, lucht in installaties, grond wordt uitgegraven en zo aan de bodem onttrokken, planten worden geplukt en dieren worden bejaagd. Naar de maatschappelijke opvatting zal een stof of object na onttrekking aan de fysieke leefomgeving geen deel meer uitmaken van de fysieke leefomgeving.

Overigens kunnen uit doelmatigheidsoverwegingen ook regels die gedeeltelijk gaan over de fysieke leefomgeving onder de reikwijdte van de wet worden gebracht. Het wetsvoorstel laat aan de decentrale overheden de ruimte om in hun omgevingsplan of verordening regels op te nemen die gedeeltelijk over de fysieke leefomgeving gaan. Een ander voorbeeld is dat het wetsvoorstel betrekking heeft op alle bouwwerken, inclusief

bouwwerken als tenten die naar de maatschappelijke opvatting niet gauw tot de fysieke leefomgeving zouden worden gerekend.

De Omgevingswet gaat niet alleen over de fysieke leefomgeving maar ook over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen regels worden gesteld over handelingen met stoffen of objecten die niet tot de fysieke leefomgeving behoren. Zo kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken, ook al behoren deze objecten zelf niet tot de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 1.2, vierde lid, worden ook gevolgen voor de mens vanuit de fysieke leefomgeving en gevolgen van menselijk activiteiten voor de mens die verlopen via de fysieke leefomgeving binnen de reikwijdte van de wet gebracht. Gevolgen vanuit de fysieke leefomgeving voor de mens zijn er bijvoorbeeld bij overstromingen. Bij gevolgen via de fysieke leefomgeving gaat het om gevolgen voor de mens, bijvoorbeeld geluidoverlast, en om gevolgen voor menselijke bezittingen die niet tot de fysieke leefomgeving behoren, bijvoorbeeld de gevolgen van emissies op landbouwgewassen.

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 hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van het wetsvoorstel.

De indeling van de fysieke leefomgeving

De onderverdeling in fysieke onderdelen, zoals die wordt gemaakt in artikel 1.2, is overigens maar één van de mogelijke manieren om de fysieke leefomgeving te ordenen. Bij de toepassing van de Omgevingswet zijn ook andere indelingen van de fysieke leefomgeving van belang. Zo zal een gebiedsprogramma meestal 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).

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 voor de fysieke leefomgeving, maar kunnen ook de betekenis of de kwaliteit ervan vergroten. Meestal heeft een activiteit zowel positieve als negatieve gevolgen. Wetgeving reguleert vooral 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 structurele schade aan bouwwerken;
- het nalaten van activiteiten die noodzakelijk zijn om gevolgen te voorkomen, zoals onderhoud aan bouwwerken of installaties.

Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

De integratie van de wettelijke kaders op het terrein van de fysieke leefomgeving in de Omgevingswet biedt aan de uitvoeringspraktijk de mogelijkheid om tot een synthese te komen van beleidsterreinen die nu door wet- en regelgeving zijn gescheiden. Het wetsvoorstel biedt door het samenbrengen van doelen en van wettelijke barrières een nieuw handelingsperspectief aan overheid en samenleving. Daarbij is duurzame ontwikkeling een verbindend element.

Artikel 1.3 bevat de maatschappelijke doelen van de wet. Zij zijn richtinggevend bij de uitvoering van de wet en de uitvoeringsregelgeving. De Omgevingswet stimuleert een cultuur waarbij de doelen in samenhang worden gezien en de oplossing die het meest recht doet aan alle betrokken belangen wordt gekozen. Voor burgers en bedrijven geven de doelen onder meer richting aan de zorgplicht. Voor overheden geven de doelen richting aan de bevoegdheden die bij of krachtens de Omgevingswet worden toegekend, tenzij andere delen van de wetgeving meer specifiek richting geven (zie verder paragraaf 4.2.2).

Duurzame ontwikkeling is het kerndoel en dus ook een verbindend element. Het expliciet opnemen van dit oogmerk in artikel 1.3 beklemtoont 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). De aanhef van artikel 1.3 vermeldt ook dat de wet is gericht op de doelen «in onderlinge samenhang». Dit beklemtoont het belang van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in plaats van een sectorale. Met «samenhang» wordt dus niet alleen bedoeld 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.

Artikel 1.3 kent twee hoofddoelen. De formulering van deze doelen sluit aan bij het motto van het wetsvoorstel: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». Het ene doel is «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». Dit doel beklemtoont de opdracht tot het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is in ieder geval gericht op veiligheid en gezondheid van de mens. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij het voorkomen van ongewone voorvallen en rampen en van de gevolgen daarvan. Het gaat om aspecten van fysieke veiligheid zoals 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 bedoeld 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 bedoeld op het in stand houden van zaken die wegens hun bijzondere aard of waarde 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 van artikel 1.3 is «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies». In dit doel staat een goede manier van benutting van de fysieke leefomgeving door de mens centraal. Het doel omvat de verschillende manieren waarop de mens handelt in de fysieke leefomgeving: beheren van bijvoorbeeld infrastructuur, gebruiken van bijvoorbeeld watersystemen en ontwikkelen van bijvoorbeeld bouwwerken. De term «doelmatig» beklemtoont dat de beschikbare gebruikruimte zo verdeeld moet worden over verschillende maatschappelijke functies dat dit maatschappelijk het meest efficiënt is (zie ook paragraaf 5.10). Het omgevingsrecht voorziet in het verdelen van de fysieke ruimte (ruimtelijke ordening) en de milieugebruikruimte 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.⁶³ Het begrip is dus veel breder dan de term «maatschappelijke functies» die in bestemmingsplannen veel gebruikt wordt voor de functies onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, levensbeschouwelijke doeleinden en openbaar bestuur. Gezien het verschil in 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 Omgevingswet is

⁶³ Voor de daarvoor geldende regels wordt verwezen naar de Goedkeuringswet VN-verdrag handicap (het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Trb. 2007, 169) en de Invoeringswet VN-verdrag handicap. Deze worden medio 2014 ter behandeling aan de Tweede Kamer aangeboden.

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 van plannen en projecten is het verbinden van de twee doelen, zodat de milieukwaliteit en omgevingskwaliteit erop vooruit gaan en de fysieke leefomgeving beter geschikt wordt voor 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 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 dan de doelen van de wet te betrekken, of de reikwijdte iets ruimer te kiezen. Dat kan een doelmatige manier zijn om die andere beleidsdoelen te bereiken. Ook kan het bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven als met één vergunning of één besluit met algemene regels kan worden volstaan. Artikel 5.30, dat de verbinding legt met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, is een voorbeeld van een bepaling waar de bevoegdheden iets buiten de gestelde reikwijdte of doelen reiken. 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 Leegstandwet procedureel te koppelen aan de omgevingsvergunning (zie de passage over deze wetten in paragraaf 7.5). Bij de voorziene inbouw van de regels voor stoffen en producten uit de Wet milieubeheer is soms sprake van directe gevolgen van gevaarlijke stoffen voor de mens, 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 alleen om de in paragraaf 7.4 genoemde wetten die naar inzicht van de regering op een later moment in de Omgevingswet zullen worden ingebouwd. Zoals aangegeven in paragraaf 1.5 heeft het wetsvoorstel 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 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 bepaalt deze regel van ongeschreven recht de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten. Meestal 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.⁶⁴ Het brede toepassingsgebied van de Omgevingswet vormt aanleiding om deze regel wettelijk te verankeren. Het wetsvoorstel biedt gezien het bovenstaande geen grondslag voor algemene regels op de onderwerpen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan waarin specifieke wetten uitputtend voorzien. Ook kunnen in een omgevingsvergunning geen voorschriften worden gesteld over een onderwerp waarvoor een 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 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 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 en de Wet milieubeheer en specifieke wetten. Ter illustratie:

- Bij besluiten die een brede belangenafweging vergen, zoals het wijzigen van een omgevingsplan of een projectbesluit, dienen alle belangen van de fysieke leefomgeving te worden meegewogen. Vaak zijn ook andere belangen aan de orde, zoals economische. Er kunnen echter zoals eerder beschreven geen regels of voorschriften worden gesteld voor zover een specifieke wet daarin uitputtend voorziet.
- Als een specifieke wet uitputtende regels stelt over een activiteit, betekent dat meestal niet dat deze activiteit overal in Nederland kan worden uitgevoerd. Op grond van de Omgevingswet kunnen – net als op grond van de 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 specifieke wetgeving liggen. Een voorbeeld is het – op grond van de Omgevingswet – scheppen van de vereiste hydrologische voorwaarden voor een natuurgebied of het aanleggen van een spoorweg of een energiecentrale.
- Een milieueffectrapport – waarvoor de regeling in afdeling 16.4 van het wetsvoorstel is te vinden – beschrijft alle milieueffecten in samenhang, ook wanneer voor een deel van die effecten specifieke wetgeving bestaat.

In de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal nader worden ingegaan op de relatie tussen de Omgevingswet en wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet 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*

⁶⁴ Bijvoorbeeld in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer en artikel 6.12 van de Waterwet.

- 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 ver voeren, gezien de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Vooral bij uitvoeringsregelgeving zouden aanvaringen ontstaan met het VN-zeerechtverdrag. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat enkele bepalingen daarvan niet gelden in de exclusieve economische zone. Voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die 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 van 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. Deze specifieke bepalingen voor de aansluitende zone zijn niet van belang voor de toepassing van de Omgevingswet. Het wetsvoorstel omvat naast grondslagen voor uitvoeringsregelgeving ook enkele meer directe bevoegdheden voor Ministers. Hoewel deze bevoegdheden niet nader zijn ingeperkt in het wetsvoorstel, zal een Minister zich er bij het toepassen van een bevoegdheid van moeten vergewissen dat hij binnen de grenzen van het zeerecht blijft. Een voorbeeld hiervan zijn de bevoegdheden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om bij een archeologische toevalsvondst van algemeen belang een verplichting op te leggen informatie te verstrekken of maatregelen te treffen, een aanwijzing te geven over een activiteit of deze stil te leggen. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt bij activiteiten waarover het Koninkrijk soevereine rechten of rechtsmacht heeft op grond van artikel 3 van de rijkswet instelling exclusieve economische zone. Zo zou de Minister deze bevoegdheid kunnen inzetten als een dergelijke toevalsvondst wordt gedaan bij het plaatsen van windturbines, omdat het plaatsen van windturbines tot de rechtsmacht van de kuststaat behoort. Maar bij andersoortige activiteiten, zoals reguliere scheepvaart, kan de Minister deze bevoegdheden niet toepassen.

4.1.4 De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving

In de fysieke leefomgeving vindt een breed scala aan activiteiten plaats, die door veel actoren worden uitgevoerd en die verschillend van aard, omvang en duur zijn. Ook de gevolgen van die activiteiten voor de fysieke leefomgeving lopen sterk uiteen.

De algemene zorgplicht (afdeling 1.3 van het wetsvoorstel) houdt in dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt. Deze zorgplicht bouwt voort op zorgplichten die in verschillende wetten zijn opgenomen (zoals in artikel 1.1a van de Wet

milieubeheer, artikel 6.8 van de Waterwet en artikel 1a van de Woningwet). De functies van de zorgplicht zijn:

- bewust maken 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 bestaande zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving in de huidige wetgeving, waarop in het wetsvoorstel is voortgebouwd, rechtvaardigen de verwachting dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect zal uitgaan dan van de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten.

Inhoud en reikwijdte 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 zo veel 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.

De reikwijdte van de zorgplicht is gelijk aan de reikwijdte van het wetsvoorstel zoals deze wordt omschreven in de artikelen 1.2 en 1.3. Wel wordt de reikwijdte van de zorgplicht via de werking van artikel 1.4 begrensd door specifiekere regelgeving over de fysieke leefomgeving. Daarmee is de reikwijdte breder dan de reikwijdte van de zorgplichten van de huidige wetgeving. Ten eerste omvat de zorgplicht meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: naast het milieu (Wet milieubeheer), bouwwerken (Woningwet), de bodem (Wet bodembescherming en Waterwet) en natte rijkswaterstaatswerken (Waterbesluit) geldt de zorgplicht van het wetsvoorstel ook voor infrastructuur en andere watersystemen. Op de tweede plaats is er een thematische verbreding. De zorgplicht voor bouwwerken omvat niet langer alleen de veiligheid en gezondheid – zoals in de huidige Woningwet – maar ook de omgevingskwaliteit van die bouwwerken. Tot slot dekt de zorgplicht de veiligheid van de fysieke leefomgeving in de volle breedte, terwijl op dit moment alleen een zorgplicht bestaat voor de veiligheid van bouwwerken en het milieu.

Eigen verantwoordelijkheid

De zorgplicht heeft allereerst een belangrijke signaalfunctie en is daarom opgenomen in het begin van het wetsvoorstel. 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 vooral 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 2.6 zijn er grenzen aan wat langs de weg van eigen verantwoordelijkheid kan worden bereikt. Daarom is in de loop van de geschiedenis de overheid verantwoordelijk gemaakt voor de zorg voor onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. De taken van de overheid die uit die politieke keuze voortvloeien en de kaders voor activiteiten zijn uitgewerkt in de overige hoofdstukken van het wetsvoorstel. De zorgplicht van artikel 1.6 heeft geen betrekking op overheidstaken en impliceert geen verplichting om hogere prestaties te leveren dan op grond van hoofdstuk 2 wordt geëist. De zorgplicht geldt overigens 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 heeft gesteld. 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.

Specifieke 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. De specifieke zorgplichten zullen worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur. Ze kunnen worden gebaseerd op de grondslag voor algemene regels in artikel 4.3 van het wetsvoorstel. Daardoor is het volledige juridische kader voor algemene regels ook van toepassing op de specifieke zorgplichten. Zo zal een bevoegd gezag worden aangewezen op grond van paragraaf 4.1.3. Artikel 4.5 biedt 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 worden gehandhaafd in onmiskenbare gevallen, of wanneer een opgelegd maatwerkvoorschrift niet wordt nageleefd. Voorbeelden zijn de zorgplicht voor degene die een inrichting drijft (nu artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer) en de zorgplichten rond bouwwerken (nu artikel 1a van de Woningwet). Ook de strafrechtelijk handhaafbare zorgplicht voor bodem (nu artikel 13 van de Wet bodembescherming) kan bij de integratie van deze wet een plaats krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Omdat de algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten elkaar aanvullen is onderstaande toelichting ook van toepassing op de specifieke zorgplichten.

Relatie met algemene regels en vergunningen

Als leidraad voor gedrag neemt een zorgplicht niet de plaats in van nader uitgewerkte regels in wetten, algemene maatregelen van bestuur, verordeningen, omgevingsplannen of vergunningvoorschriften. Dat zou weliswaar optisch leiden tot minder regels, maar het leidt uiteindelijk tot vergroting van rechtsonzekerheid en ontwikkeling van pseudoregel-

geving. Deze lijn sluit aan bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de herziening van het omgevingsrecht⁶⁵. Artikel 1.8 brengt de *lex-specialis*-regel tot uitdrukking: de specifieke regel gaat voor op de algemene regel. De wettelijke zorgplicht treedt terug als over een activiteit met het oog op een bepaald belang specifieke zorgplichten bestaan of specifieke regels of voorschriften zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in decentrale regelgeving. Redelijkerwijs kan er immers geen sprake zijn van handhaving van de zorgplicht als iemand zich houdt aan de regels of voorschriften die de overheid heeft gesteld voor zijn activiteit. Dat geldt ook als deze regels of voorschriften zijn gesteld door decentrale overheden. Als bijvoorbeeld een gemeente een activiteit heeft gereguleerd via een verbod of vergunningplicht, en daarbij bepaalde gevallen heeft vrijgesteld van het verbod of vergunningplicht, dan kan die activiteit plaatsvinden binnen die regels, en kunnen omwonenden in gangbare situaties geen (succesvol) verzoek doen tot handhaving van naleving van de zorgplicht.

Tot de specifieke regels die leiden tot het terugtreden van de algemene zorgplichten behoren ook de hiervoor genoemde specifieke zorgplichten. Voorzien is dat voor onderwerpen die in belangrijke mate door rijksregelgeving worden gestuurd, zoals bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten, dergelijke specifieke zorgplichten zullen gelden. Deze specifieke zorgplichten hebben een brede reikwijdte en omvangrijke doelgroep. Daardoor worden belangrijke onderwerpen onttrokken aan de werking van de algemene zorgplicht: de specifieke zorgplicht neemt deze rol over. Wel blijft de algemene zorgplicht gelden voor anderen dan de normsubjecten van dergelijke specifieke zorgplichten. Zo is het goed denkbaar dat een specifieke zorgplicht alleen gericht is tot de initiatiefnemer van een activiteit; de algemene zorgplicht blijft dan van belang voor derden.

Ook algemene regels met het oog op een specifiek belang en vergunningvoorschriften leiden tot het terugtreden van de algemene zorgplicht. Dat terugtreden is zeer specifiek. Als een aspect uitputtend is geregeld, is de zorgplicht niet van toepassing. Het feit dat over een activiteit met het oog op een bepaald belang een regel is gesteld, maakt echter niet dat deze activiteit geheel aan de zorgplicht wordt onttrokken. Vaak is van een activiteit immers maar een deelaspect gereguleerd omdat dit aspect in de praktijk wel eens problemen oplevert. Voor andere aspecten, die zelden problemen veroorzaken, geldt de zorgplicht onverkort.

De aard van de bepalingen in andere wetten, uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving bepaalt de gevolgen voor de werking van de zorgplicht:

- Sommige algemene regels of voorschriften gaan over een specifieke feitelijke handeling. Door die na te leven wordt voldaan aan de zorgplicht voor die feitelijke handeling. Wordt bijvoorbeeld over een activiteit, met het oog op de gezondheid, een eis gesteld aan de emissie van zwaveldioxide, dan blijft de zorgplicht gelden voor andere handelingen, zoals andere emissies en ook voor de gevolgen van andere handelingen die deel uitmaken van de activiteit. Het gaat hier om een heel specifieke eis aan een specifieke feitelijke handeling – het emitteren van een stof. Hoewel de eis wordt gesteld met het oog op de gezondheid is het omwille van de rechtszekerheid niet mogelijk de zorgplicht te handhaven als dezelfde feitelijke handeling nog andere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zou hebben, bijvoorbeeld de aantasting van een bouwwerk.
- Andere algemene regels of voorschriften omvatten een uitputtend bedoeld pakket aan doel- of middelvoorschriften* gericht op een specifieke activiteit in verband met een specifiek belang. Door die

⁶⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4, blz. 22–23.

- regels na te leven wordt voldaan aan de zorgplicht voor zover het die activiteit en dat belang betreft. Het uitputtende en limitatieve karakter moet in een dergelijk geval blijken uit de formulering van de algemene regels of het besluit waarin het voorschrift is opgenomen. De zorgplicht blijft onverkort van toepassing voor andere activiteiten of belangen die ook aan de orde kunnen zijn. Een voorbeeld is de bouwregelgeving die een uitputtend pakket aan regels geeft over het bouwen van bouwwerken: de «bouwactiviteit». Dezelfde feitelijke handeling – bouwen – kan echter ook gevolgen hebben voor bijvoorbeeld natuur- of milieubescherming. De zorgplicht blijft dan gelden voor gevolgen van de bouwhandelingen die dergelijke belangen raken.
- Een derde type regels dat van belang is voor de toepassing van de zorgplicht is de vrijstelling: het bestuur is zich bewust van de mogelijke gevolgen van de activiteit en heeft daarom algemene regels of een vergunningvereiste ingesteld, maar heeft welbewust gekozen om deze niet te laten gelden voor bepaalde gevallen. Vaak gaat het dan om kleinere gevallen of specifieke doelgroepen waarvan de activiteiten in het algemeen geen onacceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving veroorzaken. Omwille van de rechtszekerheid kan de zorgplicht niet worden ingeroepen in de gangbare situaties die bij het stellen van de regels zijn voorzien. Handhaving zal alleen op zijn plaats zijn als een vrijgestelde activiteit onvoorziene gevolgen heeft.

Vangnetfunctie

Het is niet mogelijk, noch wenselijk, alle theoretisch mogelijke activiteiten te reguleren. De algemene zorgplicht fungeert als vangnet. Het vangnet is vooral van belang bij activiteiten of gevolgen van activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader zijn gereguleerd omdat de wetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in Nederland nog niet voorkomen of om nieuwe technische ontwikkelingen die niet vergunningplichtig zijn en waarvoor de geldende algemene regels niet voldoen. Een ander voorbeeld zijn activiteiten die in het algemeen geen problemen veroorzaken en daarom niet zijn gereguleerd, maar die in specifieke gevallen onacceptabele gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

Voorbeelden:

- Het is in het algemeen geen probleem als paadjes uitslijten door het dagelijks geleiden van vee. De zorgplicht kan echter worden ingeroepen als een dergelijk paadje ontstaat op een waterkering, wat onacceptabel kan zijn wegens de bijdrage die de grasmat levert aan de stabiliteit van de waterkering.
- Hoewel barbecueën in de tuin hinder veroorzaakt voor burens, moet dit worden gezien als een normaal maatschappelijk verschijnsel dat geen overheidsbemoeienis vergt. Waar nodig kunnen burens onderling afspraken maken. Er zal niet gauw sprake zijn van overtreding van de zorgplicht.

Als het bevoegd gezag constateert dat wordt gehandeld in strijd met de zorgplicht, 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 plaats redelijkerwijs nodig is. Dat zal meestal voldoende zijn als de initiatiefnemer onbewust schade veroorzaakt aan de fysieke leefomgeving. Waar nodig 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 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 te verrichten.

In minder duidelijke gevallen is bestuursrechtelijke handhaving van de algemene zorgplicht alleen 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 vormen een open norm. Daarom lenen de bepalingen zich niet voor strafrechtelijke handhaving.⁶⁶ Een voorbeeld waar een bestuursrechtelijke punitieve sanctie 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.

Het voorgaande geldt grotendeels ook voor specifieke zorgplichten die, zoals hiervoor beschreven, een plaats krijgen in de uitvoeringsreggeving. Specifieke zorgplichten kunnen echter verder gaan dan een vangnet. Soms moeten ze bijvoorbeeld worden gelezen als een actieve verplichting voor een bedrijf om de gevolgen van zijn activiteiten voor een onderdeel of aspect van de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Verder heeft het bevoegd gezag, zoals beschreven, de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen en is er sprake van strafrechtelijke handhaving.

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 het milieu voorop in de opsomming, nog vóór 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 het wetsvoorstel. Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht 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 die wel 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 is of wordt verricht.

⁶⁶ 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.

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 alleen regels kan stellen voor zover dat «ruimtelijk relevant» is. Ook de Wet milieubeheer heeft op onderdelen een vergelijkbaar brede reikwijdte, bijvoorbeeld bij de milieueffectrapportage. Maar deze wet 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 de verwarring die nu soms ontstaat als een begrip in de ene wet net een andere betekenis heeft dan in de andere. Dit vergroot 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 alleen 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 een beoordelingsregel voor een vergunning of een grondslag voor algemene regels die in een wet is opgenomen.
- De wetgeving kent nu diverse specifieke zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur en gebouwen. De voorgestelde zorgplicht heeft de gehele fysieke leefomgeving als reikwijdte. Zo geldt deze bijvoorbeeld ook voor activiteiten die het functioneren van de infrastructuur zouden kunnen belemmeren. 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 volgorde van de huidige formulering 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. Het deelt specifieke taken toe aan gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Het bevat bepalingen over omgevingswaarden, instructieregels en instructies waarmee de provincies en het Rijk de doorwerking van hun beleid voor de fysieke leefomgeving kunnen vormgeven. Tot slot bevat het enkele bepalingen over bijzondere bevoegdheden voor het beheer van de fysieke leefomgeving.

4.2.2 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 daarin niet geconcentreerd bij één orgaan of op één niveau. In de afgelopen eeuwen is op 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 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 dat naast het Rijk twee territoriale organen van algemeen bestuur omvat (gemeenten en provincies) en één functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). Er is geen sprake van exclusieve, maar veel meer van complementaire taakbehartiging.

Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. Gemeenten, waterschappen (met inachtneming van de Waterschapswet), provincies en het Rijk zijn allen belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Die overheidszorg voor de fysieke leefomgeving krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen en openbare lichamen of onder hun verantwoordelijkheid door andere organisaties of personen. Die kernopdracht is geformuleerd in artikel 2.1, eerste lid, van het wetsvoorstel: «Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, ...» Die taken en bevoegdheden worden daarbij uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken 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 is vooral van belang voor het formuleren van de beoordelingsaspecten voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Bijvoorbeeld: bij een aanvraag voor het plaatsen van een bouwwerk dat is voorzien in het omgevingsplan kan de afweging beperkt blijven tot de kwaliteit van dat bouwwerk en hoeven andere zijdelingse of ver weg gelegen belangen niet aan de orde te komen. Artikel 2.1 biedt daarom de ruimte om in de wet zelf, de uitvoeringsregelgeving en decentrale regelgeving het beoordelingskader voor besluiten te verbijzonderen. Dit maakt maatwerk mogelijk en voorkomt onnodige bestuurlijke lasten en problemen in de uitvoering. De bestuurlijke lasten 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 van de rechtszekerheid. Ook anderen dan overheden kunnen een overheidstaak verrichten, onder verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat met de wettelijke taak is belast. 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 zo 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 bedrijfsterrinen 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. Zij zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk en dienen dit gezamenlijk op te pakken. In één woord: 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 beleidsstreven naar samenwerking om op die manier tot grotere effectiviteit en kwaliteit te komen. De VNG, het IPO, de UvW, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking en het Programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunen gemeenten en waterschappen met het vormgeven van die «horizontale» en «verticale» samenwerking. In diezelfde context kan het Bestuursakkoord natuur worden genoemd, waarin afspraken zijn neergelegd tussen het Rijk en IPO over de overdracht van verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid en het landelijk gebied van het Rijk naar provincies. In artikel 2.2 is deze horizontale en verticale afstemming opgenomen. De bestuursorganen dienen hun taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet 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 afstemming dan ook op veel verschillende manieren 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. Samenwerken kan ook op een andere manier, zoals via privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (stichting, besloten vennootschap) of privaatrechtelijke overeenkomsten. Overheden 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 artikel 2.2, tweede lid, opgenomen. Deze bepaling maakt het mogelijk dat bestuursorganen 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 gemeenten

Gemeenten zijn de overheid die het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkom-

geving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. In het economische domein gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie of het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende woon-, werk- en detailhandellocales. 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.

Gegeven de gelijkwaardigheid van de bestuursorganen geldt binnen ons staatsrechtelijke bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen zijn van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). 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. 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 Europa⁶⁷. 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 zijn opgenomen. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3, eerste lid. 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»⁶⁸. Deze omschrijving is nog steeds actueel, ook al is die overheidstaak als gevolg van de maatschappelijke 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 gebruik van de fysieke leefomgeving 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 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 gericht is 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

⁶⁷ Het op 15 oktober 1985 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest inzake lokale autonomie (Trb. 1987, 63), goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990 (Stb. 1990, 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.

⁶⁸ Kamerstukken II 1958/59, 4233, nr. 6, pag. 2.

van het waterbeheer vormen een uitwerking van deze grondwettelijke opdracht aan de overheid. De doelstellingen zijn:

- 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 de op grond van de Omgevingswet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

Het regionale waterbeheer is in Nederland belegd bij de waterschappen, organisaties van functioneel bestuur. De waterschappen beheren ook 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.

Decentraal, tenzij

Uit het oogpunt van subsidiariteit zijn de gemeenten en – waar het waterbeheer betreft – de waterschappen de bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht. Toch spelen ook het Rijk en de provincies belangrijke rollen in de zorg voor de fysieke leefomgeving. In de loop van de geschiedenis zijn delen van de zorg voor de fysieke leefomgeving bij het Rijk of de provincies belegd omdat – in de formulering van de huidige Gemeentewet – «het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd». Ook nu nog kunnen provinciebesturen of het Rijk besluiten om de zorg voor aspecten van de fysieke leefomgeving naar zich toe te trekken of voorwaarden te stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door gemeenten of provincies. In de loop van de tijd is er sprake van een continu proces van oppakken en loslaten, afhankelijk van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat en de mogelijkheden voor verschillende bestuursorganen om bij te dragen aan de oplossing daarvan. In het huidige omgevingsrecht vinden we in ieder geval vijf typen gevallen waarin de zorg voor de fysieke leefomgeving wordt belegd bij het Rijk of de provincies:

- Schaalniveau (fysieke onderdelen). Het gaat daarbij om onderwerpen met een zodanig geografisch schaalniveau dat de gemeente deze zorg niet doelmatig of doeltreffend kan behartigen. Zo zijn beheertaken voor de rijkswateren en de hoofdinfrastructuur bij het Rijk belegd en beheertaken voor andere infrastructuur en beschermde (natuur)gebieden bij de provincie. Dit soort sturingsconcepten is bijvoorbeeld te vinden in de Waterwet, de infrastructuurwetgeving en het voorstel voor de Wet natuurbescherming. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening vinden we het bij de bescherming van buisleidingen en hoogspanningsverbindingen. Dat het primaat bij dergelijke onderwerpen bij het Rijk of de provincie ligt, wil echter niet zeggen dat de gemeente geen taken heeft in gebieden waar de zorg van «hogere» bestuursorganen zich manifesteert: binnen de randvoorwaarden die de bovenlokale belangen met zich meebrengen kan de gemeente afwegingen maken. Ook blijven bepaalde taken bij de gemeente, zoals vergunningverlening voor en toezicht en handhaving op activiteiten die geen belangrijke gevolgen hebben voor de onderwerpen die aan de zorg van het Rijk of de provincie zijn toegedeeld.
- Schaalniveau (beleidsmatige onderdelen). Een tweede argument vormen beleidsmatige belangen op een hoger geografisch schaalniveau. Dit speelt bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening. Het zou zeer onwenselijk zijn het primaat voor de ruimtelijke ordening aan de gemeente te onttrekken. Maar soms blijkt het nodig om voor bepaalde

deelonderwerpen op een hoger schaalniveau beleid te formuleren. Een actueel voorbeeld is het beleid rond vestiging van kantoren, gezien de grootschalige leegstand. Een meer tijdloos onderwerp is het behoud van cultureel erfgoed, zoals stads- en dorpsgezichten en werelderfgoederen. Door randvoorwaarden te stellen aan de taak- en bevoegdheidsuitoefening door gemeenten kunnen provinciale en nationale belangen doelmatig en doeltreffend worden geborgd.

- Gelijk speelveld of beschermingsniveau. Soms blijkt nationale of internationale normstelling wenselijk omwille van een «gelijk speelveld» voor bedrijven of een «gelijk beschermingsniveau» voor burgers of intrinsieke waarden. De achterliggende gedachte voor de gewenste gelijkheid is ofwel het voorkomen van een «*race to the bottom*» (of «*race to the top*») ofwel het bieden van uniformiteit aan landelijk opererende bedrijven. Dit argument is van groot belang voor de landelijke bouwregelgeving. Het is ook prominent aanwezig in de milieuregelgeving, zeker ook op EU-niveau. Ook de omvang en de complexiteit van dergelijke regelgeving maakt het moeilijk voor gemeentebesturen om doelmatig en doeltreffend te voorzien in de nodige regels. De colleges van burgemeester en wethouders spelen in deze gevallen vaak wel een belangrijke uitvoerende rol. Verder kan het decentraal bestuur soms – binnen nationaal bepaalde grenzen – lokaal of regionaal maatwerk bieden.
- Complexe initiatieven. Tot slot zijn er initiatieven van bedrijven en uitvoerende overheden die omwille van hun schaalgrootte, maatschappelijk belang, gevolgen voor de fysieke leefomgeving of bestuurlijke complexiteit tot de zorg van het Rijk of de provincie worden gerekend. Bestuurlijke complexiteit kan ontstaan doordat er spanning is tussen de lokale belangen en het algemeen belang op een grotere geografische schaal. Tot vrij recent was ook de technische of juridische complexiteit een veel gebruikt argument voor het opschalen van bevoegdheden, maar dat argument heeft aan kracht verloren door de oprichting van de omgevingsdiensten. Complexiteit speelt een rol bij de bestuurlijke taak- en bevoegdheidsverdelingen in bijvoorbeeld de Wet milieubeheer/Wabo (IPPC-installaties* en bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999), de Ontgrondingenwet, de Mijnbouwwet, de Tracéwet, de energiewetgeving en de Wet ruimtelijke ordening (inpassingsplannen, coördinatieprocedure).
- Nationale veiligheid. Voor bijvoorbeeld militaire activiteiten gelden bijzondere vereisten voor de vertrouwelijkheid van de voorbereiding van een besluit. Het is niet doelmatig om in elke gemeente waar zich dergelijke activiteiten voordoen te voorzien in de vereiste technische en organisatorische randvoorwaarden hiervoor. Daarom is bijvoorbeeld in het huidige Besluit omgevingsrecht geregeld dat de vergunningen voor dergelijke activiteiten centraal worden verleend.

Provinciale en nationale belangen

De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel gebeurt ten dele door de wetgever, bij het toedelen van taken en bevoegdheden in de wet. In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal taken en bevoegdheden die in het wetsvoorstel bij de provincie en het Rijk zijn neergelegd. Het is echter niet mogelijk om in alle gevallen op voorhand te stellen welk bestuursorgaan 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 taak of bevoegdheid. Daartoe is in het wetsvoorstel artikel 2.3 opgenomen, dat de twee argumenten geeft die het Rijk of een provincie kan hanteren bij het besluit om een dergelijke taak of bevoegdheid uit te oefenen. Ten eerste kan een rol van het Rijk of de provincie nodig zijn met het oog op een provinciaal belang of een

nationaal belang, tenzij de gemeentebesturen, respectievelijk provinciebesturen dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen. Ten tweede kan zo'n rol nodig zijn in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat.

Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen. Dit is ook zichtbaar geworden na de inwerkingtreding van de Wro. Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben toen opnieuw gezocht naar een evenwicht in de onderlinge verhoudingen. Het Rijk heeft daarbij vanuit het vertrouwen in andere overheden met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gekozen voor een selectievere inzet op 13 nationale belangen en een terughoudende centrale sturing door middel van regelstelling. Ook de verhoudingen tussen provincies en gemeenten zijn voortdurend in ontwikkeling. Na de inwerkingtreding van de Wro is een zoektocht van gemeenten en provincies ontstaan naar een goede definiëring van hetgeen onder een provinciaal belang kan worden verstaan en de manier waarop dat door de provincie zou moeten worden behartigd. Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zal ongetwijfeld in de toekomst nog veranderen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment. Het wettelijke subsidiairiteitsbeginsel is hiervoor sturend.

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving door de provincies

Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend 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 verhelderd met de volgende passage: «Bij de gemeenten ligt de taak om te komen tot een (boven)lokale afstemming van woningbouw-programmering, 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»⁶⁹. De bestuursorganen van de provincie dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving. In het voorgestelde artikel 2.18 is daarom de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg als wettelijke taak van de provincie opgenomen. Dit sluit aan bij de positie van de provincie als gebiedsregisseur die hiervoor is geschetst.

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

⁶⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

provinciale infrastructuur voor wonen en werken, dat de (inter)nationale natuurambities gestalte krijgen, dat aansprekende landschappen worden behouden, enzovoort.

Provincies voeren, rekening houdend met de doelstellingen van het Rijk, de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van provinciaal belang en stellen daartoe vanuit een ruimtelijke en economische strategische oriëntatie de kaders voor onder meer het milieu en natuurbeleid en de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en woningbouwprogrammering.

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). Het beheer van de regionale watersystemen 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 provinciaal 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 bestuurlijk toezicht te houden op gemeenten en waterschappen. De provincie moet zo nodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke problemen tussen gemeenten of tussen gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld als bij tegengestelde belangen een knoop moet worden doorgehakt.

Provincies vervullen ook zelf specifieke, meer functionele beheertaken: ze zijn verantwoordelijk voor het beheer van een deel van de vaarwegen en het grondwater en dragen bij aan voldoende schoon water voor de bereiding van drinkwater en een goede zwemwaterkwaliteit. Ook op het gebied van infrastructuur hebben zij taken: zij beheren een deel van de wegen, zijn verantwoordelijk voor luchthavens van regionale betekenis en dragen zorg voor aanleg en beheer van lokale spoorweginfrastructuur in gebieden waar die zorg niet is toevertrouwd aan een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Waterschappen voeren het provinciale beleid voor watersystemen en overige wettelijke taken uit, en de provincie toetst die uitvoering.

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 komen het zichtbaarst 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 Wetenschap de verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid van het wettelijke 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 dit 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 toegedeeld 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 gemeenten of provincies kan worden behartigd, gezien de aard van de betrokken taak. Hetzelfde geldt als een onderwerp wegens de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld niet goed kan worden ingevuld op (inter)provinciaal niveau. Die keuze kan ook worden ingegeven 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.

Het Rijk vervult ook zelf specifieke, meer functionele beheertaken: het is verantwoordelijk voor onder meer het beheer van de hoofdinfrastructuur (hoofdvaarwegen, hoofdwegennet, hoofdspoornetwerk) en het hoofdwatersysteem.

Beleidstaken en beheertaken

Op het terrein van het omgevingsrecht wordt de term «beheer» vaak 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 beide woorden soms ook op onjuiste wijze als synoniemen worden gebruikt. Maar er is verschil tussen «bouwbeleid» en «gebouwenbeheer» of tussen «wegenbeleid» en «wegbeheer». Het begrip beheer is altijd aan een concreet object of soorten van objecten of 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 wettelijke bepaling om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden. Dit omvat ook het houden van toezicht op eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen. Degene die is belast met een dergelijke taakopdracht heet beheerder. Dat zal veelal een bij of krachtens de wet aangewezen openbaar lichaam zijn of 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 vaak onderscheid gemaakt tussen passief en actief beheer. Onder passief beheer wordt dan meestal verstaan het aanwenden van juridische bevoegdheden zoals regelgeving, vergunningverlening, het uitvoeren van een schouw en het beïnvloeden van handelingen die door derden worden verricht aan of in het beheersobject (bijvoorbeeld een watersysteem of de openbare ruimte). Met actief beheer wordt dan meestal bedoeld op het zelf treffen van maatregelen of voorzieningen waarbij de beheerder zelf met de «scep» in de handen aan de slag is.

De beleidstaak voor water als onderdeel van de zorg voor 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 waterkeringen. Tot de beheertaak van de gemeente behoren in het algemeen de aanleg en het 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 en 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.

Het Rijk of de provincie kan aan een oppervlaktewaterlichaam als onderdeel van een watersysteem de functie van vaarweg toekennen. Het Rijk wijst via het nationale waterprogramma de hoofdvaarwegen aan, die worden beheerd door Rijkswaterstaat. Het gaat om ongeveer 1.400 km vaarwegen. De beheertaak van de overige vaarwegen, met een gezamenlijke lengte van ongeveer 3.400 km, houden de provincies deels in eigen beheer, deels wordt het beheer daarvan opgedragen aan waterschappen of gemeenten. De beheertaak omvat alle zaken die noodzakelijk zijn voor het in fysieke zin doen functioneren van de vaarweg voor de functie die aan de vaarweg is toegekend, zoals vrachtwagen of recreatievaart. Het omvat bijvoorbeeld het onderhoud van de vaarweg, de oevers, de gronden erlangs, de bruggen en de sluisen. Voor vaarwegen 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 toegekende functie van een onderdeel van de fysieke leefomgeving (te weten: vaarweg, haven). Het ligt daarom voor de hand dat dergelijke regels in de omgevingsverordening worden opgenomen. Wordt het beheer van een vaarweg aan een gemeente toegedeeld (bijvoorbeeld 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 wet zal op een later moment opgaan in de Omgevingswet. Het behoeden van de staat en werking van deze wegen voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die wegen valt wel onder het bereik van het wetsvoorstel. Deze taak volgt de beheertoedeling zoals die krachtens de Wegenwet bestaat en is daarom verdeeld over gemeenten, waterschappen, provincies en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het beheer van spoorweginfrastructuur, met inbegrip van de infrastructuur voor tram en metro, is op dit moment geregeld in 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. De Wet lokaal spoor, die op 1 december 2015 in werking treedt, belegt taken bij gedeputeerde staten en bij het bestuur van de huidige Wgr-plusregio's (zie hierover paragraaf 7.5). Gedeputeerde staten kunnen hun taak desgewenst delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Ook voor bijzondere spoorwegen is nieuwe regelgeving in voorbereiding. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet behelst het overbrengen van regels over activiteiten van derden in de directe nabijheid van de spoorweginfrastructuur die gevolgen kunnen hebben voor de staat en werking van de spoorweginfrastructuur. De toedeling van taken en bevoegdheden rond die activiteiten volgt die in de spoorwetgeving en wordt voor lokaal spoor gelegd bij de provincie en voor het hoofdspoorwegnet en bijzondere spoorwegen 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 zijn beoogde opvolger, de Wet natuurbescherming, die op dit moment aanhangig is bij de Tweede Kamer.⁷⁰ De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.2.3 De organisatie van de overheidszorg en de toedeling van taken aan overheden

De organisatie van de overheidszorg

In het voorgaande zijn twee manieren van organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving naar voren gekomen. Het gaat enerzijds om de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving, die door alle algemene overheden wordt uitgeoefend. De algemene zorg ligt in het wetsvoorstel primair bij de gemeente. Als het Rijk of provincies daarin ingrijpen, doen ze dat waar mogelijk door te sturen op de gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening. Ze geven bijvoorbeeld instructieregels over de bevoegdheidsuitoefening of uniforme regels voor activiteiten van burgers en bedrijven. De gemeente moet deze regels dan vaak wel uitvoeren of handhaven. Als die werkwijze niet doelmatig of doeltreffend is, nemen zij de zorg – vaak tijdelijk – geheel over door bijvoorbeeld te voorzien in een concreet besluit.

Anderzijds is er de zorg voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij infrastructuur, watersystemen en natuur, waarbij meestal het grondgebied van meerdere gemeenten en soms meerdere provincies is betrokken. Daarbij is één overheid integraal verantwoordelijk en vervult het als beleidsmaker en beheerder⁷¹ de centrale bestuurlijke taken die gemeoid zijn met de zorg

⁷⁰ Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken 33 348).

⁷¹ Een enkele keer, bij regionale watersystemen, zijn beleids- en beheerstaken van elkaar gescheiden.

voor dat onderdeel. Uiteindelijk is het aan die overheid om te voldoen aan de omgevingswaarden en ook andere doelstellingen te bereiken die voor dat onderdeel van de fysieke leefomgeving gelden.

Deze sturingsstijlen passen bij de opgaven in de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in verschillende sturingsstijlen: overlaten, instrueren, incidenteel overnemen en structureel overnemen. Een meer uniforme sturingsfilosofie zou botsen met het subsidiariteitsbeginsel. Het zou betekenen dat de wetgever onderwerpen aan de gemeente onttrekt waarvoor dat niet nodig is, of juist onderwerpen bij de gemeente laat terwijl de gemeente deze niet doelmatig en doeltreffend kan behartigen.

De zichtbare verschillen in sturingsstijl leiden ook tot een vraag over de opzet van het wetsvoorstel. In de huidige wetgeving is de zorg voor specifieke onderdelen diepgaand geregeld, terwijl de algemene zorg tot uitdrukking komt in de toedeling van specifieke bevoegdheden. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft de regering voor de vraag gestaan of het wenselijk is dit verschil in benadering te beperken door ook de algemene zorg nadrukkelijk toe te delen aan bestuursorganen. Geconstateerd is echter dat een dergelijke aanpak niet werkbaar is.

Geen wettelijke toedeling van algemene taken

Het wetsvoorstel bevat geen artikelen die de algemene taken van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving op een zo volledig mogelijke wijze verwoorden. Zo is bijvoorbeeld niet expliciet bepaald dat de gemeente tot taak heeft om te komen tot een evenwichtige 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, enzovoort als een specifieke gemeentelijke taak verwoord. Los van de vraag of een uitputtende 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 deze lijst zou worden, des te meer vragen deze zou 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 toegedeeld. De regering vindt het niet nodig en ook niet 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.

Tegelijkertijd kan er niet aan voorbij worden gegaan dat sommige onderwerpen dusdanig structurerend zijn voor de bestuurlijke taak- en rolverdeling dat verankering op formeel wetsniveau vereist is. Daarom zijn ook enkele verplichtingen die voortvloeien uit de algemene zorg van de overheid opgenomen in het wetsvoorstel. Zo bepalen enkele artikelen van afdeling 2.3 dat het Rijk en de provincies bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen. Ook regelen enkele artikelen van afdeling 2.5 dat het Rijk en de provincies bepaalde instructieregels moeten vaststellen. Ook 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 afdeling 4.1 van het wetsvoorstel dat gemeenten in het omgevingsplan de functies toedelen aan locaties. Ook bepaalt het over welke activiteiten het Rijk algemene regels kan stellen.

Afdeling 5.1 bepaalt voor welke activiteiten van rijkswege een vergunning vereist is en in welke gevallen kan worden afgeweken van de hoofdlijn dat de gemeente beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning.

Wettelijke toedeling van specifieke taken

Het wetsvoorstel bevat in afdeling 2.4 wel een toedeling van enkele specifieke (beheer-)taken voor de te onderscheiden bestuursniveaus 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.

Specifieke taken: beleid en beheer van watersystemen

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 waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt aangewezen. 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 waarin 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 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 waterstaatkundige 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 belast met het voorkomen of beperken van structurele grondwaterproblemen voor de aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies. Die grondwaterstand moet worden afgestemd op de uiteenlopende functies van gronden en ook de inrichting en het beheer van het bebouwd of onbebouwd gebied. Dit geldt voor zover die taak doelmatig kan worden uitgeoefend door de gemeente en niet aan het waterschap (vergunningverlening en peilbeheer) of de provincie (vergunningverlening) is toegedeeld.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de provincie of het Rijk – in lijn met de huidige Waterwet – waterbeheertaken bij een gemeente belegt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de zorg voor een deel van een vaarweg of het beheer van een haven.

Specifieke taken gemeenten

Naast de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving heeft de gemeente een aantal specifieke taken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Voor sommige taken gebeurt dat, ook in het huidige recht, zonder dat de gemeente een wettelijke opdracht krijgt tot regeling of bestuur. De zorg van de gemeente voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte in stedelijk gebied is daar een belangrijk voorbeeld van. Wel wettelijk vastgelegde taken zijn de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de inzameling, het transport en de verwerking van afvloeiend hemelwater. De toedeling van deze en andere in artikel 2.16

genoemde watertaken sluit aan bij die in de Waterwet en de Wet milieubeheer.⁷²

De bijzondere taak tot het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van een waterschap, een provincie of het Rijk, is toegedeeld 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 behoeden van de staat en werking van de openbare weg tegen nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid van die weg.

Specifieke taken van de 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. Die zorg is mede gericht op de vervulling van de aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. 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 waterstaatkundige verzorging.

In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland vervullen de waterschappen nog een bijzondere functie. Wegens 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 blijft. Zoals al onder het vorige kopje beschreven omvat het wetsvoorstel slechts een deelaspect van dat beheer, namelijk het behoeden van de staat en werking van de wegen.

Specifieke taken van de provincies

Artikel 2.18 deelt aan de provincie – naast de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg -drie milieugerelateerde taken toe. Het gaat om het voorkomen en beperken van geluidhinder in stiltegebieden, het beschermen van grondwater dat wordt gewonnen voor de bereiding van water voor menselijke consumptie en het nemen van maatregelen in het kader van 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 regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden en voor het beschermen 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, algemene regels, het instellen van omgevingsvergunningsplichten voor bepaalde activiteiten of een combinatie daarvan. De toedeling van de bestuurlijke taken op het terrein van zwemwater en zwemlocaties aan de provincie strekt ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn.

⁷² Wet van 28 juni 2007 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken) (Stb. 2007, 276).

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 het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur⁷³ en van wegen in beheer van de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten van derden.

Ook is de provincie belast met het behoeden van de staat en werking van luchthavens van regionale betekenis. Dit geschiedt, op grond van de Wet luchtvaart, door middel van het bij verordening vaststellen van een luchthavenbesluit voor luchthavens van regionale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit is vereist. Dat besluit bevat de aanwijzing en begrenzing van het luchthavengebied en het beperkingengebied. 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 daarnaast 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 toegeëerd zijn de provincies in eerste instantie beleidsmatig verantwoordelijk. Bij provinciale verordening worden de waterschappen aangewezen die met het beheer van de watersystemen zijn belast. De provincie kan echter ook een deel van dat beheer aan zichzelf houden of aan gemeenten of andere openbare lichamen opdragen. Dit vormt een voortzetting van de regeling die nu in artikel 3.2 van de Waterwet is opgenomen.

Specifieke taken van het Rijk

Net als onder de Waterwet wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welke watersystemen het Rijk beheert. Omdat het vaarwegbeheer van de hoofdwatervoorzieningen door het Rijk deel uitmaakt van het beheer van watersystemen, wordt dat ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld. Het behoeden 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 overige 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 luchthavens). Ook is het Rijk belast met het toezicht op de primaire waterkeringen, dat conform de afspraken uit het Bestuursakkoord Water per 1 januari 2014 is overgegaan van gedeputeerde staten naar de Minister van Infrastructuur en Milieu.⁷⁴ Primaire waterkeringen zijn overigens voor 90% in beheer bij waterschappen; de overige worden beheerd door Rijkswaterstaat. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het Rijk verantwoordelijk is voor die delen van de fysieke leefomgeving die niet bestuurlijk zijn ingedeeld. Dit betreft specifiek de Noordzee. Het Rijk heeft daar onder meer taken op het gebied van waterbeheer, natuur en cultureel erfgoed (archeologische waarden in en op de zeebodem).

⁷³ Wegens de voorziene afschaffing van de Wgr-plusregio's is niet voorzien in een bijzondere taaktoedeling in deze gebieden. Zie paragraaf 7.5 voor een nadere toelichting hierop.

⁷⁴ Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) (Stb. 2013, 280).

Bijzondere beheerbevoegdheden

In aanvulling op de specifieke taakopdrachten bevat afdeling 2.6 van het wetsvoorstel enkele bijzondere bevoegdheden voor het uitvoeren van deze taken. Zo worden grondslagen geboden voor het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod in het kader van de implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Verder wordt de verplichting tot het vaststellen van een legger* toegeedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu respectievelijk het waterschapsbestuur. Deze legger dient de kenmerken van een waterstaatswerk wat betreft ligging, vorm, afmetingen en constructie te omschrijven. Uit de Waterwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken is de mogelijkheid overgenomen om de toegang tot een waterstaatswerk of een weg in beheer bij het Rijk te beperken of verbieden door bekendmaking ter plaatse. Verder wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van een peilbesluit toegeedeeld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en het waterschapsbestuur. Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.2 van de Waterwet. Het is een noodzakelijk instrument voor het waterbeheer in het kader van zowel veiligheid, kwantiteit als kwaliteit. Tot slot 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 rangorde is bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De genoemde taken en de wijze van regeling in het wetsvoorstel zijn een voortzetting van de huidige regeling in de Waterwet.

4.2.4 Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening

Introductie van de instrumenten

Om invulling te geven aan hun taken stellen overheden regels op over de fysieke leefomgeving. Het streefbeeld is om deze te bundelen in één regeling per overheid om zo de toegankelijkheid en het overzicht van de regels over de fysieke leefomgeving te vergroten. Daartoe introduceert afdeling 2.2 van het wetsvoorstel het omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regels bijeen worden gebracht, de waterschapsverordening voor de regels van het waterschap en de omgevingsverordening voor de provinciale regels. Deze instrumenten bevatten in de eerste plaats de regels die krachtens de verschillende hoofdstukken van het wetsvoorstel zullen worden gesteld. Daarnaast bevatten ze ook regels over de fysieke leefomgeving die worden gesteld krachtens de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet en krachtens andere bijzondere wetten. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen tijdelijk (als onderdeel van het overgangsrecht) of permanent bepaalde onderwerpen of andere gevallen worden aangewezen die buiten de reikwijdte van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening worden gelaten. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om regelingen over leges en heffingen of onderwerpen op het grensvlak van de fysieke leefomgeving en andere beleidsterreinen, zoals de openbare orde. Verder kan worden bepaald dat geen integratie vereist is van verordeningen die vereist zijn krachtens bijzondere wetten die mede over de fysieke leefomgeving gaan, bijvoorbeeld het luchthavenbesluit van een luchthaven van regionale betekenis. Eventueel kan via de Invoeringswet Omgevingswet in de bijzondere wet worden bepaald dat integratie niet vereist is.

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 vooral ingegeven door de grote spreiding en verscheidenheid van de bestaande regels. De regels zijn verspreid over diverse regelingen die per stuk vaak één onderwerp of een deelgebied betreffen. Veel gemeenten kennen meer dan honderd verschillende bestemmingsplannen en meer dan twintig andere verordeningen over de fysieke leefomgeving. 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 beheergebied meerdere regelingen voor verschillende 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. Vaak heeft dat te maken met het moment van totstandkoming van de regeling 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 tot slot ook nadelig vanuit het 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 regelingen in beeld heeft die voor hem van belang zijn, of het de meest recente versies zijn en hoe deze in hun samenhang moeten worden geïnterpreteerd.

Om bovenstaande nadelen te ondervangen, streeft de regering met dit wetsvoorstel naar één gebiedsdekkende 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. Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de regels van de provincie. Provinciale verordeningen waarin regels voor een goede ruimtelijke ordening zijn opgenomen, verordeningen ter bescherming van het milieu of voor behoud van provinciale monumenten worden in één verordening samengevoegd.⁷⁵ 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 in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar en kunnen daardoor voorafgaand aan de vaststelling worden vermeden.

⁷⁵ Overigens hebben enkele provincies deze verordeningen al geïntegreerd.

Integratie zal ook leiden tot minder regels. Dankzij integratie en harmonisatie worden dubbelingen zichtbaar, die vervolgens kunnen worden geschrapt. Zo bevatten alle bestemmingsplannen vergelijkbare begripsomschrijvingen, regels over de wijze van meten, het algemeen gebruiksverbod, algemene afwijkingsregels en uniforme, algemene bepalingen over overgangsrecht. Integratie in één regeling biedt de kans om die regels gelijk te trekken en formeel te integreren.

De integratie maakt ook een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. 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 geschikter voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om omgevingswaarden op te nemen en met het oog daarop in het omgevingsplan regels te stellen die een bepaald milieuaspect voldoende beschermen in een gebied, waardoor de toedeling van functies aan locaties in dat gebied vervolgens globaler kan zijn («globaler 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 de aanwijzing van gemeentelijke monumenten gebeurt 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, bedrijven 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 verschillende regels vaststellen, net als bij het bestaande bestemmingsplan. Ook kan per regel het «plangebied» voor die regel worden bepaald. In de terminologie van het wetsvoorstel gaat het dan om het beperken van de werkingsfeer van een regel tot een locatie die met een geometrische plaatsbepaling is aangegeven. De volledig digitale opzet van het omgevingsplan, dat steeds in de actuele geconsolideerde versie te raadplegen is, maakt het heel eenvoudig om op deze manier regels op maat af te stemmen per locatie en uitsluitend voor die locatie te laten gelden. Het blijft dus hiermee mogelijk dat de gemeenteraad in één keer de regels wijzigt die in bepaald gebied van toepassing zijn. Een omgevingsplan kan dus partiëel worden gewijzigd voor een deelgebied. Het is echter ook denkbaar dat een partiële herziening betrekking heeft op de regels die over een bepaald onderwerp voor het hele grondgebied van de gemeente 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, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap worden overgelaten en kunnen gedelegeerde onderdelen snel worden gewijzigd naar aanleiding van actuele inzichten of omstandigheden, terwijl het uitgangspunt – één integrale regeling per gemeente, waterschap en provincie – behouden blijft. Deze ruime delegatiemogelijkheid komt mede in de plaats van de specifieke mogelijkheid die de

gemeenteraad onder de Wro heeft om de bevoegdheid om het bestemmingsplan uit te werken of te wijzigen, of om nadere eisen te stellen, aan het college van burgemeester en wethouders over te dragen.

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 op de volgende punten:

- In sommige gevallen stelt het Rijk over een bepaald onderwerp uitputtende regels, wat de ruimte voor het stellen van regels door gemeenten, waterschappen en provincies wegneemt of beperkt. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij bouwtechnische regels of regels voor bedrijfsmatige activiteiten met gevolgen voor het milieu, met inbegrip van de regels over de beoordeling van vergunningaanvragen. Voor deze onderwerpen is de behoefte aan decentrale regelgeving gering; wel biedt de rijksregelgeving soms ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk.
- In andere gevallen deelt de wet aan decentrale overheden een taak toe die beleidsvrijheid met zich meebrengt. Het gaat daarbij om het uitvoeren van de specifieke taken die in paragraaf 4.2.3 beschreven zijn, maar ook om de verplichting tot het voldoen aan omgevingswaarden die in paragraaf 4.2.5 aan de orde komt, of de verplichting om regels te stellen over een specifiek onderwerp, zoals het toekennen van functies aan locaties waarop in paragraaf 4.4.3 nader wordt ingegaan. Er is dan meestal sprake van aanzienlijke beleidsvrijheid in de uitvoering van die verplichtingen, die echter wel kan worden ingeperkt en geconcretiseerd door instructieregels of instructies, waarop in paragraaf 4.2.6 wordt ingegaan.
- Tot slot biedt het wetsvoorstel een grondslag voor regels over de inrichting en vormgeving van de regels die gemeenten, waterschappen en provincies uit eigen beweging stellen en opnemen in het omgevingsplan, de waterverordening of de omgevingsverordening. In dat geval blijven de decentrale overheden volledig vrij in de keuze of ze regels stellen, en zo ja, welke inhoud de regels hebben. De regels over inrichting en vormgeving zorgen er alleen voor dat de regels onderling vergelijkbaar zijn voor gebruikers die in meerdere gebieden activiteiten uitvoeren en daarom met verschillende omgevingsplannen en verordeningen te maken hebben.

Het omgevingsplan

Zoals hiervoor aangegeven wordt het omgevingsplan voor gemeenten de gebiedsdekkende regeling waarin in ieder geval alle regels worden gesteld die het belang van de fysieke leefomgeving als motief hebben. In het wetsvoorstel is bepaald dat de gemeente voor de aan haar opgedragen zorg voor de fysieke leefomgeving in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn in het omgevingsplan opneemt (op grond van artikel 4.2, eerste lid). Voor andere onderwerpen geldt de verplichting deze op te nemen als gemeenten er voor kiezen deze vast te stellen:

- omgevingswaarden (op grond van artikel 2.11);
- regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 4.1;
- maatwerkregels, daar waar algemene rijksregels daartoe ruimte laten (op grond van artikel 4.6);
- beoordelingsregels voor de verlening van een vergunning voor een afwijkactiviteit (op grond van artikel 5.18, eerste lid).

Bijzondere positie van het omgevingsplan

Om meerdere redenen vormt het omgevingsplan een bijzondere figuur binnen de instrumenten van de Omgevingswet voor het decentraal vaststellen van algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Net als de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening van het waterschap, is het gemeentelijk omgevingsplan een besluit van algemene strekking, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Het omgevingsplan heeft dan ook veel overeenkomsten met een normale verordening. Tegelijkertijd verschilt het karakter van een groot deel van de in het omgevingsplan opgenomen regels van die uit een doorsnee verordening. Het merendeel van de regels uit het omgevingsplan heeft namelijk betrekking op de toedeling van functies aan locaties en houdt verband met de wijze waarop de functies op die locaties kunnen worden uitgeoefend. Net als in een bestemmingsplan zijn de regels daarmee vaak alleen van toepassing op een bepaalde locatie en daarom specifiek en concreterend van aard. Om die reden is er aan vastgehouden dat, net als bij het bestemmingsplan, het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan (of een deel daarvan) appellabel is. Dit in tegenstelling tot het besluit tot vaststelling van een omgevingsverordening of waterschapsverordening. Verder geldt voor het omgevingsplan dat er altijd bij omgevingsvergunning voor een concrete activiteit van kan worden afgeweken. Deze omgevingsvergunning voor de zogenoemde «afwijkactiviteit» is in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel, geregeld. Dit «buitenplanse» omgevingsvergunningstelsel geeft veel flexibiliteit aan het omgevingsplan en bestaat niet voor de omgevingsverordening of de waterschapsverordening.

Voor de appellabiliteit van alle regels in het omgevingsplan en het bij omgevingsvergunning kunnen afwijken van alle regels is gekozen na afweging van een aantal varianten. Er 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, enerzijds omdat dit onduidelijkheid met zich zou kunnen meebrengen over het al dan niet appellabel zijn van specifieke regels en anderzijds wegens het risico, dat bij terughoudende opstelling van een gemeente met betrekking tot afwijkingsmogelijkheden de ruimte voor initiatiefnemers te veel beperkt zou worden.

Ook is een variant beschouwd waarbij alleen de toedeling van functies en de met het oog daarop gestelde regels appellabel zouden zijn. Op deze manier zouden bestemmingsplanachtige regels appellabel zijn, net als bijvoorbeeld de aanwijzing van een ligplaats of de aanwijzing van een specifieke te beschermen boom. Voor het overige zou het wetsvoorstel niets over de appellabiliteit van het omgevingsplan bepalen. Dat betekent dat de regels van de Awb van toepassing zouden 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. Gebleken is echter, dat de afbakening tussen de functie- en locatie-specifieke regels en andere regels niet zo scherp kan worden omschreven dat het begrip «functie- en locatiespecifieke regels» zich leent om als grens te gebruiken voor appellabiliteit en voor het kunnen afwijken van het omgevingsplan via een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Bovendien zou een dergelijke grens er toe kunnen leiden, dat de appellabiliteit afhankelijk wordt van keuzen bij de omschrijving van de regels.

Gezien de nadelen van voorgaande varianten is in het wetsvoorstel een variant gekozen, waarin wat betreft appellabiliteit en bij omgevingsver-

gunning kunnen afwijken geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten regels in het omgevingsplan. Alle regels in het omgevingsplan zijn appellabel en van al die regels kan door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden afgeweken. Hiermee wordt voor een deel van de regels van het omgevingsplan afgeweken van de generieke lijn van de Awb over appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften.

Digitaliseringswinst van het omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt, zoals in afdeling 16.1 van het wetsvoorstel wordt bepaald, in digitale vorm opgesteld, vastgesteld en beschikbaar gesteld. De werkwijze die op grond van de Wro voor bestemmingsplannen van toepassing is wordt daarbij zo veel mogelijk voortgezet. Dat betekent dat iedere gebruiker op internet per perceel, geocoördinaat 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 realiseren, waarvoor een boom moet worden gekapt, kan het omgevingsplan aanklikken en meteen zien welke regels er gelden voor het slopen, kappen en bouwen. Het omgevingsplan wordt gewijzigd zodra daar aanleiding voor is. Als het Rijk of een provincie een projectbesluit vaststelt, strekt dat projectbesluit tot wijziging van het omgevingsplan (zie paragraaf 4.5.3). Daarnaast is een specifieke plicht om te actualiseren voorgeschreven bij het met een omgevingsvergunning afwijken van het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat dan ook altijd een digitale, actuele, geconsolideerde versie van de door de gemeenteraad gestelde regels die geheel of in hoofdzaak gaan over de fysieke leefomgeving. Ook interventiebesluiten (zoals een besluit van gedeputeerde staten dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan, zie paragraaf 4.16.3) en rechterlijke uitspraken die van invloed zijn op de status van de regels moet de gebruiker op eenvoudige wijze kunnen zien. De digitaliseringsverplichting voor het omgevingsplan wordt bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij vormt dat eveneens een met wetten.overheid.nl vergelijkbare historische functie wordt opgenomen, zodat ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold kan worden geraadpleegd. In de Invoeringswet Omgevingswet wordt een termijn opgenomen waarbinnen aan de digitaliseringsverplichtingen van het omgevingsplan moet worden voldaan. Uiteraard strekt deze verplichting zich uitsluitend uit tot de regels die in het omgevingsplan worden opgenomen. De verplichting geldt niet voor overige gemeentelijke verordeningen. Voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten en door het Rijk, de provincie en de waterschappen gestelde regels (in ieder geval omgevingsvisies, algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, omgevingsverordeningen, projectbesluiten en waterschapsverordeningen) worden eveneens digitaliseringsverplichtingen vastgesteld, zodat de gebruiker een samenhangend beeld krijgt van de op een perceel op grond van de wet gestelde regels (zie eveneens paragraaf 9.4).

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 bepalingen uit de algemene plaatselijke verordening (APV) primair vanuit het motief openbare orde gesteld, maar kunnen eveneens een belang dat betrekking heeft op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving behartigen.

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 regels die nu binnen de gemeente gelden. Bezien zal worden of het mogelijk is via het overgangsrecht ook andere regels, die uitsluitend gaan over de fysieke leefomgeving, direct bij inwerkingtreding van het omgevingsplan hiervan deel te laten uitmaken. De belangrijkste regels over het grondgebruik en het kunnen bouwen en verbouwen maken dan direct al deel uit van het omgevingsplan. Vanaf dat moment kunnen gemeenten in hun eigen tempo doorwerken aan een echte integrale versie van het omgevingsplan. Niets staat in de weg om daarbij ook andere regels die mede betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Vaak zal het hier gaan om regels in gemeentelijke 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 verschillende manieren worden vormgegeven. Binnen het omgevingsplan kan worden gestart met het integraal regelen van bepaalde onderwerpen om het daarna langs deze weg verder uit te bouwen. Ook kan worden gestart met deelgebieden die gebiedsgericht steeds verder worden uitgebouwd tot één omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel 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 de mogelijkheid om gebiedsgericht een situatie tot stand te brengen met meerdere omgevingsplannen. Voorwaarde is wel dat omgevingsplannen elkaar niet overlappen, zodat op elke plaats niet meer dan één omgevingsplan geldt. In samenspraak met de VNG zal worden bezien wanneer het eindbeeld om niet meerdere, maar per gemeente één gebiedsdekkend omgevingsplan te hebben moet worden bereikt. Het ligt in de rede deze keuze pas 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.

De waterschapsverordening

Ieder waterschap heeft een – door het algemeen bestuur vastgestelde – verordening ter uitvoering van de waterbeheertaken die bij wet zijn opgedragen. 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. De keur omvat vooral burgerbindende algemene regels en vergunningstelsels. 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 wegbeheer, zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden bepaald binnen welke termijn deze verordeningen worden samengevoegd 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 afdeling 2.6 van het wetsvoorstel is opgenomen, hoeven niet in de waterschapsverordening te worden opgenomen. Omdat het wel van belang wordt geacht dat alle burgerbindende regels van het waterschap bijeen worden gebracht, moet de aanwijzing van beperkingengebieden wel in de waterschapsverordening en niet in de legger plaats hebben.

De omgevingsverordening

Uit een oogpunt van afstemming, kenbaarheid en beschikbaarheid is het wenselijk dat ook de provinciale omgevingsrechtelijke regels worden gebundeld in één omgevingsverordening. De omgevingsverordening omvat drie soorten regels. Ten eerste regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Ten tweede regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur, zoals omgevingswaarden en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen. Ten derde – en daarin verschilt het van het omgevingsplan en de waterschapsverordening – omvat het instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. In paragraaf 4.2.6 wordt op die laatste regels nader ingegaan.

Bij provincies is het aantal regelingen beperkter en komen regels met een gecombineerd motief in mindere mate voor, waardoor integratie van alle omgevingsgerelateerde 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 de integratie zelf ter hand zullen moeten nemen. Het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet zal hiervoor een overgangstermijn bevatten.

4.2.5 Omgevingswaarden

Introductie

Vanaf de jaren vijftig in de vorige eeuw is met de groei van het aantal taken van de overheid de aandacht ook steeds meer gericht op het bereiken van maatschappelijke doelen. Bestuursorganen kregen met het oog daarop steeds meer taken en bevoegdheden toegedeeld. Op het terrein van het omgevingsrecht kwam dat sinds de jaren zeventig, na de goedkeuring van het eerste Europese milieuactieprogramma in 1973, vooral tot uitdrukking in de richtlijnen voor luchtkwaliteit (zoals voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, gevolgd door lood en stikstofdioxide in de lucht) en waterkwaliteit (de kwaliteit van oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater). Dit vormde het fundament voor een reeks van wettelijke normen en regels die tot doel heeft concrete resultaten te bewerkstelligen of de toegedeelde bestuursbevoegdheden zo aan te wenden, dat de doelstellingen daadwerkelijk worden nagestreefd. Onder de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (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. Voorbeelden zijn 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 kwam gedurende het laatste decennium een ontwikkeling op gang om aanwezige omgevingskwaliteit of andere intrinsieke kwaliteiten op een objectieve wijze te omschrijven om deze te beschermen en waar mogelijk te verbeteren.

Afdeling 2.3 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 als beleidsdoel vastleggen. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. 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 door activiteiten maximeren. Zo 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 het vaststellen van een emissieplafond). 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 kwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden, en die voornamelijk wordt bepaald 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 verschillende overheden maken bij het 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 zijn nogal temperatuurafhankelijk), in welk seizoen zitten we;
- 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 (oever, dijken), hoe gaan de overheden om met inzameling en zuivering van afvalwater en regenwater, hoe intensief wordt er gebaggerd?

Omgevingswaarden kunnen volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen maar ook uit nationale, provinciale of lokale beleidsdoelen. Ze kunnen worden vastgesteld door de gemeente, de provincie en 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 concrete besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, projecten of activiteiten.

Dit is slechts in een beperkt aantal gevallen anders.⁷⁶ Ook om nationale, provinciale of gemeentelijke kwaliteitsdoelstellingen een juridische status te geven kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.

De betekenis van omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn te zien als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen zoals die in artikel 1.3 staan. 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 juridisch bindend kwalitatief beleidsdoel voor de overheid die de omgevingswaarde heeft vastgesteld, dat met de inzet of aanwending van de bevoegdheden die aan dat bestuur zijn toegedeeld moet worden gehaald of nagestreefd. Daartoe kan 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 bijvoorbeeld bijdragen aan het verminderen van de fijnstofproblematiek in een straat of wijk. Om omgevingswaarden te bereiken kunnen soms ook feitelijke handelingen nodig zijn. Ook kan daaruit volgen dat de overheid algemene regels 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 overheid zelf. Ook andere maatschappelijke actoren kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren en behouden van een kwalitatief goede fysieke leefomgeving. Dat gebeurt ook, bijvoorbeeld door middel van afspraken tussen overheid en belanghebbenden. Het is echter uitsluitend de overheid die er op kan worden aangesproken dat de omgevingswaarde wordt bereikt. Andere maatschappelijke actoren kunnen daarop niet worden aangesproken. Voor hen ontstaat pas een juridisch bindende werking als een omgevingswaarde is vertaald in de voorschriften van een omgevingsvergunning, algemene regels of bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift. 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 ingangstermijnen en de locaties die van toepassing zijn.

Er zijn verschillende typen omgevingswaarden:

- Objectgerichte omgevingswaarden zoals de veiligheidseisen voor een primaire waterkering. De omgevingswaarde («veiligheidsnorm» in de Waterwet) wordt op dit moment uitgedrukt in de gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de waterkering moet zijn berekend of de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het gebied dat door de waterkering wordt beschermd.
- 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 m³. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebieden, die een bijzondere functie hebben die beschermd moet worden. Te

⁷⁶ Bijvoorbeeld bij de Seveso-richtlijn, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

denken is aan een grondwaterbeschermingsgebied met het oog op de waterwinning of een natuurgebied met specifieke kenmerken of functies.

- In objectieve 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 en daardoor nauw aan te sluiten bij hetgeen EU-richtlijnen vereisen (bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water, de richtlijn luchtkwaliteit en de nec-richtlijn).

Gevolgen van de vaststelling van een omgevingswaarde

Het wetsvoorstel verbindt twee gevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. Allereerst heeft in beginsel het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen wanneer niet wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. Dat programma bevat een pakket met beleids- of beheersmaatregelen om alsnog aan die waarde te voldoen. Die verplichting geldt onafhankelijk van de vraag of de omgevingswaarde door de gemeente, de provincie of het Rijk is vastgesteld. Dat strookt ook met het subsidiariteitsbeginsel. Immers, wanneer door het Rijk een landelijk geldende omgevingswaarde is vastgesteld, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit of waterkwaliteit, kan het zo zijn dat uit de monitoring blijkt, dat aan die omgevingswaarde in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan of dreigt dat daaraan niet kan worden voldaan. Een voorbeeld is de situatie, dat een bepaalde rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit (bijvoorbeeld voor fijnstof) op enkele plaatsen in een gemeente in de Randstad wordt overschreden. Als gevolg daarvan zal het college van burgemeester en wethouders een programma moeten vaststellen, dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau de dreigende overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken. Het wetsvoorstel maakt het overigens mogelijk dat bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur een ander bestuursorgaan wordt aangewezen dat belast wordt met het opstellen van zo'n programma. De programma's vinden hun regeling in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel. Op de tweede plaats moet iedere vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. De regeling van de monitoring van omgevingswaarden is in afdeling 20.1 opgenomen. De twee genoemde gevolgen 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 wordt verzekerd. 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 en omgevingsvergunningen. Dit is ook de Europese benadering. Die gaat ervan uit dat een kwaliteitseis primair een effectgerichte norm is. Als een omgevingswaarde, vastgesteld door het Rijk, ook moet gaan gelden voor decentrale overheden of zelfs moet doorwerken naar concrete besluiten, dan zal die gelding of doorwerking gestalte moeten krijgen door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Daarbij kan dan worden bepaald op welke manier 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 of een toetsingselement bij vergunningverlening, enzovoort). 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 afdeling 2.5, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen op grond van paragraaf 5.1.3 en het programma, geregeld in afdeling 3.2, 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 onnodige strikte juridische koppeling noodzakelijk is tussen een omgevingswaarde en een besluit in een concreet geval. Een strikte koppeling zou 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 en in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Omgevingswaarden op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau

Gemeenten

Gemeenten kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden vaststellen, bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor geur. De bevoegdheid tot het stellen van gemeentelijke omgevingswaarden geldt voor zover op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, of – als de provincie of het Rijk in een bepaald beleidsveld wel omgevingswaarden heeft vastgesteld – uitsluitend voor zover daarbij is bepaald dat de gemeente aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kan vaststellen.

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. Daarnaast is het mogelijk om in het omgevingsplan algemene regels op te nemen waarmee het bereiken van de omgevingswaarde wordt bevorderd. Langs deze twee sporen – de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en algemene regels, inclusief eventuele maatwerkvoorschriften – werken de omgevingswaarden door naar activiteiten van burgers en bedrijven.

Gemeentelijke omgevingswaarden zijn alleen zinvol voor zover lokale activiteiten of bronnen binnen het gemeentelijk grondgebied de beoogde kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied geheel of grotendeels beïnvloeden of bepalen. Bovendien moeten die gevolgen 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 maximaleren, is niet toelaatbaar te achten als de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders niet zelf de

mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de voertuigen die zich daarop bevinden en dus de geluidsemissie van die weg te reguleren of door middel van nadere besluitvorming zelf de beoogde geluidskwaliteit te bewerkstelligen (bijvoorbeeld door het plaatsen van geluidsschermen of het aanbrengen van geluidsabsorberend asfalt). Omgevingswaarden die daaraan niet voldoen, zijn ondoelmatig. Het opnemen daarvan in het omgevingsplan is daarmee in beginsel niet passend. Ook voor niet lokaliseerbare of mobiele bronnen, of voor activiteiten of bronnen die (milieu)gevolgen hebben op een groter schaalniveau dan het desbetreffende gemeentelijke gebied, zijn gemeentelijke omgevingswaarden niet geschikt. In die gevallen is normstelling door de provincie of het Rijk aangewezen. Dergelijke in het omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden moeten uiteraard aansluiten bij de functies van de fysieke leefomgeving die in dat plan zijn toegewezen.

Provincies

Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Ook hier geldt dat die omgevingswaarden alleen zinvol en doelmatig zijn als deze betrekking hebben op gevolgen van activiteiten of bronnen binnen het provinciaal grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied. Deze moeten beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door gemeenten of provincies. De provincie kan geen omgevingswaarden stellen voor aspecten waarvoor het Rijk omgevingswaarden heeft gesteld, tenzij het Rijk heeft bepaald dat bij omgevingsverordening aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden gesteld.

Voor twee onderwerpen bevat het wetsvoorstel een opdracht tot het stellen van provinciale omgevingswaarden. Het gaat om de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld. Deze verplichting is een voortzetting van de regeling van de Waterwet.

Bij de vaststelling van omgevingswaarden door de provincie waarvoor niet al op wetsniveau de opdracht is gegeven moet het subsidiariteitsbeginsel, zoals vervat in artikel 2.3, tweede lid, in acht worden genomen. Het ligt voor de hand dat die motivering wordt opgenomen in het voorstel van gedeputeerde staten, inhoudende vaststelling van de omgevingswaarde door provinciale staten, of in de toelichting bij de omgevingsverordening. Voor de omgevingswaarden waarvoor het wetsvoorstel opdracht geeft is de subsidiariteitsafweging al door de wetgever gemaakt en hoeft de provincie deze bij de uitvoering van die opdracht niet te herhalen.

Rijk

Ook het Rijk kan omgevingswaarden vaststellen. Het wetsvoorstel bevat een opsomming van omgevingswaarden voor het milieu, die op rijksniveau door middel van een algemene maatregel van bestuur in ieder geval moeten worden vastgesteld. Deze verplichting biedt de basis voor de implementatie van de richtlijnen luchtkwaliteit, de nec-richtlijn, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de Seveso-richtlijn. Op dit moment zijn sommige omgevingswaarden geformuleerd op wetsniveau, andere op het 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 bij algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is dat de rijksomgevingswaarden, de instructieregels, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en de regeling van de monitoring in één algemene maatregel van bestuur worden gebundeld.

Het wetsvoorstel bevat voor het Rijk ook de verplichting tot het stellen van omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstromingen).

Als het Rijk een omgevingswaarde stelt, waarvoor niet al op wetsniveau de opdracht is gegeven, moet de subsidiariteitsafweging van artikel 2.3, derde lid, worden doorlopen.

Onderbouwing

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft onderzoek plaatsgevonden waarbij is gevraagd op basis van inbreng van deskundigen een visie te ontwikkelen op de werking van omgevingswaarden. Dat advies⁷⁷ is voor een belangrijk deel in het wetsvoorstel vertaald. Eén kernelement is het voorstel om het huidige onderscheid tussen grens-, richt- en streefwaarden zoals dat in de Wet milieubeheer is opgenomen los te laten. Daarmee wordt betere aansluiting mogelijk op 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 behaald of welke inspanning geleverd moet worden en wie daarvoor (samen of alleen) het best kan zorgen. In het wetsvoorstel heeft dat vorm gekregen met de bepaling, dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden bepaald of de waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt.

Eén onderdeel van het eerdergenoemde advies is niet overgenomen. Het betreft het voorstel om een omgevingswaarde niet alleen te laten gelden voor de overheid, 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 geldende verplichtingen op grond van algemene regels of beschikkingen die vaak een doorwerking vormen van omgevingswaarden (bijvoorbeeld een milieuzone) zou via de zorgplicht een tweede verplichting vanuit die omgevingswaarden gaan gelden. Dit kan leiden tot juridisering en tot rechtsonzekerheid en problemen met de uitvoerbaarheid van regelgeving. Ter illustratie: de vraag kan opkomen 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. Een dergelijk effect van regelgeving is niet wenselijk. 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. De overheid kan deze vervolgens laten doorwerken naar burgers en bedrijven in de vorm van regels en voorschriften.

Geen voorkeur voor wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen

Het wetsvoorstel regelt op een aantal plaatsen dat bestuursorganen bevoegdheden kunnen toepassen om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde «omgevingswaarden» of voor het bereiken van «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving». Dit is het geval bij de grondslagen voor instructieregels. Ook wordt in het artikel

⁷⁷ AT Osborne Legal, Visie op omgevingsnormen, augustus 2012.

dat de inhoud van een programma regelt aangegeven dat een programma maatregelen kan bevatten om aan «een of meer omgevingswaarden» te voldoen of «een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» te bereiken. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, worden geformuleerd door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook deze doelstellingen zijn, net als omgevingswaarden, een nadere uitwerking van de maatschappelijke doelen van de wet zoals geformuleerd in artikel 1.3. Deze «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van overheden. Ze krijgen uitsluitend een bindende werking naar andere overheden of burgers en bedrijven als juridisch bindende regels worden gesteld om deze doelstellingen te bereiken.

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen over de keuze hoe een bestuursorgaan beleidsdoelstellingen vastlegt. Het staat een bestuursorgaan vrij om beleidsdoelstellingen te stellen en deze direct in rechtsregels vast te leggen of deze in een beleidsdocument op te nemen (bijvoorbeeld een omgevingsvisie of een ander beleidsdocument). Als een bestuursorgaan een beleidsdoelstelling een wettelijke status wil geven, dan biedt het wetsvoorstel daartoe verschillende mogelijkheden. Een beleidsdoelstelling kan dus in de vorm van een omgevingswaarde (met specifieke rechtsgevolgen) of een instructieregel worden vastgelegd, maar een doelstelling kan bijvoorbeeld ook worden vertaald in een beoordelingsregel voor vergunningen of in algemene regels voor activiteiten. 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 van mens en dier en het ecologisch evenwicht. Stel dat een provincie een beleid tot bescherming en waar mogelijk verbetering van de nachtelijke duisternis vaststelt voor een gebied dat nog door een grote mate van die duisternis wordt gekenmerkt. 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, zoals het stellen van instructieregels voor omgevingsplannen waarin nieuwe activiteiten worden toegestaan met lichtuitstraling tot gevolg, het doven of dimmen van de straatverlichting, het verbieden van lichtuitstraling door stallen of glastuinbouw, of 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 meest passend zijn om de beleidsdoelstelling te realiseren dat in de omgevingswaarde is genormeerd.

De desbetreffende provincie zou in plaats daarvan ook de keuze kunnen maken om de beleidsdoelstelling een onderdeel te laten zijn van de provinciale omgevingsvisie. Die beleidsdoelstelling 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 desbetreffende gebied. Ook kan worden gedacht aan de inzet van direct tot burgers gerichte algemene regels als dat bijdraagt aan het doelbereik⁷⁸, of het uitvoeren van feitelijke maatregelen door de provincie zelf (zoals het dimmen van verlichting langs provinciale wegen).

⁷⁸ Zie overigens de wettelijke beperking die is opgenomen in artikel 4.2, tweede lid van het wetsvoorstel.

4.2.6 Instructieregels en instructies

Algemeen

Vanuit hun zorg voor de fysieke leefomgeving en ter waarborging van de eenheid in de decentrale taakbehatiging kunnen de provincies en het Rijk voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden. Dit kan ingegeven zijn vanuit:

- een specifieke taak die in deze of een andere wet aan de provincie of het Rijk is toegekend (bijvoorbeeld het behoeden van de staat en werking van provinciale of rijksinfrastructuur);
- de behatiging 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);
- een provinciaal of nationaal belang dat de provincie of het Rijk met het oog op de bescherming en behatiging van die hogere belangen aan zich trekt;
- internationale verplichtingen, waaronder EU-regelgeving.

Daarbij gaat het om onderwerpen die lokale of regionale belangen overstijgen, of waarbij de belangen van gemeenten of provincies kunnen botsen.

Voorbeelden van dergelijke belangen op rijksniveau zijn het beperken van nieuwe bebouwing en landaanwinning in het IJsselmeergebied of het bestemmen en beschermen van compensatiegebieden in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte in het kader van het Project Mainport Rotterdam. Dit is nu geregeld in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Op provinciaal niveau kan worden gedacht aan belangen als de bovenlokale problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behoeden van de staat en werking van provinciale infrastructuur.

De provincies en het Rijk kunnen voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door de bestuursorganen van decentrale overheden. De paragrafen 2.5.1 en 2.5.2 van het wetsvoorstel bevatten hiertoe twee bevoegdheden: de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels en die tot het geven van een instructie via een instructiebesluit.

Begrenzing van het gebruik van instructieregels en instructies

Voor de toepassing van de bevoegdheid van provincie en het Rijk tot het stellen van instructieregels en de bevoegdheid tot het geven van een instructie die gericht is tot een provincie, gemeente en waterschap geeft het wetsvoorstel enkele criteria die het gebruik van deze bevoegdheden begrenzen en sturen op terughoudend gebruik.

Dit zijn allereerst de subsidiariteitscriteria uit artikel 2.3, tweede en derde lid. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt ter bescherming of ter verwezenlijking van een provinciaal of nationaal belang, als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behatigd. Of als de uitoefening daarvan nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat. Het zal dan vaak gaan om maatschappelijk belangen die de lokale of regionale belangen overstijgen. Het kan ook gaan om de sturing van besluiten of taken van gemeenten, waterschappen of provincies die ongewenste gevolgen kunnen hebben tot ver buiten de grenzen van de gemeente, het waterschap of de provincie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen).

De aanwezigheid van een provinciaal belang kan allereerst voortvloeiën uit uitdrukkelijk bij de wet aan de provincies toegekende taken (zoals voor

stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis). Daarnaast kunnen provinciale staten ook zelf oordelen dat er sprake is van een provinciaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om bij omgevingsverordening instructieregels of instructies te geven. Provinciale staten kunnen daarbij door het Rijk behartigde nationale belangen ook als provinciale belangen aanmerken. Die belangenbehartiging (al dan niet met het geven van instructieregels of een instructie) door de provincie kan dan alleen plaatsvinden voor zover deze geen strijd oplevert met de behartiging van het belang door het Rijk.

Ook de aanwezigheid van een nationaal belang kan voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan het Rijk toegekende taken. Uit de wettelijke taak en verantwoordelijkheid van het Rijk voor een veilig luchtverkeer en de nationale veiligheid vloeit bijvoorbeeld 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 stroomgebiedsdistrict maatregelen te treffen. Of de verplichting op grond van het werelderfgoedverdrag om het cultureel en natuurlijk erfgoed te beschermen. Ook kan de vereiste coördinatie tussen het Rijk en waterschappen, waar het Rijk omwille van bepaalde nationale belangen als beheerder van een watersysteem optreedt, voldoende reden zijn om toepassing te geven aan de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels of instructies. Het Rijk kan ook andere onderwerpen aanmerken als van nationaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om instructieregels of instructies te geven. Voorbeelden hiervan zijn de nationale belangen die in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn benoemd en in het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn opgenomen.

De criteria in artikel 2.3 maken daarnaast expliciet dat de vorm en inhoud van instructieregels of instructies in een instructiebesluit niet verder mogen gaan dan wat voor een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel nodig is. In de motivering bij het desbetreffende besluit zal moeten worden aangegeven welke van de genoemde criteria aanleiding is of 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 en het parlement of provinciale staten kunnen zich vervolgens een oordeel vormen over de noodzaak ervan. Of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang blijft overigens uiteindelijk een politieke beoordeling, waarvan de toetsing door de rechter marginaal zal zijn.

Naast de begrenzing door de toepasselijkheid van de criteria uit artikel 2.3 is een tweede wettelijke begrenzing van het gebruik van deze instructiebevoegdheden dat deze zijn beperkt tot specifiek benoemde taken en bevoegdheden die bij wet aan de desbetreffende bestuursorganen zijn opgedragen (dit wordt hierna verder toegelicht). Bij de bevoegdheid tot het geven van instructies zijn daarnaast de belangen met het oog waarop instructies kunnen worden gegeven beperkt tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het samenhangend en doelmatig (regionaal) waterbeheer.

In de afweging of de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels of het geven van instructies wel of niet zal worden toegepast zullen daarnaast overigens ook de financiële effecten daarvan voor de gemeenten, de waterschappen of de provincies en de eventueel vereiste compensatie daarvan moeten worden betrokken. De financiële afweging draagt zo ook bij aan de gewenste zorgvuldigheid en selectiviteit in het gebruik van deze bevoegdheden.

Uit de reacties van VNG en UvW klonk een beduchtheid voor de in hun ogen ruime mogelijkheden voor instructieregels en instructies die het wetsvoorstel geeft aan de provincie en het Rijk. De expliciete wettelijke begrenzingen die aan de aanwending van die bevoegdheden zijn gesteld en die hiervoor zijn toegelicht zijn naar het oordeel van de regering zo

helder, dat voor een vrijpostig en al te ruimhartig gebruik van deze bevoegdheden niet hoeft te worden gevreesd.

Instructieregels

Instructieregels zijn bedoeld voor situaties waarin de regel of het samenstel van regels is gericht tot verschillende overheidsorganen. Er is sprake van een algemeenheid naar rechtssubject of naar gebied (of gebiedseenheid). Vaak zal de regel in de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur algemeen zijn naar tijd of naar rechtsfeit. Instructieregels lenen zich voor herhaalde toepassing: de norm moet steeds worden toegepast als de situatie zich voordoet die in de regeling is omschreven of is bedoeld. Deze 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 grondslagen voor het stellen van burgerbindende regels – hier «algemene regels» genoemd – zijn gelegen in afdeling 4.1 van het wetsvoorstel. Instructieregels kunnen bij algemene maatregel van bestuur of bij omgevingsverordening worden gegeven. Ze richten zich tot de inhoud, toelichting of motivering van een besluit dat een bestuursorgaan op grond van het wetsvoorstel neemt. Ook kunnen instructieregels worden gesteld over de uitoefening van een taak die in het wetsvoorstel aan een bestuursorgaan is toegedeeld. De besluiten en taken waarover instructieregels kunnen worden gegeven zijn in het wetsvoorstel limitatief benoemd.

De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels is niet beperkt tot de inkadering van taken en bevoegdheden van uitsluitend decentrale overheden. Met instructieregels kan ook een nadere invulling of begrenzing worden gegeven aan de uitoefening van taken en bevoegdheden binnen de eigen overheidslaag.

De figuur van instructieregels is ontleend aan de Wet ruimtelijke ordening (artikelen 4.1 en 4.3), aan de Waterwet (artikel 3.11), aan diverse artikelen in de Wet milieubeheer en aan andere wetten die in het wetsvoorstel opgaan. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels wordt in het wetsvoorstel dan ook niet beperkt tot ruimtelijke ordening, water of milieu, maar is toepasbaar voor alle beleidssectoren binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel. Dit is inherent aan de integratie van wetgeving die met het wetsvoorstel wordt beoogd.

Regels gericht op een besluit

De besluiten waarover door de provincie instructieregels kunnen worden gegeven zijn in het wetsvoorstel limitatief benoemd. Instructieregels van de provincie over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten kunnen gericht zijn tot 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. De provincie kan ook regels stellen over een projectbesluit van gedeputeerde staten, een projectbesluit van een waterschap en de legger of het peilbesluit van een waterschap.

De bevoegdheid van de provincie om instructieregels te geven over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is beperkt tot het stellen van regels over de wettelijk aan gemeenten en waterschappen toegedeelde taken en het stellen van regels ter uitvoering van de aan de provincie toegedeelde taken. Dit betekent dat instructieregels over of ter uitvoering van die taken in ieder geval betrekking kunnen hebben op onderdelen die in het omgevingsplan of de waterschapsverordening

krachtens de wet verplicht moeten worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn, zoals gebruiksregels of regels over bouwen en slopen in het omgevingsplan of de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De regels die worden gesteld vanwege toegedeelde taken kunnen ook betrekking hebben op in het omgevingsplan op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en op de omgevingsvergunningplichten in de waterschapsverordening.

Daarnaast kunnen provinciale instructieregels over het omgevingsplan beperkingen stellen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen. Verder kunnen instructieregels worden gesteld over de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in het omgevingsplan en over de maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Omwille van één belang kunnen door de provincie zowel instructieregels op grond van artikel 2.22 van het wetsvoorstel als beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen op grond van artikel 5.18, tweede lid, van het wetsvoorstel worden gegeven. Een voorbeeld hiervan is het beschermende regime voor het Natuurnetwerk Nederland⁷⁹. Bij omgevingsverordening worden beschermende instructieregels gegeven die beperkingen bevatten over de bevoegdheid van de gemeenteraad om het omgevingsplan vast te stellen. De beperking is dat in het omgevingsplan geen activiteiten mogelijk gemaakt mogen worden die het natuurnetwerk aantasten. Een vergelijkbare beperking moet ook kunnen gelden voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. De omgevingsverordening kan daarom op grond van artikel 5.18, tweede lid, beoordelingsregels bevatten voor afwijkactiviteiten die het Natuurnetwerk Nederland raken, dit in aanvulling op de op grond van artikel 5.17 in combinatie met 5.20 bij algemene maatregel van bestuur gegeven landelijke beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten. Ook de besluiten waarover door het Rijk instructieregels kunnen worden gegeven zijn in het wetsvoorstel limitatief benoemd. Instructieregels van het Rijk over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten kunnen gericht zijn tot de verplichte programma's van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk en de programma's met een programmatische aanpak. Ook kunnen deze regels gaan over het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Ook kunnen regels worden gegeven over een projectbesluit van het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of het projectbesluit van een Minister en over een legger of peilbesluit en het calamiteitenplan van de beheerder van een waterstaatswerk.

De bevoegdheid van het Rijk om instructieregels te geven over omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen is beperkt tot het stellen van regels over de wettelijk aan gemeenten, waterschappen en provincies toegedeelde taken en het stellen van regels ter uitvoering van de aan het Rijk toegedeelde taken. Dit betekent dat instructieregels over of ter uitvoering van die taken in ieder geval betrekking kunnen hebben op die onderdelen die in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening krachtens de wet verplicht moeten worden opgenomen. Instructieregels van het Rijk die worden gesteld vanwege toegedeelde taken kunnen ook betrekking hebben op in het omgevingsplan of de omgevingsverordening op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en op de omgevingsvergunningplichten in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Ook kunnen instructieregels van het Rijk beperkingen stellen aan omgevingswaarden die gemeenten of provincies op eigen initiatief in het

⁷⁹ Voorheen «ecologische hoofdstructuur».

omgevingsplan of de omgevingsverordening opnemen. Verder kan het Rijk instructieregels geven over de instructieregels in de omgevingsverordening en over daarin opgenomen beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit of voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan over de toedeling van functies aan locaties of de met het oog daarop gestelde regels. Ook kunnen instructieregels worden gesteld over de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels daarover en de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in het omgevingsplan en over de maatwerkregels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening.

Bij het stellen van instructieregels over besluiten zal zo nodig ook helderheid moeten worden geboden over de gevolgen voor bestaande situaties en het overgangsrecht.

Regels gericht op een taak

Over taken kunnen ook instructieregels worden gegeven. De provincie kan regels stellen over de uitoefening van de in afdeling 2.4 aan de gemeente, het waterschap en de provincie toegedeelde taken en over de wijze van uitvoering van een maatregel uit een door gedeputeerde staten vastgesteld programma met een programmatische aanpak. Het Rijk kan instructieregels stellen over de uitoefening van de in afdeling 2.4 aan de gemeente, het waterschap, de provincie en het Rijk toegedeelde taken, de uitoefening van de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het instellen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies, en over de wijze van uitvoering van een maatregel uit een programma met een programmatische aanpak van een Minister. Met instructieregels kunnen geen nieuwe taken worden toegedeeld. Wel kunnen op wetsniveau toegekende taken worden gespecificeerd of geconcretiseerd waardoor als het ware een «nadere» taak ontstaat.

Niet juist of niet tijdig uitvoering geven aan een instructieregel

Bij instructieregels moet een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan die regels. Wanneer niet juist, niet volledig of niet tijdig uitvoering wordt gegeven aan een instructieregel kan er geen instructieregel of instructie met een hernieuwde opdracht worden gegeven. Er is dan immers al «een vordering van regeling of bestuur» gedaan. In dat geval kan kunnen de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatstreding* worden toegepast.

Getrapte instructieregels

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 met het oog op nationale belangen. Daartoe is dan ook een grondslag voor getrapte instructieregels opgenomen: provincies kunnen, onder bij algemene maatregel van bestuur in de instructieregel te bepalen voorwaarden met het oog op een nationaal belang, in hun verordening de bepalingen die zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur met instructieregels aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen). Ook kunnen ze, als dat bij de maatregels is bepaald, daarvan afwijkende instructieregels stellen 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.⁸⁰

Afwegingsruimte

Instructieregels mogen naar hun vorm en inhoud niet verder gaan dan hetgeen een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel vergt. Dit volgt uit de toepasselijkheid van artikel 2.3 dat criteria bevat voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen (subsidiariteit). De grondslagen voor het stellen van instructieregels bieden daarom ruime mogelijkheden voor het bieden van flexibiliteit ofwel afwegingsruimte voor bestuursorganen tot wie de instructieregels gericht zijn. Dit betekent dat instructieregels niet alleen zeer dwingend en uitputtend kunnen worden geformuleerd, maar ook dat zij beperkte of ruime mogelijkheden bieden voor het maken van een afweging door het bestuursorgaan tot wie de instructieregel gericht is. Ook kan bij de instructieregel worden bepaald dat onder daarbij aan te geven voorwaarden afwijking, verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel mogelijk is bij het besluit waarop de regel betrekking heeft. Dit maakt het mogelijk om bij het stellen van instructieregels afhankelijk van de aard en weging van het te beschermen belang in een optimale balans tussen bescherming van het belang en afwegingsruimte te voorzien. Hetzelfde geldt voor instructieregels over taken. Ook deze kunnen afhankelijk van de aard en weging van het te beschermen belang meer of minder ruimte bieden voor het maken van uitvoeringskeuzen. De manier waarop de bestuursorganen hun bevoegdheden aanwenden en gebruik maken van de geboden afwegingsruimte («aan de voorkant», zoals in paragraaf 2.5 aangeduid) is gekoppeld aan procedurele eisen. Die moeten ertoe leiden dat de afweging transparant plaatsvindt, omkleed met de nodige procedurele waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming.

Ontheffing

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid voor een ontheffing van de instructieregel (de in paragraaf 2.5 aangeduide afwijkingsmogelijkheid). Hoewel 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 ontheffingsmogelijkheid kan dat opheffen. Deze ontheffing is bedoeld voor situaties waarbij de uitoefening van een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat met de regel wordt gediend. Daarvan kan sprake zijn als ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet waren te voorzien. Een ontheffing kan bijvoorbeeld worden toegepast om ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven in overeenstemming te brengen met de belangen die met de regel worden beschermd. Een voorbeeld van een dergelijke ontheffing is de ontheffing voor een wijziging van het omgevingsplan in afwijking van de in het luchthavenindelingsbesluit of luchthavenbesluit gestelde regels over het luchthavengebied of beperkingengebied van een luchthaven. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het oorspronkelijk beoogde doel of belang waarop de instructieregel betrekking had.

⁸⁰ 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) (Stb. 2012, 306).

Wettelijk verplichte instructieregels

Voor diverse onderwerpen is op wetsniveau aangegeven dat het stellen van instructieregels hiervoor verplicht is, omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen. Zo is het Rijk bijvoorbeeld verplicht tot het stellen van instructieregels over de door de provincie in de omgevingsverordening op te nemen regels met het oog op het behoud van cultureel erfgoed, het beperken van geluidhinder in stiltegebieden, het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit drinkwater wordt gewonnen en het behoeden van de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur en openbare wegen in beheer bij de provincie.

Ook is het Rijk verplicht tot het stellen van instructieregels over de inhoud van de verplichte programma's; het gaat daarbij om de implementatie van de EU-regelgeving. Een ander voorbeeld is de verplichting tot het stellen van instructieregels over het omgevingsplan en projectbesluiten voor de luchthavengebieden en beperkingengebieden voor luchthavens. Ook moet het Rijk in het belang van de gezondheid en veiligheid van zwemmers en ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn instructieregels over de provinciale taken op het gebied van zwemwater stellen. Daarnaast is het Rijk verplicht om over omgevingsplannen en projectbesluiten instructieregels te stellen voor het behoud van cultureel erfgoed, de externe veiligheid van opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en de geluidbelasting van weg, spoor en industrieterreinen en het behoeden van de staat en werking van infrastructurele en andere voorzieningen voor de landsverdediging of nationale veiligheid. Ook is vastgelegd dat het Rijk instructieregels zal geven over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen, dit ter uitvoering van de richtlijn stedelijk afvalwater.

De instructie

Naast de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid voor het Rijk en de provincies tot het geven van een instructie. De instructie is bedoeld voor de proactieve 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. De instructiebevoegdheid is aangewezen als het stellen van instructieregels wegens het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van uitvoering minder voor de hand liggend is. 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. De instructie kan gericht zijn tot het bestuur van een gemeente, waterschap of provincie. Een instructie van de provincie kan worden gegeven bij een besluit van gedeputeerde staten. Deze kan gericht zijn tot het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur.

Een instructie kan worden gericht tot één of een beperkt aantal gemeenten, provincies of waterschappen en strekt er toe om de in het wetsvoorstel in algemene zin toegedeelde taken of bevoegdheden verder te concretiseren. Instructies scheppen een nieuwe rechtsplicht voor het bestuursorgaan of openbaar lichaam tot wie zij zijn gericht. Dit betekent dat als niet of niet naar behoren uitvoering wordt gegeven aan een instructie er sprake is van taakverwaarlozing.

Een instructie is een besluit dat niet van algemene strekking is. Het is dus een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. Een instructie kan een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een

voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van het wetsvoorstel, maar ook op een feitelijk handelen ter uitvoering van een taak of bevoegdheid op grond van het wetsvoorstel in de vorm van een doen of nalaten. De instructie omvat dus niet alleen normstelling. Het kan ook een opdracht bevatten tot het nemen van concrete besluiten of maatregelen in concrete gevallen. Vergelijkbare bevoegdheden (de proactieve aanwijzingsbevoegdheden) zijn nu te vinden in de Waterwet, de Wro en de Monumentenwet 1988.

Voorbeelden van instructies:

- Voor de instructie gericht op een besluitbevoegdheid van een bestuursorgaan kan worden gedacht aan een instructie voor één of een beperkt aantal provincies of gemeenten met de opdracht om voor de realisatie van een waterbergingsgebied een specifieke functieaanduiding of beperkende gebruiksbepalingen 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 de 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.
- 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 openbaar lichaam op te dragen. Bijvoorbeeld door bij de instructie op te dragen om een beheersmaatregel te nemen of een bepaalde handeling uit te voeren. Verder kan een instructie benut worden om in een specifiek geval aan te geven wat moet worden verstaan onder een algemeen geformuleerde norm (zoals «doelmatige bescherming»).

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 of beslissingsruimte, 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.

Het Rijk en de provincies moeten terughoudend omgaan met deze bevoegdheid. Voorafgaand aan het geven van een instructie zal met het desbetreffende bestuursorgaan ambtelijk en bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd. Dit bestuurlijke overleg wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Omdat dit overleg of een bestuurlijk verzoek tot medewerking in de praktijk meestal tot overeenstemming leidt, zal de instructie daarom slechts zeer beperkt worden toegepast (zoals ook in de huidige praktijk onder de Wro en Waterwet). Op de aanwending van de bevoegdheid om een instructie te geven is de subsidiariteitsafweging van artikel 2.3 van toepassing. Een instructie kan uitsluitend worden gegeven als dat nodig is met het oog op een provinciaal of nationaal belang, tenzij dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen respectievelijk de provinciebesturen kan worden behartigd (artikel 2.3, tweede lid, onder a en derde lid, onder a) of als dat nodig is met het oog op een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat (artikel 2.3, tweede lid, onder b en derde lid, onder b). Als een instructie wordt gegeven omwille van een provinciaal of nationaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder

a of derde lid, onder a, kan het niet zo zijn dat dit belang pas bij het geven van de instructie blijkt. In die gevallen moet de aanwezigheid van dat belang al kenbaar zijn uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie of van het Rijk openbaar is gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota. Als de instructie wordt gegeven als dat nodig is met het oog op een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, dan zijn de desbetreffende taken en bevoegdheden al kenbaar uit de wet en geldt deze eis vanzelfsprekend niet. De reikwijdte van de bevoegdheid tot het geven van een instructie is beperkt en vergelijkbaar met die onder de Wro en de Waterwet. De belangen met het oog waarop instructies kunnen worden gegeven zijn de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het samenhangend en doelmatig (regionaal) waterbeheer. Ook de aanwijzing uit de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988 heeft een herkenbare voortzetting gekregen.

Enkelvoudige of doorlopende toepassing

Anders dan bij 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 de instructie worden bepaald dat de instructie voor een langere termijn blijft gelden. Een voorbeeld van een dergelijke instructie is de instructie om in het omgevingsplan te voorzien in de bescherming van een bepaald gebied zoals een beschermd stads- of dorpsgezicht en in die bescherming te blijven voorzien totdat de instructie wordt ingetrokken. De instructie is niet bedoeld voor herhaalde of achtereenvolgende toepassing door meerdere bestuursorganen. Als een seriële toepassing van de instructie wordt gewenst, moeten instructieregels worden gegeven.

Verhouding met interbestuurlijk toezicht instrumentarium

Als proactief beïnvloeding van besluitvorming of van het handelen van een ander bestuursorgaan is gewenst, is de instructie door middel van een instructiebesluit het aangewezen instrument. De instructie is geen instrument voor interbestuurlijk toezicht. Als 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 doordat de toepassing van de instructiebevoegdheid is uitgesloten als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium.

Dit betekent dat geen instructie met een hernieuwde of herhaalde opdracht kan worden gegeven als niet juist of niet volledig uitvoering wordt gegeven aan een taak, bevoegdheid of instructieregel op grond van het wetsvoorstel. In dat geval (waar achteraf moet worden gereageerd op een onwenselijk besluit of een onwenselijke handeling) kan toepassing worden gegeven aan de bevoegdheden tot vernietiging of indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten of, voor zover het vernietiging betreft jegens een waterschap, op grond van het wetsvoorstel of de Waterschapswet. Als een instructieregel een open geformuleerde norm bevat en in een concreet geval niet voldoende uitvoering wordt gegeven aan die regel, bestaat wel de mogelijkheid om die regel voor dat concrete geval te concretiseren door middel van een instructie. Door die instructie ontstaat een nieuwe rechtsplicht voor het bestuursorgaan tot wie zij is gericht.

In één situatie kan de instructiebevoegdheid wel in het kader van het interbestuurlijk toezicht worden ingezet. Dit betreft de situatie dat achteraf moet worden ingegrepen omdat door een gemeente, provincie of waterschap een onwenselijke feitelijke handeling is uitgevoerd. Het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium bevat geen mogelijkheid tot schorsing en vernietiging van feitelijke handelingen om deze zo ongedaan te maken. Ook de bevoegdheid tot indeplaatstreding is niet goed geschikt voor het ongedaan maken van feitelijke handelingen. Deze indeplaatstredingsbevoegdheid is vooral geschikt in situaties waarin wordt nagelaten een medebewindstaak of -bevoegdheid uit te oefenen. Bij het ongedaan maken of herstel van ongewenste feitelijke handelingen kan dus wel op een reactieve wijze gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van een instructie. In het wetsvoorstel is in lijn hiermee één uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat het gebruik van de instructie niet aan de orde is als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium. In artikel 19.16 (bevoegdheden in bijzondere omstandigheden) is geregeld dat een instructie gegeven kan worden wanneer het waterschapsbestuur niet of niet voldoende optreedt bij gevaar.

Niet juist of niet tijdig uitvoering geven aan een instructie

Als niet of niet naar behoren of niet binnen de aangegeven termijn uitvoering wordt gegeven aan een instructie is er sprake van taakverwaarlozing. Dan kan toepassing worden gegeven aan de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten schorsing en vernietiging of indeplaatstreding zoals geregeld in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en dit wetsvoorstel.

Voor de (toezicht)relatie tussen provincie en waterschap biedt het wetsvoorstel in aanvulling op de regeling in de Waterschapswet 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 biedt het wetsvoorstel aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid tot indeplaatsstelling tegenover het waterschapsbestuur. Deze bevoegdheid is qua uitwerking geharmoniseerd met de ministeriële bevoegdheid tegenover de provincies. Indeplaatstredingsbevoegdheden bieden de benodigde doorzettingsmacht om de kennelijk aanwezige patstelling te doorbreken, die zou kunnen ontstaan wanneer de andere overheid de instructie niet uitvoert. Totdat wordt overgegaan tot indeplaatstreding zullen eerst 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 niet is beperkt tot feitelijke handelingen maar ook de besluitbevoegdheden van het waterschapsbestuur kan betreffen, voorziet het wetsvoorstel ook in de bevoegdheid voor de Kroon tot vernietiging van in strijd met een instructieregel of een instructie genomen waterschapsbesluiten. Ook hiervoor geldt dat voordat een voordracht voor vernietiging wordt gedaan een bestuurlijk traject zal worden doorlopen in overeenstemming met de interventieladder uit het beleidskader schorsing en vernietiging.

Als er sprake is van een met een instructie strijdig genomen besluit staat voor het Rijk of de provincie overigens ook de weg van beroep open. Dat naast de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten ook de weg van beroep open staat leidt niet tot een dubbeling van procedures of een mogelijkheid tot herkansing. Aan een dubbeling van procedures staat artikel 10:38, tweede lid, Awb in de weg. In dat artikel is bepaald dat een genomen besluit niet kan worden vernietigd als het nog vatbaar is voor bezwaar of beroep. Herkansing wordt uitgesloten in artikel 10:37 Awb. In dat artikel is geregeld dat, wanneer een rechter over een besluit een

uitspraak heeft gedaan, dat besluit niet kan worden vernietigd op gronden die in strijd zijn met de uitspraak van de rechter.

Instructie tot aanwijzing en bescherming stads- of dorpsgezicht

In het wetsvoorstel is, mede ter uitvoering van het verdrag van Granada, een specifieke grondslag opgenomen voor de instructie tot aanwijzing van een stads- of dorpsgezicht als rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Deze instructie heeft tot strekking dat in het omgevingsplan de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht aan het desbetreffende gebied moet worden gegeven en dat voorzien moet worden in de bescherming daarvan. Daarbij moet, gelet op het verdrag van Granada, het omgevingsplan onder andere voorzien in een op de karakteristieken van het stads- of dorpsgezicht afgestemd verbod tot het slopen van bouwwerken.

Bestuursovereenkomsten als alternatief instrument voor beleidsdoorwerking

Schriftelijke bestuursovereenkomsten (in de huidige praktijk ook wel convenanten, bestuursakkoorden, bestuurs-, beleids- of bevoegdheidsovereenkomsten genoemd) zijn voor bestuursorganen en bestuurders een nuttig instrument 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 worden aangeduid als een «meta-instrument». De bestuursovereenkomst biedt de mogelijkheid om de wijze van inzet van de wettelijke bevoegdheden en taken uit het wetsvoorstel af te stemmen.

De bestuursovereenkomst kan in een beperkt aantal gevallen ook worden ingezet 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 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 instructieregels te stellen of een instructie te geven is het feit dat een bestuursovereenkomst niet eenzijdig wordt opgelegd maar gebaseerd is op wederzijdse instemming. Dit vergroot het bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering. Ook kent de bestuursovereenkomst een grote mate van vormvrijheid, waardoor deze «op maat» en met de gewenste flexibiliteit kan worden vormgegeven.

Een bestuursovereenkomst kan niet worden gebruikt als alternatief voor 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 worden gebruikt als alternatief voor die bevoegdheden die gekenmerkt worden door een bredere werking dan alleen die tussen bestuursorganen onderling.

4.2.7 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving wordt systematisch vastgelegd; het is een samensmelting van de versnipperde bepalingen en niet wettelijk vastgelegde elementen van de overheidszorg.
- De specifieke taken van de verschillende overheden worden op een inzichtelijke 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 regels van gemeenten, waterschappen en provincies voor de fysieke leefomgeving, die nu verspreid zijn over verschillende verordeningen en bestemmingsplannen, worden gebundeld in één omgevingsplan, één waterschapsverordening en één omgevingsverordening.
- 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 en gesystematiseerd door een eenduidige regeling voor omgevingswaarden in combinatie met instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

4.2.8 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 domeinen van het omgevingsbeleid;
- beter inzicht en betere kennis van de bijzondere taken van de verschillende overheden;
- slimmer en doeltreffender beleid van de overheid door instrumentele verbreding en vereenvoudiging;
- betere en snellere implementatie van internationale verplichtingen;
- goede grondslag om te komen tot een bundeling en vereenvoudiging van de uitvoeringsregelgeving;
- de bundeling van regels in omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening maakt de regels veel beter toegankelijk voor burgers en bedrijven;
- het omgevingsplan leidt tot een enorme afname van bestemmingsplannen en verordeningen op gemeentelijk niveau en leidt tot betere afstemming van de regels;
- de begrijpelijkheid neemt sterk toe doordat de geldende versie van het gehele omgevingsplan digitaal beschikbaar is;
- het integrale karakter van het omgevingsplan en de verordeningen bevordert materiële integratie. Deelonderwerpen zoals «goede ruimtelijke ordening» of «het beschermen 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;
 - in een omgevingsplan kan nieuw beleid in één keer voor het gehele grondgebied worden geïmplementeerd in plaats van door herziening van een groot aantal bestemmingsplannen. Dit vermindert de bestuurlijke lasten 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.

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. In deze documenten kunnen bestuursorganen beleidsdoelen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving opnemen en aangeven hoe deze worden bereikt. Een bestuursorgaan geeft zo beleidsmatig invulling aan zijn taken en bevoegdheden en daarmee aan de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving.

4.3.2 Instrumentarium

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de 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 (weergegeven in afdeling 1.2). 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 visievaststellende overheid. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Daarmee is de omgevingsvisie een belangrijk element in de paradigma-wisseling zoals in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting staat omschreven. 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.⁸¹ Gemeenten, waterschappen,

⁸¹ De Europese Unie hanteert in de relevante EU-richtlijnen zowel de term «plan» als «programma» voor de rechtsfiguren die in dit hoofdstuk zijn opgenomen, zonder een aanwijsbaar onderscheid. Deze plannen en programma's wordt hier aangeduid met de term «programma».

provincies en het Rijk werken daarin het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Zo kan een bestuursorgaan een programma opstellen voor een aspect van de fysieke leefomgeving, zoals recreatie of landschap, maar een programma kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling van een bepaald gebied. Verder kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken.

Een programma is vooral uitvoeringsgericht; de nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het staat het bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma's op te stellen voor deze aspecten of voor deelgebieden. In een aantal situaties zijn – gelet op EU-richtlijnen – programma's verplicht. Dit is onder meer aan de orde voor geluidbeheersing, stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer. Daarnaast moet een programma worden opgesteld als uit monitoring op grond van afdeling 20.1 blijkt dat (op korte termijn) niet meer wordt voldaan aan bepaalde omgevingswaarden zoals deze op grond van afdeling 2.3 zijn vastgesteld. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat wel aan die omgevingswaarden wordt voldaan. 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. Dergelijke programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden aangeduid als «programma's met een programmatische aanpak». Een dergelijk programma is vooral bedoeld om in complexe situaties met veel nieuwe ontwikkelingen die beleidsdoelstellingen onder druk zetten die beleidsdoelstellingen toch te kunnen blijven behalen. Het gaat daarbij om beleidsdoelstellingen waarvoor een omgevingswaarde is vastgesteld of instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Bij deze laatstgenoemde categorie doelstellingen gaat het vooral om materiële beslisnormen, waarvoor een instructieregel (op grond van afdeling 2.5) of een beoordelingsregel (op grond van paragraaf 5.1.3) is gesteld. Op dit moment zijn twee programma's met een programmatische aanpak bekend: het Nationaal Samenwerkingprogramma Luchtkwaliteit, afgekort NSL en de programmatische aanpak stikstof (PAS). In paragraaf 4.3.6 wordt verder ingegaan op deze specifieke categorie programma's.

Status en voorbereiding

De omgevingsvisie en de programma's binden alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (net als bij de huidige structuurvisie of andere planfiguren die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgaan).⁸² Dit volgt uit het voor het wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt «scheiding van normstelling en beleid», zoals toegelicht in paragraaf 2.7. Beleidsregels in de zin van de Awb kunnen in een omgevingsvisie of programma worden opgenomen (ook deze binden alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf). 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 naar burgers en bedrijven zijn andere instrumenten beschikbaar. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van de omgevings-

⁸² Er zijn een paar uitzonderingen op dit uitgangspunt, zoals voor het beheerplan voor Natura 2000-gebieden (zie aldaar).

visie en programma's.⁸³ Wel moeten de vaststellende bestuursorganen zorg dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 Awb. Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door «een ieder» (en niet alleen door belanghebbenden). Met de openbaarmaking van omgevingsvisies en programma's wordt voor burgers, bedrijven en organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten.

Uitgaande van de uitgangspunten in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting, wordt bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving grote terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan omgevingsvisies en programma's. Uit de wet zelf volgt dat een omgevingsvisie integraal moet zijn. Voor omgevingsvisies worden – anders dan dat deze conform digitale standaarden elektronisch worden vastgesteld en de kennisgeving ook elektronisch plaatsvindt – geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten. Voor diverse programma's worden bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen gesteld over de inhoud, vorm en totstandkomingsprocedure. Dit is in ieder geval aan de orde bij verplichte programma's die volgen uit EU-richtlijnen, maar ook bij de programmatische aanpak.

De voorbereidingsprocedure wordt verder toegelicht in paragraaf 4.16.4 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 van samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het onderscheid tussen strategisch beleid (in omgevingsvisies) en meer uitvoeringsgericht beleid (in programma's) is hiervan een uitwerking. Juist op het strategische niveau is integratie van belang. Het voorziene stelsel voor beleidsplanning brengt samenhang in het beleid voor de fysieke leefomgeving door *integratie* van strategische planfiguren in de omgevingsvisie, door *afstemming* van (multi)sectorale programma's met meer uitvoeringsgerichte beleidsopgaven 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 wordt vastgelegd 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, de (multi)sectorale programma's leggen het accent op het tweede. Dit wil uitdrukkelijk niet zeggen dat een sectoraal programma geen strategische elementen en een 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 ontwikkelingsperspectief. Een

⁸³ Een uitzondering op de hoofdregel geldt voor onderdelen van programma's, die een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt er geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Zo staat tegen de onderdelen van het beheerplan voor Natura 2000-gebieden wel beroep open (zie ook paragraaf 6 van de toelichting).

bestuursorgaan kan – indien gewenst – een omgevingsvisie vergezeld doen gaan van één of meer programma's,

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 fysieke 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, zoals ook in paragraaf 1.4 is toegelicht. 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, aansluitend bij de reikwijdte van het begrip fysieke leefomgeving. 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, uitgaande van opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. 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 bestuurlijke lasten. Daarom wordt de uitvoering van het beleid verder uitgewerkt in (multi)sectorale programma's of programma's voor de ontwikkeling van deelgebieden. De nu bestaande structuurvisies voor specifieke onderwerpen zoals de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035⁸⁴ kunnen bijvoorbeeld als sectorale programma's 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. Programma's kunnen ook gelijktijdig met de omgevingsvisie worden

⁸⁴ Kamerstukken II, 33 473, nr. 1, bijlage.

vastgesteld. Wanneer nodig moeten programma's 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 desbetreffende bestuursorgaan. Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen. Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen een zelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen. Het beleid zoals dat in een omgevingsvisie of een programma wordt vastgelegd kan samenhang vertonen met dat van andere bestuursorganen. Bestuursorganen zijn in dergelijke gevallen op grond van de algemene afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel verantwoordelijk voor een goede afstemming met die andere bestuursorganen.

Voor de uitvoering van in omgevingsvisies en 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 andere instrumenten die een bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft. Dat kan in de omgevingsvisie of het programma zelf worden beschreven. Het zal – zeker bij programma's – vaak gaan om actieve maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving, zoals 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 andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te kunnen bereiken. Onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen waarvoor publiekrechtelijke besluitvorming nodig is en maatregelen waarvoor dat niet nodig is. Voorbeelden van laatstgenoemde maatregelen zijn 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 de 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 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 – zoals hiervoor toegelicht – 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 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. Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert. Op deze manier wordt maximale vrijheid geboden bij de vormgeving van een omgevingsvisie en van programma's. De 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 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 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. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een projectbesluit of een vergunning. Daarmee kan overigens ook direct worden begonnen, zonder eerst een programma voor een deelgebied op te stellen. Bij de voorbereiding van het programma of het concrete besluit kan de «sneller en beter»-aanpak worden gevolgd (zie ook paragraaf 4.16.4 van deze memorie van toelichting).

Een beoogd voordeel van het gebruik van een omgevingsvisie en van programma's is – net als in de huidige situatie – dat de Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast op de gronden die worden ontwikkeld. 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 zou dan dus aanwijzingen voor de bestemming van een gebied moeten bevatten. Definitieve keuzen hierover hangen echter af van de resultaten van de lopende evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Verhouding tussen beleidsplanning en andere instrumenten

De omgevingsvisie en programma's zijn belangrijke schakels in de beleidscyclus van een bestuursorgaan. Zo spelen een omgevingsvisie en vooral 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 echter geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma⁸⁵, een projectbesluit of wijziging van decentrale regelgeving. Het is 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. Daarom is de subsidiariteitsbepaling uit artikel 2.3 ook niet van toepassing op omgevingsvisies en programma's.

Bestuursorganen kennen een grote mate van vrijheid om beleidsdocumenten naar eigen inzicht 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 en kunnen leiden tot ingewikkelde procedures, juridisering van het stelsel en daarmee tot onnodige bestuurlijke lasten. Ook zou het beleidsmatige karakter en daarmee de werking van deze documenten onder druk komen te 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 actueel en op elkaar afgestemd blijven. Vooral dan kunnen deze beleidsdocumenten hun functie goed vervullen. Het vaststellende bestuursorgaan heeft ook baat bij een actuele omgevingsvisie en bij programma's die *up to date* zijn. Het geeft het bestuursorgaan zelf, als referentiekader bij de uitoefening van taken en bevoegdheden, en andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helderheid over het meest actuele beleid. Zij moeten op dit vastgelegde beleid kunnen vertrouwen.

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 vaststellende bestuursorgaan, bijvoorbeeld in de afstemming van de omgevingsvisie met omgevingsvisies van andere bestuursorganen en programma's. Ook worden op deze manier 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 desbetreffende bestuursorgaan om te beoordelen of de omgevingsvisie actueel is of dat wijziging nodig is. De looptijd van de visie kan overigens 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 de 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

⁸⁵ Dit geldt niet voor het regionale waterprogramma, dat doorwerking kent in het waterprogramma van waterschappen. Zie daarvoor paragraaf 4.3.9.

vastgesteld.⁸⁶ Ook leidt een verplichting niet automatisch tot kwalitatief goede plannen of adequaat omgevingsbeleid. 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. Dit komt in de plaats van bestaande sectorale planverplichtingen op het gebied van water, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Dit sluit 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 bestuursorgaan. Een integrale omgevingsvisie voorkomt ook dat meerdere (sectorale) strategische visies op provinciaal en rijksniveau worden vastgesteld, zodat het bevoegd gezag bij de uitoefening van een bevoegdheid in de fysieke leefomgeving slechts naar één eigen visie hoeft te kijken. Ook wordt de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving blijvend geborgd, omdat ook sectoraal ingegeven aanpassingen van het beleid steeds in het bredere kader van de fysieke leefomgeving worden gezien. Bovendien wordt zo aan burgers, bedrijven en andere overheden duidelijkheid geboden over het omgevingsbeleid van een bestuursorgaan. 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

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en verschillende elementen bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan programma's voor uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen (zelfbindend) voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt (bijvoorbeeld door beleidsregels op te nemen). Een programma bevat 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:

- Verplichte programma's als sprake is van (dreigende) overschrijding van een 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 afdeling 2.3 vastgestelde omgevingswaarden. Het maakt daarbij niet uit of het om een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting gaat. 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 en de verantwoording ervan. In dit verband speelt de monitoring van omgevingswaarden (op grond van afdeling 20.1) een belangrijke rol. Het wetsvoorstel kent een rapportageverplichting van de monitoringsresultaten aan de hand waarvan een programmaverplichting 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 omgevingslawaa), het stroomgebieds-

⁸⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 30 938, nr. L, bijlage).

- beheerplan (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 dan vooral om waterprogramma's van het Rijk en de provincies en waterbeheerprogramma's van waterschappen. Daarnaast gaat het ook om beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, in de meeste gevallen vast te stellen door het provinciaal bestuur. De inhoudelijke en procedurele eisen die vanuit de EU-richtlijnen worden gesteld aan de programma's, worden bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd (op grond van de afdelingen 2.5 en 16.8).
- Een bijzonder (facultatief) programma dat maatregelen bevat om te voldoen aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving die is vastgelegd in een materiële beslisnorm, 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 desbetreffende gebied plaats aan de hand van dat programma. In een omgevingsplan, omgevingsverordening of bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd op welke wijze de beoordeling van activiteiten aan een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving plaatsvindt bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten bij omgevingsvergunningen, projectbesluiten of omgevingsplannen. Doel is om aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te blijven voldoen. In paragraaf 4.3.6 wordt verder op programma's met deze specifieke «programmatische aanpak» ingegaan.
 - Facultatieve programma's voor een specifiek onderwerp of de uitwerking van een gebiedsontwikkeling voor een bepaald gebied. Een programma kan ook worden opgesteld met het oog op een bepaalde omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, of voor onderwerpen waarvoor geen normering bestaat, zoals lokale doelen (bijvoorbeeld in geval van een gemeentelijk fietsactieplan).

4.3.5 Verhouding tussen bestuursorganen bij beleidsplanning

Verhouding tussen omgevingsvisies van verschillende bestuursorganen

Net als onder de 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 juridisering van het omgevingsbeleid kunnen leiden. Het bestuursorgaan legt dan met een omgevingsvisie of programma immers een norm op aan een «lager» bestuursorgaan. De vraag of 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 Wet op de Ruimtelijke Ordening laten ook zien dat een dergelijke juridische

doorwerking tot juridisering 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 desbetreffende 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 van belang zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie. Om het belang van de afstemming van de inzet van de verschillende instrumenten te onderstrepen is in het wetsvoorstel artikel 2.2 opgenomen, dat bepaalt dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor 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 moeten worden voorbereid. 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 voorbijgaan aan het beleid van andere bestuursorganen voor zijn grondgebied. 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. De omvang van het grondgebied heeft immers gevolgen voor het detailniveau waarop de omgevingsvisies kunnen 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 de mogelijkheid om een gezamenlijke omgevingsvisie of een gezamenlijk programma vast te stellen. Het kan dan gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag of uit verschillende bestuurslagen. Alle betrokken bestuursorganen 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 overdracht van taken en bevoegdheden; daarom moeten 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 die 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. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden verplicht om verplichte programma's gezamenlijk vast te stellen.

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. Ook kan een omgevingsvisie vergezeld gaan van één of meer programma's.

4.3.6 Het programma met een «programmatische aanpak»

Een «programmatische aanpak» is een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om aan omgevingswaarden te voldoen of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstellingen⁸⁷ voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het stuurt op het beheer van gebruiksruimte in een bepaald gebied en dient als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. In de voorbije periode is hiermee ervaring 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 desbetreffende omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, beoordeelt op de specifiek voor dat programma omschreven wijze. De beoordeling van activiteiten kan dan afwijken van de reguliere beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3. Hoe die beoordeling van activiteiten voor dat programma plaatsvindt wordt vastgelegd in een omgevingsplan, een omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur (afhankelijk van het geval). Het gaat dan bijvoorbeeld om de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning, waaronder de afwijking van een omgevingsplan of de beoordeling bij projectbesluiten. Door deze wijze van beoordeling is sprake van een specifiek rechtsgevolg dat andere programma's niet hebben.

Het doel is de gevolgen van deze activiteiten in balans te brengen met maatregelen om aan een bepaalde omgevingswaarde te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Afwijking van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving is hier expliciet niet aan de orde. Een programmatische aanpak heeft dus niet hetzelfde karakter als een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied⁸⁸, zoals dat op grond van de Crisis- en herstellwet kan worden vastgesteld. Bij een dergelijk plan is immers wel een (tijdelijke) afwijking van de norm mogelijk.

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

⁸⁷ Het gaat hier om omgevingswaarden die op grond van afdeling 2.3 van het wetsvoorstel zijn vastgesteld of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving waaromtrent instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3 van het wetsvoorstel worden vastgesteld. Een programmatische aanpak is alleen aan de orde als een van deze typen normen is vastgesteld.

⁸⁸ In de oorspronkelijke Crisis- en herstellwet «gebiedsontwikkelingsplan» genoemd.

specifiekere zin gebruikt, zoals hiervoor omschreven. 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 beoordelingskader voor activiteiten fungeren. Daarmee heeft een programma met een programmatische aanpak een specifieke juridische functie. Gelet op dit specifieke rechtsgevolg 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. Bij het opstellen van een programma met een programmatische aanpak moet de winst daarvan kritisch worden gezien. Het kan immers een aanzienlijke inspanning betekenen om een programma met een programmatische aanpak op te stellen. De regeling is vooral van betekenis als er op landelijk of gebiedsniveau door een bepaalde omgevingswaarde of andere als materiële beslisnorm vastgelegde doelstelling voor de fysieke leefomgeving een gebruiksruimte is gedefinieerd die onder druk staat. Reguliere beoordeling van activiteiten zou ertoe leiden dat verdere ontwikkelingen niet mogelijk zijn, omdat de omgevingswaarde overschreden is of dreigt te worden of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving niet wordt bereikt. 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 of de andere hiervoor bedoelde doelstelling wordt bereikt. 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 of een andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving voor een gebied niet wordt bereikt,
- die omgevingswaarde of die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving daardoor in de weg staat aan maatschappelijk gewenste activiteiten, en
- aannemelijk gemaakt kan worden dat het voldoen aan die waarde of het bereiken van die andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving en het realiseren van die activiteiten beide mogelijk zijn door ze samen te brengen in een programma.

Eén van de verplichte onderdelen van een programma met een programmatische aanpak is de monitoring van de gebruiksruimte en van de uitvoering van dat programma. Het moet worden gewijzigd als uit monitoring van de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving of uit de monitoring van het programma zelf blijkt dat de desbetreffende omgevingswaarde of andere doelstelling niet kan worden bereikt. Door wijziging van het programma, bijvoorbeeld het schrappen van bepaalde activiteiten of het toevoegen van maatregelen, kan een nieuwe activiteit voor de beoordeling voor de toelaatbaarheid een beroep doen op de programmatische aanpak.

Beheer gebruiksruimte

Bekende voorbeelden van een programmatische aanpak zijn het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en de in ontwik-

keling zijnde PAS (Programmatische Aanpak Stikstof)⁸⁹. Deze werken weliswaar op geheel verschillende wijze, maar de essentie is dat activiteiten en initiatieven worden beoordeeld op een voor een dergelijk programma in het omgevingsplan, omgevingsverordening of bij algemene maatregel van bestuur bepaalde wijze, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor die programmatische aanpak is vastgesteld. Het gaat hier niet alleen om nationale programma's; ook op regionaal of lokaal niveau is een programmatische aanpak denkbaar, als er maar sprake is van beheerbare gebruiksruimte, die in de vorm van een bepaalde waarde voor een bepaald aspect de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uitdrukt. Gedacht kan worden aan een programmatische aanpak voor geur, geluid en externe veiligheid.

In complexe gebieden staat de gebruiksruimte – soms voor verschillende omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving – 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 kunnen worden benut 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 5.10.

Een ander mogelijk gebruik van het instrument is de transformatie van een verouderd (industrie)gebied, waarbij soms behoefte bestaat aan het ontwikkelen van nieuwe activiteiten voordat bestaande activiteiten volledig zijn stopgezet. Er moet dan nauwkeurig worden gelet op de beschikbare gebruiksruimte van die activiteiten, bepaald door omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels. Een programmatische aanpak kan in beeld komen wanneer de ontwikkeling een stapsgewijs proces vraagt, waarbij de reeds 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 of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving wordt voldaan. Of een dergelijke toepassing van de programmatische aanpak mogelijk is, hangt af van de ruimte en flexibiliteit die de omgevingswaarde of de (in een materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving biedt. Het instrument programmatische aanpak op zichzelf biedt niet de mogelijkheid om tijdelijk van de waarde of de andere hiervoor bedoelde doelstelling af te wijken.⁹⁰

Activering programmatische aanpak

Zoals eerder opgemerkt, speelt een programma met een programmatische aanpak een rol bij de besluitvorming over activiteiten in een

⁸⁹ Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof) (Kamerstukken 33 669).

⁹⁰ De programmatische aanpak verschilt op dit punt met de regeling voor bestemmingsplannen voor ontwikkelingsgebieden van de Crisis- en herstelwet, die wel tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. In het wetsvoorstel wordt op een andere wijze invulling gegeven aan de mogelijkheden die dat plan 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 deze toelichting.

bepaald gebied, gelet op een bepaalde omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waaromtrent instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Het bestuursorgaan dat een bepaalde 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 worden geactiveerd bij omgevingsverordening respectievelijk 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.

Eenzelfde regeling geldt voor de andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving waarvoor door het Rijk of een provincie instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk omgevingsverordening zal ook moeten worden aangegeven in hoeverre het voor het bestuursorgaan tot wie de instructieregel of de beoordelingsregel is gericht mogelijk is om een programmatische aanpak voor deze andere doelstellingen vast te stellen.

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 desbetreffende omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving is vastgesteld, zich leent voor een programmatische aanpak. Zoals hiervoor betoogd, moet het mogelijk zijn gebruikruimte 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 gezien of het programma eindigt op een vast moment, of dat het moment van beëindiging afhankelijk wordt gemaakt van de mate van doelbereik. In beide gevallen wordt in de planperiode de balans tussen de gevolgen van de activiteiten en de uitvoering van de maatregelen nauwlettend gemonitord.

Ten derde kan het nodig zijn specifieke voorwaarden te stellen. Dat kunnen inhoudelijke eisen zijn, maar ook procedurele eisen. Het gaat hier om aanvullingen op de eisen die op grond van afdeling 2.5 of hoofdstuk 16 aan bepaalde programma's worden gesteld. Specifieke eisen kunnen nodig zijn wegens de herkomst van de waarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, 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 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 of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving het gehele Nederlandse grondgebied omvatten. Vereist is dit echter niet. Denkbaar is dat de programmatische aanpak gericht is op enkele provincies of delen daarvan, namelijk daar waar het voldoen aan de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving lastig is, terwijl het tegelijkertijd 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 met een programmatische aanpak opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat een bestuursorgaan dat een programmatische aanpak vaststelt in overleg treedt met andere voor de uitvoering van belang zijnde bestuursorganen. Voor zover deze andere bestuursorganen maatregelen moeten treffen, moeten deze alleen worden uitgevoerd als deze bestuursorganen zich hieraan hebben gecommiteerd. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals medevaststelling van het programma met de programmatische aanpak, een bestuurlijke overeenkomst of een brief van het bestuursorgaan dat een maatregel zal uitvoeren aan het bestuursorgaan dat het programma met de programmatische aanpak vaststelt. Om zeker te stellen dat de maatregelen ook worden uitgevoerd is in het wetsvoorstel een uitvoeringsplicht opgenomen voor alle bestuursorganen die hebben ingestemd met maatregelen.

Ook kan het voor de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving verantwoordelijke bestuursorgaan op grond van afdeling 2.5 met instructieregels of instructies het desbetreffende bestuursorgaan verplichten om maatregelen uit te voeren. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn 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. De toepassing van de bevoegdheid tot het geven van instructieregels of instructies gericht tot provincie, gemeente en waterschap is wel begrensd: de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 zijn hierop van toepassing (zie hierover paragraaf 4.2.6 van deze memorie van toelichting). In de praktijk zal het gaan om instructieregels of instructies van het Rijk aan provincies, gemeenten en waterschappen of instructieregels 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 is immers niet wenselijk als bijvoorbeeld een provincie een strakke regie voert op de gebruiksruimte, maar een gemeente zich daar als bevoegd gezag voor activiteiten waar het programma betrekking op heeft geen rekenschap van hoeft te geven. Daarmee zou het instrument zijn betekenis verliezen. Bij de eigen projectbesluiten is het Rijk niet gebonden aan een programmatische aanpak van de provincies of gemeenten, 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 sterk onder druk staande omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving.

4.3.7 Zekerstellen uitvoering programma's

Programma's spelen een belangrijke rol bij het bereiken van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor 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 het heeft vastgesteld of de maatregelen waarmee het heeft ingestemd uit te voeren. Omdat het om beleidsplannen gaat, is het aan vertegenwoordigende organen (de 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 artikel 3.11 van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur 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. Op grond van artikel 3.17 is een specifieke uitvoeringsplicht aan de orde voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en – zoals in de vorige paragraaf aangegeven – voor programma's die een programmatische aanpak bevatten. Dergelijke programma's hebben immers direct betekenis voor toestemmingsbesluiten of activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan). Verder kan op grond van afdeling 2.5 een «hoger» bestuursorgaan» onder voorwaarden een instructieregel stellen of een instructie geven aan een «lager» bestuursorgaan om bepaalde maatregelen uit te voeren. Aan de toepassing van deze bevoegdheid zijn onder andere de in artikel 2.3 vervatte subsidiariteitscriteria verbonden.

Bij programma's die gericht zijn op het voldoen aan een omgevingswaarde of die een programmatische aanpak bevatten moet op grond van afdeling 20.1 worden gemonitord in hoeverre de omgevingswaarde of het in de programmatische aanpak geformuleerde doel wordt bereikt. Een programma moet, als dat niet het geval is, zo worden aangepast dat het doel binnen de gewenste termijn wel wordt gehaald. Als een programma niet wordt aangepast of maatregelen uit een programma niet worden uitgevoerd, is het aan het verantwoordelijke vertegenwoordigende orgaan om het uitvoerende orgaan 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 interbestuurlijk toezicht het desbetreffende bestuursorgaan hierop aanspreken en zo nodig in de plaats treden van het voor uitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan. Belanghebbenden kunnen in voorkomende gevallen het desbetreffende bestuursorgaan vragen om uitvoering of wijziging 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 afdeling 16.4 van het wetsvoorstel geldt een plan-merplicht 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-mer-plichtig zijn als ze voldoen aan de vereisten van artikel 16.34. 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-merplicht 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 paragraaf 4.16.5 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). De omgevingsvisie heeft dus minimaal de reikwijdte van deze bestaande planfiguren. Deze integratie 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 kan 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 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 4: De verschillen tussen omgevingsvisie en programma's.

	Omgevingsvisie	Programma's
Karakter	Strategisch, integraal, politiek-bestuurlijk	Uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk
Inhoud	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving als geheel	Uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied
Benadering samenhang tussen domeinen Horizon	Eén integraal ontwikkelingsbeleid voor fysieke leefomgeving Lange termijn	(Multi)sectoraal, inzetten op afstemming, coördinatie verschillende domeinen. Kan betrekking hebben op een domein of een gedeelte van het grondgebied waarvoor een bestuursorgaan verantwoordelijk is. 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 ontwikkelingsbeeld	Basis voor inzet maatregelen van het programmavaststellend orgaan over het desbetreffende onderwerp. Hoogdynamisch: bijsturing beleid door wijziging programma.
Juridische status	Bindt enkel visievaststellend orgaan	Bindt enkel programmavaststellend orgaan. Bij beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en programma's met een programmatische aanpak is wel doorwerking mogelijk. Voor verplichte programma's en de programmatische aanpak en het beheerplan voor Natura 2000-gebieden kan wel een wettelijk vastgelegde plicht tot uitvoering van maatregelen gelden.

	Omgevingsvisie	Programma's
Verplichting	Omgevingsvisies Rijk en provincies (één gebiedsdekkende visie per bestuursorgaan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programma's direct volgend uit EU-recht of ter implementatie van Europese eisen aan beleid: <ul style="list-style-type: none"> – stroomgebiedsbeheerplannen – 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 afdeling 2.3
Facultatief	Omgevingsvisie gemeente (integraal, voor hele grondgebied)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeentelijk rioleringsprogramma 2. 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. Vooral bij het regionale waterbeheer komt de bijzondere situatie in het waterdomein tot uiting. Daar zijn 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 stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen hebben in het wetsvoorstel de vorm van een programma. De waterschappen, de provincies en het Rijk volgen in hun waterprogramma's de Europese zesjaarlijkse cyclus. Zij 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 waterschappen, provincies en het 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 (vooral uitvoeringsgericht) waterbeleid en het waterbeheer. Hierdoor is het mogelijk een efficiënt en consistent waterbeheer te voeren waarin maatregelen waar mogelijk worden gekoppeld. In het Bestuursak-

koord Water⁹¹ is afgesproken dat het Rijk en de 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 op regionaal niveau.

De omgevingsvisie heeft 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 vooral 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 het Rijk, de provincies en de 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 of 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 omgevingsverordeningen op te nemen. Deze doelen zijn echter niet concreet genoeg om in de vorm van (instructie)regels in een verordening uit te werken. Het leidt tot extra regeldruk en juridisering 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 toezichhoudende 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. Overigens hebben het Interprovinciaal overleg en de Unie van Waterschappen inmiddels gezamenlijk een handreiking opgesteld over hoe zij invulling geven aan hun onderlinge relatie bij het opstellen van waterprogramma's.⁹² 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 het 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

⁹¹ Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage.

⁹² Handreiking Provinciaal Waterprogramma IPO-Unie, We can work it out, versie 13-01-2014, aangeboden aan Stuurgroep Water d.d. 4 maart 2014.

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 het 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 op het gebied 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 geluidbronnen, 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 geluidbelasting 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 afdeling 20.3 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).⁹³ Deze «programma's» moeten worden opgesteld bij een (dreigende) overschrijding van luchtkwaliteitswaarden. De verplichting om dit plan op te stellen vindt zijn grondslag in artikel 3.9 dat verplicht tot het opstellen van programma's als (dreigt dat) niet aan bepaalde omgevingswaarden wordt voldaan. Uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.
- Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), zoals dat op grond van de Wet milieubeheer is uitgewerkt, wordt aangemerkt als een programmatische aanpak en zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

⁹³ De kortetermijnactieplannen zoals bedoeld in artikel 24 van de richtlijn zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet.

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 worden gerealiseerd. De grondslag voor deze beheerplannen is opgenomen in de artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid, 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 het Rijk en de provincies om één integrale omgevingsvisie op te stellen voor het hele grondgebied waar het desbetreffende bestuursorgaan verantwoordelijk is draagt hier aanzienlijk aan bij. Met de introductie van de omgevingsvisie verdwijnen de (strategische delen van) de huidige sectorale plannen (de structuurvisie, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan en het waterplan). De verplichting voor het Rijk en de provincies om één omgevingsvisie vast te stellen reduceert daarmee de bestuurlijke lasten. In het huidige stelsel moeten immers vier 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 de fysieke leefomgeving in beeld, waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee kan worden gehouden. Duidelijk is wat

kan en wat 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 verplichte planfiguur (het gemeentelijk rioleringsprogramma vervalt na 2020 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 inzicht en naar behoefte programma's op te stellen en vorm te geven.
- Met de verbreding van de programmatische aanpak wordt de flexibiliteit vergroot, omdat maatregelen en projecten in een gebied in samenhang kunnen worden geprogrammeerd. Binnen een door een omgevingswaarde of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstelling voor de fysieke leefomgeving begrensd gebruikruimte 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 desbetreffende aspecten).

4.4 Hoofdstuk 4: Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving

4.4.1 Inleiding

Een belangrijke categorie regels die de overheden stellen om aan hun taken op het gebied van de fysieke leefomgeving invulling te geven, vormen de regels over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op algemene regels die door gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk worden gesteld over die activiteiten. De omgevingsvergunning en het projectbesluit, waarbij activiteiten individueel worden gereguleerd, komen aan bod in hoofdstuk 5.

4.4.2 Decentraal, tenzij

De regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, kunnen worden gesteld in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en in algemene maatregelen van bestuur van het Rijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regels over aanlegactiviteiten, bouwactiviteiten of sloopactiviteiten of over het uitvoeren van bedrijfsmatige of beheersmatige activiteiten. Het initiatief voor deze activiteiten ligt meestal bij burgers en bedrijven, maar soms ook bij overheden zelf (bijvoorbeeld bij de aanleg van een weg, de bouw van een zuiveringstechnisch werk of het realiseren van een gemeentelijke jachthaven).

Ook bij het stellen van regels over activiteiten is decentrale beleidsvrijheid het uitgangspunt. Het al dan niet stellen van regels is in beginsel een keuze van decentrale overheden. Zo kiezen veel gemeenten er bijvoorbeeld voor om regels te stellen ter bescherming van bomen en houtopstanden, het maken van een inrit of uitweg of het aanbrengen van handelsreclame op of aan een onroerende zaak. Waterschappen stellen bijvoorbeeld regels over het lozen en onttrekken van water.

Voor een aantal onderwerpen heeft de regering het wel noodzakelijk geoordeeld dat op decentraal niveau algemene regels worden gesteld. Daartoe zijn in het wetsvoorstel enkele opdrachten opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de opdracht aan de gemeenten om in het omgevingsplan functies aan locaties toe te delen en met het oog op die functies regels te stellen. Paragraaf 4.4.3 gaat nader in op deze functies en bijbehorende regels. Voor andere onderwerpen is de opdracht om regels te stellen meer impliciet gegeven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opdracht aan de provincies om grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen en geluidhinder in stiltegebieden te voorkomen of te beperken. Aan deze opdracht kan niet worden voldaan zonder het stellen van regels voor activiteiten, ofwel direct in de omgevingsverordening, ofwel via instructieregels aan de gemeente, die vervolgens ter uitvoering daarvan regels stelt in het omgevingsplan. In de gevallen dat het Rijk expliciet opdracht geeft om decentraal regels te stellen of een taak toedeelt waaruit het stellen van regels volgt, kan zo nodig met instructieregels en soms ook met een instructie sturing worden uitgeoefend op de inhoud daarvan. Tot slot zijn er ook activiteiten waarvoor het Rijk zelf regels stelt, ofwel door algemene rijksregels te stellen, ofwel door een vergunningplicht in het leven te roepen. Omwille van het beperken van de administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar eenheid in regelgeving voor diegenen die activiteiten uitvoeren is er de afgelopen decennia voor gekozen om voor veel soorten van activiteiten algemene rijksregels in te zetten. Dat heeft geleid tot meerdere algemene maatregelen van bestuur die algemene regels bevatten en waarbinnen een aantal onderwerpen uitputtend is geregeld. Tot dergelijke algemene rijksregels behoren bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit en het Bouwbesluit 2012. Ruimte voor aanvullende (of afwijkende) decentrale regelgeving bestaat bij deze algemene rijksregels alleen wanneer dat in die regels expliciet is aangegeven. Het wetsvoorstel continueert de mogelijkheid tot het stellen van algemene rijksregels. Voornaamste redenen om van deze mogelijkheid gebruik te maken zijn:

- een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang (zoals gezondheid, veiligheid van burgers, waterveiligheid, verkeersveiligheid, constructieve veiligheid, brandveiligheid, waterkwaliteit) vereist het treffen van landelijk uniforme maatregelen;
- uit het oogpunt van efficiency, eenheid in regelgeving en transparantie is het gewenst een vraagstuk landelijk te regelen;
- een EU-richtlijn noopt tot het stellen van algemene regels op nationaal niveau;
- internationale verdragen vergen algemene regels;
- het betreft 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 om voor bepaalde onderwerpen gebruik te maken van de mogelijkheid om rijksregels te stellen, vindt een afweging plaats tussen de bovenstaande redenen en de voordelen van de decentrale afwegingsruimte die blijft bestaan bij het uitblijven van rijksregels. Die afweging kan er ook toe leiden dat het Rijk afziet van het stellen van algemene rijksregels en dat het ervoor kiest decentrale overheden op te dragen om regels voor activiteiten te stellen, zonder dat het Rijk zelf de inhoud uitputtend regelt. Afdeling 4.1 van het wetsvoorstel geeft limitatief aan voor welke activiteiten die afweging tot het opstellen van algemene rijksregels leidt of kan leiden.

4.4.3 Toedelen van functies aan locaties

In paragraaf 4.2.2 is al ingegaan op de rol die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk hebben bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. Een belangrijk onderdeel van die zorg betreft het verenigen van het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving met het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bij het vinden van een balans tussen «beschermen en benutten» speelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een cruciale rol. Het begrip functie heeft in het wetsvoorstel een algemene betekenis. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

Elke functietoekenning heeft tenminste twee essentiële kenmerken: functiekenmerken en locatiekenmerken.

De functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving. De toekenning van bijvoorbeeld de functies «hoofdweg», «militair terrein», «waterwingebied» of «bedrijventerrein» ziet op de taak die dat deel van de fysieke leefomgeving heeft. Die functie heeft een invloed op of stelt bijzondere eisen aan de directe omgeving daarvan of aan activiteiten die binnen dat onderdeel (kunnen) worden verricht. De toekenning van de functie «monument» ziet op de bijzondere en te beschermen status van dat object (bouwwerk of terrein), waarbij uit de regels die daarvoor zijn gesteld beperkingen kunnen voortvloeien voor het gebruik of het wijzigen daarvan.

De locatiekenmerken kunnen aldus worden toegelicht. De term «locatie» is een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Een locatie kan in omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook (infrastructuur) tot een groot gebied. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling. Dat biedt de mogelijkheid om een locatie driedimensionaal te begrenzen. Locaties kunnen dus naast, maar ook boven elkaar liggen. Zo kan in de ondergrond een locatie de functie krijgen van het winnen van grondwater, daarboven een locatie worden aangewezen waarin een bouwwerk met een bepaalde functie kan staan (zoals een bepaalde gebruiksfunctie of een functie als gemeentelijk monument) en daar weer boven een zone worden begrensd waar geen hoge objecten mogen staan omdat die het luchtverkeer zouden hinderen. Ook kan er aan een bepaald niveau in de ondergrond de functie «leiding-gas» worden toegekend, kan de bovengrond de functie «agrarisch» hebben en kan de dimensie daarboven de functie «laagvliegzone» hebben. De functies van de verschillende dimensies kunnen leiden tot beperkingen aan het gebruik van de andere dimensies. Dit betekent bijvoorbeeld dat vanwege de leiding in de ondergrond, de agrariër niet mag diepploegen. Of dat er vanwege de functie «laagvliegzone» hoogtebeperkingen worden gesteld aan de bebouwing en het gebruik van mobiele torenkranen.

Aan een locatie kunnen ook meerdere functies worden toegekend. Zo kunnen bijvoorbeeld de functies «wonen» en «waterwingebied» op één locatie van toepassing zijn.

Niet iedere denkbare functie van de fysieke leefomgeving is relevant voor het reguleren van activiteiten. Een stuk grond kan voor iemand een beleggingsfunctie hebben, voor een ander een productiefunctie. Dat de lucht een functie heeft om te ademen, is een gegeven. Dat de lucht een functie voor vogels heeft om te vliegen eveneens. Dat geldt ook voor vliegtuigen. De eerste twee genoemde functies behoeven door de overheid niet te worden toegekend en kunnen door de overheid ook niet worden beperkt. Dat ligt anders voor het gebruik van de lucht voor het

vliegen met vliegtuigen in een laagvliegzone. Die functie is relevant voor bijvoorbeeld het plaatsen van torenkranen of het oprichten van hoge bouwwerken. Als er geen onderscheid is of kan worden gemaakt in locatiekenmerken is er geen aanleiding een functie toe te kennen of in functies te differentiëren.

Of een functie relevant is, hangt af van de mate waarin de betrokken functie invloed heeft op zijn omgeving of daaraan specifieke eisen stelt voor het uitoefenen van bepaalde activiteiten. Functie- en locatiekenmerken kunnen zowel actief als passief zijn. Waar de gemeente een deel van zijn grondgebied de functie «wonen» toekent, betekent dat, dat deze locatie ook een geschikte kwaliteit (stedenbouwkundig, milieu) voor die functie zal moeten hebben of krijgen (actief) en dat deze locatie moet worden beschermd tegen negatieve invloeden voor de woonfunctie, bijvoorbeeld industrie- en verkeerslawaaï (passief). Uit de toedeling van een functie volgt dat activiteiten die daaraan dienstig zijn mogen worden verricht en dat daarmee strijdige activiteiten moeten worden nagelaten. Dikwijls zal het evenwel nodig zijn om algemene regels te stellen die helder maken welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht of de mate waarin of de wijze waarop. Zo zal de toekenning van de functie «grondwaterbeschermingsgebied» niet voor iedereen helder maken welke activiteiten toelaatbaar zijn en welke activiteiten verboden zijn om dat ze die functie kunnen schaden. Datzelfde geldt voor een bepaald gebied dat wordt gereserveerd voor een toekomstige functie. Met het oog op die functie zullen daarom regels worden gesteld waaruit blijkt welke activiteiten (niet) zijn toegelaten en onder welke voorwaarden activiteiten mogen worden verricht.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, heeft het begrip «functie» een brede betekenis, breder wellicht dan de betekenis die het begrip in het normale spraakgebruik heeft. Het is ook breder dan het begrip «bestemming» dat momenteel wordt gehanteerd om functies van gronden aan te duiden in bestemmingsplannen. Zo wordt ook een te beschermen (waardevol) object een functie genoemd. Ook een «beperkingengebied» kan als functie worden aangemerkt, terwijl het beperkingengebied van bijvoorbeeld een luchthaven ver uitstraalt buiten het gebied dat een verkeersfunctie heeft. Toedeling van functies aan locaties vindt ook in de huidige wetgeving door alle bestuurslagen plaats, bijvoorbeeld door:

- de gemeente, die in het bestemmingsplan bestemmingen van gronden (zoals wonen of verschillende vormen van bedrijvigheid) aanwijst;
- de gemeente, die in een verordening aan een pand de status van gemeentelijk monument toekent, een ligplaats voor woonboten aanwijst of een beschermde boom aanwijst;
- de provincie, die grondwaterbeschermingsgebieden aanwijst waarin met het oog op de waterwinning de kwaliteit van het grondwater bijzondere bescherming verdient;
- het Rijk, dat beperkingengebieden aanwijst rond de luchthaven Schiphol.

Het toedelen van functies aan locaties is het fundament voor het stellen van regels over veel activiteiten.

Voorbeeld 1: De functie die aan een locatie is toegedeeld bepaalt, samen met de bij die functie gestelde regels, of op die locatie bouwactiviteiten mogen plaatsvinden. En wanneer dat het geval is, welke specifieke bouwregels op die locatie gelden, bijvoorbeeld regels over de hoogte, de omvang of het uiterlijk van bouwwerken. De algemene rijksregels over bouwactiviteiten bevatten in aanvulling daarop regels die een minimale bouwkwaliteit en de veiligheid en de gezondheid van personen in en bij het bouwwerk waarborgen.

Voorbeeld 2: De functie die aan een locatie is toegedeeld samen met eventuele bij die functie behorende milieuregels (zoals een zonering of emissieplafond) bepaalt primair welke bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten binnen welke randvoorwaarden op die locatie mogen worden

uitgevoerd. Bij de toedeling van de functie en het stellen van regels wordt rekening gehouden met cumulatie van milieugevolgen van verschillende functies en mogelijke milieubelastende activiteiten. In aanvulling daarop bevatten algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten onder andere regels over toepassing van de beste beschikbare technieken en het beperken van specifieke vormen van hinder.

Voorbeeld 3: Ter invulling van de taak om grondwater te beschermen wordt aan een locatie de functie van grondwaterbeschermingsgebied toegeedeeld. In de grondwaterbeschermingsgebieden gelden vervolgens aanvullende regels voor activiteiten.

Vanwege het grote belang van het toedelen van functies aan locaties en het stellen van daarbij behorende regels bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, bevat het wetsvoorstel de opdracht aan de gemeenteraad om met het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te komen. Het toekennen van functies aan locaties behoort op grond van de Wro al tot een primair aan de gemeenteraad toevertrouwde taak. Het wetsvoorstel continueert deze lijn en sluit daarmee aan bij het subsidiariteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 2.3. Het gemeentebestuur staat immers het dichtst bij de burger en is ook het best geëquipeerd om de lokale situatie te beoordelen. Aanvullend daarop kunnen ook waterschappen, provincies en het Rijk, in het kader van uitvoering van taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, functies aan locaties toekennen.

Ten opzichte van de Wro is bij de opdracht aan de gemeenteraad bewust gekozen voor het gebruik van een nieuwe terminologie. Zo worden niet langer «bestemmingen» van «gronden» aangewezen maar worden «functies» aan «locaties» toegeedeeld. Deze keuze vloeit voort uit de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet en uit de noodzaak om een eenduidig begrip te gebruiken voor inhoudelijk gelijksoortige besluiten van andere overheden dan gemeenten (zie de hiervoor genoemde voorbeelden). De begripsvernieuwing is mede bedoeld om los te komen van het strakke planologische begrippenkader van artikel 3.1 Wro, zoals «goede ruimtelijke ordening», «bestemming» en «gebruik van gronden en bouwwerken». Voor een goede werking en toepassing van de Omgevingswet heeft dat planologische begrippenkader een te beperkt toepassingsbereik om de fysieke leefomgeving integraal te beschermen en ontwikkelen. Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een ruimtelijke orderingsperspectief zal de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan regels te verbinden die er voor zorgen dat deze monumenten niet zonder omgevingsvergunning mogen worden gesloopt, verplaatst of gewijzigd. Het begrip «goede ruimtelijke ordening» uit de Wro is daarom vervangen door «een evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Binnen dat begrip kunnen beide maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel een rol spelen.

Bijzonder karakter van het omgevingsplan in verhouding tot andere algemene regels

Omdat het primaat van de toedeling van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van regels in het gemeentelijke omgevingsplan ligt, verschilt dat plan op onderdelen wezenlijk van de algemene regels van waterschappen, provincies en het Rijk. De functietoedeling en de bijbehorende regels van het omgevingsplan hebben een veel locatiespecifieker karakter dan algemene regels van andere overheden. Zij hebben bovendien grote invloed op de mogelijkheden van grondeigenaren om op hun percelen activiteiten te verrichten. Dat toegekende functies en

gestelde regels per perceel kunnen verschillen, stelt bovendien dikwijls zware eisen aan de motivering waarom een bepaalde functie wordt toegekend en daarbij een bepaalde regel wordt gesteld (waarom mijn buurman wel en ik niet?). Ook verdient de stapeling van functies en regels bijzondere aandacht. Het risico bestaat dat door niet afgestemde stapeling de mogelijkheden van perceeleigenaren op een specifieke locatie vergaand en soms onredelijk worden ingeperkt.

Gelet op de hiervoor beschreven bijzondere kenmerken van het omgevingsplan is in het wetsvoorstel geregeld dat de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan net als bij het bestemmingsplan wordt voorbereid met afdeling 3.4 Awb en dat tegen het besluit rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mogelijkheid die de Wabo biedt om concrete initiatieven toe te staan die afwijken van regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen, wordt in het wetsvoorstel gecontinueerd. Hiertoe is een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit opgenomen in artikel 5.1, eerste lid, onder b van het wetsvoorstel. Initiatiefnemers kunnen een omgevingsvergunning aanvragen voor zover initiatieven in strijd zijn met het omgevingsplan. In paragraaf 4.2.4 is op beide afwijkingen ten opzichte van andere algemene regels ingegaan.

Afgezien van de procedure van totstandkoming en van de beroepsmogelijkheid wordt het omgevingsplan, anders dan het bestemmingsplan, sterk vergelijkbaar met een gewone verordening. De regels zijn in beginsel qua vorm, inhoud, toelichting en motivering niet anders dan vergelijkbare regels in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, tenzij expliciet anders is bepaald, bijvoorbeeld door het vaststellen van instructieregels. Het betekent onder andere, dat het omgevingsplan in beginsel binnen dezelfde randvoorwaarden als andere verordeningen zowel verbods- als gebodsbepalingen kan bevatten, dat het regels kan bevatten over de toepassing van een bevoegdheid tot vergunningverlening, of dat het regels stelt voor bouwactiviteiten die niet altijd geobjectiveerd, voorspelbaar en mechanisch toepasbaar hoeven te zijn in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Tenzij anders bepaald, hoeft niet te worden aangetoond dat toegedeelde functies binnen een termijn van bijvoorbeeld tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Ook is het niet vanzelfsprekend dat bestaande situaties onder een regime van standaard overgangsrecht zullen kunnen voortduren. Net als bij andere verordeningen en rijksregels kan het overgangsrecht gedifferentieerd zijn, afgestemd op de ingrijpendheid van de veranderde regels. Dit zal ertoe leiden dat een deel van in de praktijk en jurisprudentie gegroeide beperkingen aan bestemmingsplannen voor een omgevingsplan niet meer zullen gelden. Deze veranderingen krijgen in de volgende paragrafen nadere aandacht. Verdere uitwerking vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

Toedeling van functies door provincie of het Rijk

Het omgevingsplan vormt het kader waarbinnen de verschillende functies en met het oog daarop gestelde regels samenkomen. Bij de totstandkoming daarvan vindt er inhoudelijke afstemming plaats tussen deze functies en regels. Daarom is voor het wetsvoorstel als uitgangspunt gekozen dat, wanneer een provincie of het Rijk functies aan locaties wil toedelen, die toedeling zo veel mogelijk via instructieregels of instructies op grond van afdeling 2.5 plaatsvindt. Voor provincies is dit uitgangspunt in het wetsvoorstel expliciet vastgelegd. Instructieregels of instructies die beleidsruimte bieden voor bijvoorbeeld de begrenzing van locaties waarvoor regels moeten worden gesteld, bieden de gemeente de mogelijkheid deze begrenzing in afstemming op andere functies en daarbij gegeven 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 eigen toedeling van functies of de met het oog daarop gestelde regels voor zover nodig en mogelijk aan te passen. Het wetsvoorstel bepaalt dat alleen als het niet doelmatig en doeltreffend zou zijn om via instructieregels of instructies te werken, de provincie de toedeling van functies aan locaties zelf direct in de omgevingsverordening kan vastleggen. Voorbeeld: Twee provincies hebben in een provinciale monumentenverordening regels gesteld over de aanwijzing en het behoud van monumenten van provinciaal belang. Voor activiteiten die in de verordeningen zijn genoemd geldt een vergunningplicht. Deze verordeningen zullen opgaan in de omgevingsverordening. Omdat het toekennen van de status «monument» inhoudt dat aan dat object een functie wordt toegekend, geldt ook hier het uitgangspunt dat deze aanwijzing en regulering vorm krijgt via instructieregels of instructies op grond van afdeling 2.5. Het betekent dat de regels in die bedoelde verordeningen met toepassing van artikel 4.2, tweede lid, van het wetsvoorstel moeten worden geherformuleerd als instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen. Alleen als provinciale staten tot het gefundeerde oordeel komen dat instructieregels over activiteiten tot behoud van monumenten van provinciaal belang in het omgevingsplan niet doelmatig en doeltreffend zijn, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om van de hoofdregel af te wijken. Daarbij moeten wel de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht worden genomen.

4.4.4 Naar meer uniformiteit binnen algemene regels

Het komt vaak voor dat een initiatiefnemer met algemene regels op meerdere niveaus wordt geconfronteerd. Zo kunnen op dit moment bij een activiteit naast het bestemmingsplan ook nog verschillende verordeningen (zoals een gemeentelijke kapverordening, een keur van een waterschap, een provinciale verordening) en meerdere rijksregels (bijvoorbeeld het Bouwbesluit 2012, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit bodemkwaliteit of bepalingen uit de Spoorwegwet) relevant zijn.

Voorbeeld: Een initiatiefnemer besluit om op een braakliggend terrein een bedrijfsverzamelgebouw te realiseren en daarbij ruimte te bieden voor verschillende soorten detailhandel. Daarbij moet ook een sloot worden verlegd, een aantal bomen worden gekapt en het perceel moet worden opgehoogd. Het bestemmingsplan bepaalt of een dergelijke functie op die locatie mogelijk is en stelt een aantal locatiespecifieke eisen aan het bouwwerk. De regels over het kappen van bomen staan in een gemeentelijke kapverordening. Voor het verleggen van de sloot en het lozen van afstromend regenwater op die sloot zijn regels opgenomen in de keur van het waterschap. Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan de bouwkwaliteit, het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat regels voor de verschillende milieubelastende (detailhandels)activiteiten en het Besluit bodemkwaliteit is van toepassing op het gebruik van sommige bouwstoffen en grond bij de bouw.

Naast het gegeven dat de initiatiefnemer soms vele verschillende documenten moet raadplegen zijn de regels momenteel ook slecht toegankelijk en moeilijk te begrijpen: de huidige algemene regels voor activiteiten bevatten veel begrippen die sterk op elkaar lijken, maar juridisch net iets anders betekenen. Soms worden dezelfde termen gebruikt die in de ene regeling een andere betekenis hebben dan in de andere regeling. Vaak hebben die verschillen te maken met de historische context waarin de regels tot stand zijn gekomen.

Voorbeeld: de Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders over onderwerpen of onderdelen die in het bestemmingsplan zijn omschreven nadere eisen kunnen stellen. In algemene rijksregels kan een vergelijkbare mogelijkheid worden geboden, maar daar is het begrip nadere eisen in de

loop der tijd grotendeels vervangen door het begrip maatwerkvoorschriften. Binnen die maatwerkvoorschriften komt men weer de term aanvullende eisen tegen. De maatwerkvoorschriften in rijksregels kunnen ook een ontheffing inhouden, terwijl in decentrale regels het begrip ontheffing meestal zelfstandig wordt gebruikt, naast het begrip vergunning. De rijksregelgeving kent het begrip ontheffing soms ook, maar stelt vervolgens in een aantal gevallen ontheffingen en vergunningen gelijk en gebruikt daarvoor het begrip omgevingsvergunning. Het nieuwe stelsel van omgevingsrecht beoogt de toegankelijkheid van verschillende algemene regels op twee manieren te vergroten:

- Het integreren van regels in een beperkt aantal regelingen. Dat leidt tot in beginsel één omgevingsplan, één omgevingsverordening en één waterschapsverordening en naar huidig inzicht twee algemene maatregelen van bestuur met algemene rijksregels voor activiteiten;
- Het zo veel mogelijk uniformeren van instrumenten, termen en begrippen die in veel algemene regels terugkomen. Hierop wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

De kern van alle huidige algemene regels voor activiteiten vormen verbods- en gebodsbepalingen. Dit zal voor het omgevingsplan, de verordeningen en de algemene rijksregels in het vervolg niet anders zijn. Bij verbodsbepalingen kan het gaan om absolute verboden. Daarnaast bevat het omgevingsrecht veel relatieve verboden, waarbij het mogelijk is om via een beschikking van het verbod af te wijken. Het wetsvoorstel hanteert voor dergelijke afwijkingen van een verbod het begrip omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning, die in vergelijking met de Wabo meer activiteiten zal omvatten, komt ook in plaats van nu soms gehanteerde begrippen als vergunning of ontheffing. Artikel 4.4, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de omgevingsverordening en de waterschapsverordening ook een verbod kunnen bevatten om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Artikel 5.1 van het wetsvoorstel regelt de vergunningplichten voor activiteiten die door het Rijk worden ingesteld. Dat hoofdstuk regelt ook de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, waarmee van alle regels van het omgevingsplan (waaronder begrepen toegedeelde functies) kan worden afgeweken. Als gevolg daarvan hebben alle verboden in het omgevingsplan het karakter van een relatief verbod.

De meeste bestaande algemene regels voor activiteiten hebben de vorm van gebodsbepalingen. Het gaat daarbij om «relatieve geboden»: de algemene regels verplichten niet tot het uitvoeren van activiteiten, maar bevatten regels waaraan moet worden voldaan als een initiatiefnemer een activiteit uitvoert. Veel algemene regels bevatten daarnaast de mogelijkheid om op een andere manier dan in die gebodsregels is aangegeven de fysieke leefomgeving te beschermen, mits daarmee een gelijkwaardige bescherming wordt gerealiseerd.

In het ruimtelijke ordeningsrecht is het uitgangspunt van «toelatingsplanologie» ontwikkeld. Dat heeft ertoe geleid dat zeer terughoudend wordt omgegaan met gebodsbepalingen in bestemmingsplannen. Het begrip toelatingsplanologie beklemtoont dat het bestemmingsplan wel bestemmingen mogelijk kan maken, maar in beginsel niet kan verplichten om deze te realiseren. Vanuit de behoefte om soms wel met gebodsregels te werken, onder andere om het uitvoeren van activiteiten op een bepaalde locatie aanvaardbaar te maken, wordt wel gewerkt met zogenaamde voorwaardelijke verplichtingen. Deze houden in dat het realiseren van een bestemming niet verplicht is, maar als iemand de bestemming realiseert hij wel moet voldoen aan bepaalde regels. In de kern verschillen voorwaardelijke verplichtingen, ondanks een andere terminologie, niet van de systematiek bij bijvoorbeeld regels voor milieubelastende activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook dat besluit verplicht niet om milieubelastende activiteiten uit te voeren. Het stelt slechts randvoorwaarden en regels waarbinnen die activiteiten desge-

wenst mogen worden uitgevoerd. Ook bij andere gemeentelijke verordeningen die opgaan in het omgevingsplan wordt het verschil tussen «voorwaardelijke verplichtingen» en overige geboden en verplichtingen niet gehanteerd. Het wetsvoorstel hanteert daarom het begrip «voorwaardelijke verplichting» niet. Het uitgangspunt dat het omgevingsplan functies mogelijk maakt, maar deze niet verplicht te realiseren en het uitgangspunt dat bepaalde functies alleen gerealiseerd mogen worden als aan in het omgevingsplan opgenomen regels wordt voldaan, blijven uiteraard bestaan.

Voor het stellen van verboden en geboden voor perceeleigenaren is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en vooral artikel 1 van het Eerste Protocol, dat het eigendomsrecht beschermt, van belang. Bij een wijziging van het omgevingsplan moet worden beoordeeld of de wijziging geen regulering of ontneming van eigendom betekent. Of bij het stellen van geboden en verplichtingen sprake is van regulering of ontneming, hangt af van de omstandigheden van het geval. Er zijn veel situaties denkbaar waarbij alleen sprake is van regulering van eigendom: het beperken van de gebruiksmogelijkheden van het eigendom, zonder dat het beschikingsrecht daarover (geheel of grotendeels) verloren gaat.

Van belang daarbij is dat een eventuele inmenging in het eigendom gerechtvaardigd moet zijn. De inmenging moet een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, waarbij er een goed evenwicht moet zijn tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken perceeleigenaren.

Voorbeeld 1: Het omgevingsplan maakt in een straat een dakkapel aan de straatzijde van bepaalde afmetingen en uitvoering mogelijk. Als gevolg daarvan hebben alle huiseigenaren op één na een dergelijke dakkapel geplaatst. Het zou het aanzicht ten goede komen als ook het laatste huis een dakkapel zou plaatsen. Een verplichting dat te doen is echter evident niet proportioneel.

Voorbeeld 2: De percelen in de desbetreffende straat zijn aangesloten op een openbaar vuilwaterriool. Door toenemende verharding en uitbouw kan dat riool de hoeveelheid afstromend hemelwater niet aan. De gemeente besluit om een hemelwaterstelsel aan te leggen en verplicht de huiseigenaren om binnen een bepaalde termijn lozing van hemelwater op het vuilwaterriool te staken. De huiseigenaren moeten als gevolg daarvan ofwel het hemelwater op het nieuw aangelegd hemelwaterstelsel brengen of zelf in de bodem infiltreren. De proportionaliteit van deze maatregel is mede afhankelijk van de kosten die de aanpassing in de specifieke situatie met zich meebrengt en de geboden overgangstermijn.

Voorbeeld 3: De gemeente voegt in het kader van uitnodigingsplanologie aan een perceel naast de bestaande functie de functie kantoor toe, maar bepaalt daarbij, dat als deze functie wordt gerealiseerd, op het perceel een bepaald aantal parkeerplaatsen moet worden gerealiseerd, gelet op de bestaande parkeerdruk in de wijk. Nu het niet de verplichting is om de bestaande functie te beëindigen en de functie kantoor te realiseren, zal een dergelijke verplichting al snel proportioneel zijn.

Ook de eisen aan overgangsrecht en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen wijken af van de overige regels die gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk stellen. Dit verschil kan niet altijd worden verklaard uit het verschil tussen de regels. Ook bij toedeling van functies in de waterschapsverordening of bij algemene regels van provincie en het Rijk die geen toedeling van functies aan een locatie betreffen kunnen overgangsrecht en uitvoerbaarheid van groot belang zijn. In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om ook voor deze onderwerpen geen onderscheid te maken tussen toedelen van functies en andere regels, en tussen regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en de algemene rijksregels. Hetgeen

hiervoor is toegelicht over regulering van eigendom is uiteraard van overeenkomstige toepassing op het vormgeven van het overgangsrecht. Naast verboden en geboden bevatten de algemene rijksregels nog een aantal andere instrumenten. Het wetsvoorstel continueert de mogelijkheden om deze toe te passen. Wel uniformeert het wetsvoorstel het begrippenkader en de toepassing. Het gaat om:

- het bieden van de mogelijkheid om door middel van het treffen van gelijkwaardige maatregelen op een andere wijze te voldoen aan de algemene regels;
- het opnemen van een verbod om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten;
- de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in specifieke gevallen de algemene regels nader in te vullen, aan te vullen of er van te kunnen afwijken.

De mogelijkheid om door middel van het treffen van gelijkwaardige maatregelen op een andere wijze te voldoen aan de algemene regels

Als een initiatiefnemer voldoet aan de bepalingen die in algemene regels zijn opgenomen, mag hij ervan uitgaan dat zijn initiatief voor de daarin gereguleerde aspecten past binnen het wettelijk kader voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Afhankelijk van de manier waarop een bepaling is geformuleerd, zijn er maatregelen denkbaar, waarmee hetzelfde resultaat wordt bereikt. Voor zowel de decentrale algemene regels als de rijksregels bepaalt het wetsvoorstel dat het gebruik van gelijkwaardige maatregelen mogelijk is, tenzij dat in de algemene regels is uitgesloten. De initiatiefnemer moet de gelijkwaardigheid van een maatregel aantonen. Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag de gelijkwaardigheid voorafgaand aan de toepassing van een alternatief toetst, uitmondend in een beschikking. In de algemene regels kan in afwijking daarvan worden bepaald, dat voorafgaande toestemming niet is vereist. In dat geval kan zo nodig worden bepaald, dat wel een voorafgaande melding moet worden gedaan bij toepassing van een gelijkwaardige maatregel.

De verplichtingen om van een voorgenomen activiteit melding te doen aan het bevoegd gezag

Wanneer geen voorafgaande toestemming voor een activiteit is vereist, 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 aanzienlijk zijn, kan een voorafgaande melding aan het bevoegd gezag wenselijk zijn. Hieraan kan eventueel een publicatieplicht worden gekoppeld, zodat ook derden van de activiteit op de hoogte zijn. Dit is soms ook noodzakelijk, gelet op het EU-recht. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om bij algemene regels een verbod in te stellen om een activiteit te verrichten, wanneer de activiteit niet vooraf is gemeld bij een bevoegd gezag dat in die algemene regels is aangewezen.

Maatwerk binnen algemene regels

Een nadeel van algemene regels kan zijn, dat deze in bepaalde gevallen onvoldoende duidelijk zijn en daarom een nadere concretisering nodig maken. Ook kan het voorkomen dat deze regels in 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 de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om de algemene regels nader in te vullen of aan te vullen, of het bieden aan het bevoegd

gezag van bestuurlijke afwegingsruimte om van de bepalingen in die regels af te wijken, een oplossing bieden. Het gaat hier om een van de in paragraaf 2.5 genoemde maatwerk mogelijkheden.

De regering heeft niet gekozen voor het bieden van een algemene mogelijkheid voor het bevoegd gezag om algemeen of per geval nadere of afwijkende regels te stellen. Dat zou ten koste gaan van de duidelijkheid die met de algemene regels wordt beoogd en risico's inhouden voor het beschermingsniveau. Het wetsvoorstel biedt daarom alleen ruimte voor maatwerk voor onderwerpen die in de algemene regels zijn aangegeven. Dit geldt zowel voor regels in het omgevingsplan, als voor regels in een verordening, als voor de algemene regels van het Rijk. Het wetsvoorstel gebruikt voor de mogelijkheid van individueel maatwerk de term «maatwerkvoorschriften». Toepassing van deze mogelijkheid door het bevoegd gezag gebeurt in de vorm van een beschikking, zodat de procedurele waarborgen voor besluiten van de Awb gelden. Als voor de activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij de algemene regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan die vergunning worden verbonden.

Als de algemene regels door het Rijk of een provincie zijn gesteld, kan de mogelijkheid om nadere of afwijkende voorschriften te stellen ook worden gekoppeld aan het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Dat biedt een gemeente, waterschap en provincie de kans om de maatwerkvoorschriften niet alleen voor individuele gevallen te stellen, maar deze bijvoorbeeld ook voor een bepaald gebied te laten gelden. Het wetsvoorstel gebruikt voor deze mogelijkheid de term «maatwerkregels». Om stapeling van algemene regels te voorkomen beperkt het wetsvoorstel – net als bij maatwerkvoorschriften – de mogelijkheid om bij omgevingsplan of verordening maatwerkregels te stellen. Die mogelijkheid is er alleen voor die onderwerpen die in de algemene regels van het Rijk en de provincie zijn aangegeven. Toepassing van deze mogelijkheid gebeurt in de vorm van een besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan respectievelijk de verordening. Daarbij gelden dus de procedurele waarborgen voor de totstandkoming van die besluiten.

4.4.5 Bevoegd gezag binnen algemene regels

Bij het stellen van algemene regels moet ook duidelijk zijn bij welk bestuursorgaan de melding moet worden gedaan en welk bestuursorgaan bevoegd is besluiten te nemen over maatwerkvoorschriften en gelijkwaardigheid.

Voor het omgevingsplan is dat het college van burgemeester en wethouders, voor de waterschapsverordening is dat het dagelijks bestuur van het waterschap en voor de omgevingsverordening zijn het gedeputeerde staten.

Het wetsvoorstel bevat voor algemene rijksregels de hoofdregel dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn voor het nemen van de besluiten die hiervoor zijn genoemd en daarmee ook voor het toezicht op de naleving van de algemene regels. Op deze hoofdregel kent het wetsvoorstel slechts een begrensd aantal specifieke uitzonderingen, die zijn opgenomen in een limitatieve lijst, waarin concreet aangeduide bevoegdheden worden benoemd die aan het waterschap, de provincie of het Rijk kunnen worden toegeedeeld. Dit sluit aan bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Verder voorziet het wetsvoorstel in een grondslag om voor de toedeling van het bevoegd gezag voor rijksregels aan te sluiten bij de toedeling van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het gaat hier om gevallen waarin combinaties van activiteiten worden verricht, waarbij zowel rijksregels van toepassing zijn als een omgevingsvergunningplicht geldt.

Afdeling 18.1 van het wetsvoorstel bepaalt dat het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving van algemene regels hetzelfde is als het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 van het wetsvoorstel aangewezen bevoegd gezag.

4.4.6 Voorbereidingsbescherming

Voor de voorbereiding van een omgevingsplan of een omgevingsverordening kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Een voorbereidingsbesluit kan ook met het oog op de voorbereiding van instructieregels, een instructie of een projectbesluit worden genomen. Het voorbereidingsbesluit is overgeheveld uit de Wro. De werking is ook vergelijkbaar. Op enkele onderdelen zijn echter wel wijzigingen doorgevoerd die de regeling van het voorbereidingsbesluit vereenvoudigen en de werking flexibiliseren.

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een omgevingsplan. De raad kan deze bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders delegeren. Provinciale staten kunnen een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een omgevingsverordening. Zij kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. Een voorbereidingsbesluit dat wordt genomen met het oog op de voorbereiding van instructieregels in een omgevingsverordening of een algemene maatregel van bestuur, een instructie of een projectbesluit zal uiteindelijk ook tot gevolg hebben dat het omgevingsplan wordt gewijzigd. Het bestuursorgaan dat de instructieregels, het instructie of het projectbesluit vaststelt, kan een dergelijk voorbereidingsbesluit nemen. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is geen vanzelfsprekendheid. Vooral in een situatie waarin nieuwe regels worden voorbereid die bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden zullen beperken, zal een voorbereidingsbesluit van belang zijn. In gevallen waarin een besluit tot wijziging van het omgevingsplan gericht is op het bieden van meer en ruimere bouw- en gebruiksmogelijkheden, zal aan de beschermende werking van een voorbereidingsbesluit in de regel geen behoefte bestaan. Met het voorbereidingsbesluit kunnen regels worden gesteld die voorkomen dat een locatie die in het besluit is aangewezen minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor het omgevingsplan zal worden gewijzigd. De wijziging van het omgevingsplan kan plaatsvinden op initiatief van de gemeenteraad of (indien daartoe gedelegeerd) het college van burgemeester en wethouders, ter uitvoering van instructieregels of een instructie of door een projectbesluit. De regels in een voorbereidingsbesluit kunnen er toe strekken dat het verboden is om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren. Ook kan het slopen van bouwwerken of het wijzigen van het gebruik van bouwwerken of locaties worden verboden. De werkingssfeer van het voorbereidingsbesluit is daarmee vergelijkbaar met die onder de Wro. Door de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan, biedt het voorbereidingsbesluit tegelijkertijd meer mogelijkheden. Onder de termen van «werken en werkzaamheden» kan bijvoorbeeld ook de voorbescherming worden geboden aan gebouwen en terreinen, waarvan het voornemen bestaat deze als gemeentelijk monument aan te wijzen. Zowel het slopen als het wijzigen van dergelijke gebouwen en terreinen kan door het stellen van regels in het voorbereidingsbesluit, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het omgevingsplan, worden voorkomen.

Voor omgevingsvergunningplichtige bouwactiviteiten is vastgehouden aan het regime van het aanhouden van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. De aanhoudingsregeling voorkomt dat bouwactiviteiten, vooruitlopend op het nieuwe omgevingsplan, moeten worden vergund die straks in het nieuwe omgevingsplan niet meer

toelaatbaar zijn. Ook hier geldt dat aan zo'n aanhoudingsregeling alleen behoefte bestaat in situaties waarin het voornemen bestaat om bepaalde bouwactiviteiten die in het geldende omgevingsplan nog toelaatbaar zijn, in het toekomstige omgevingsplan aan nadere regels te binden of geheel te verbieden. Vaak voorziet een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan echter niet in meer en nadere regels, maar vindt vaststelling plaats met het doel om juist minder regels te stellen en meer bouwactiviteiten toe te staan. In de nieuwe regeling wordt voorkomen dat in een dergelijk geval een aanhoudingsregeling gaat gelden, wanneer daaraan geen behoefte bestaat.

Dit wordt in de eerste plaats bereikt doordat de aanhoudingsregeling uitsluitend geldt in een situatie waarin een voorbereidingsbesluit is vastgesteld. Anders dan onder artikel 3.3 van de Wabo het geval is, ontstaat onder de Omgevingswet geen automatische aanhoudingssituatie meer bij het in procedure brengen van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan (het wijzigen daaronder begrepen). Mede in verband hiermee is de maximale duur van een voorbereidingsbesluit vastgesteld op twee jaar. Dat wijkt af van de termijn die in de Wro is opgenomen. Onder het regime van de Wro geldt een voorbereidingsbesluit één jaar, maar deze duur wordt automatisch verlengd als gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit een bestemmingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd. Bij tijdige vaststelling en tijdige bekendmaking werkt de voorbereidingsbescherming door tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt. In de Omgevingswet komt zowel het automatisch ontstaan van de aanhoudingssituatie, als de automatische verlenging van het voorbereidingsbesluit te vervallen. Het voorbereidingsbesluit vervalt in het nieuwe regime na twee jaar of een eerder moment waarop het nieuwe omgevingsplan (of deel daarvan) in werking treedt. Daarmee wordt de nieuwe regeling aanzienlijk eenvoudiger. Het is niet langer nodig om het moment van vaststellen en bekendmaken van het omgevingsplan aan precieze 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. Een tweede wijziging leidt er toe dat de aanhoudingsregeling alleen van toepassing kan zijn op de beslissing op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten, waarvan gevallen zijn aangewezen in het voorbereidingsbesluit. Op deze wijze kan heel gericht de aanhoudingsregeling worden toegespitst op bouwactiviteiten waarvoor dat wenselijk is. In de derde plaats geldt dat de aanhoudingssituatie niet van rechtswege ontstaat voor een voorbereidingsbesluit dat de gemeenteraad heeft vastgesteld. Het bevoegd gezag kan per ingediende aanvraag om een omgevingsvergunning voor aangewezen gevallen besluiten om de beslissing op de aanvraag aan te houden. Deze «omkering» van een aanhoudingsplicht naar een aanhoudingsbevoegdheid is niet toegepast op het voorbereidingsbesluit dat wordt genomen door provinciale staten (of gedeputeerde staten) of een Minister. Een dergelijk voorbereidingsbesluit leidt eveneens slechts tot een aanhoudingsregeling voor beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten die in dat besluit zijn aangewezen. Voor een aanhoudingsbevoegdheid is echter niet gekozen, omdat deze regeling deel uitmaakt van het instrumentarium van provincies en het Rijk. In het merendeel van de gevallen zal het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. Bij een aanhoudingsplicht bestaat voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om toch de omgevingsvergunning te verlenen, als het bouwplan niet in strijd is met het omgevingsplan, zoals dat komt te luiden tengevolge van de inzet van het projectbesluit, de instructieregel of de instructie. Het bevoegd gezag kan in dit geval deze vergunning niet zonder betrokkenheid van de provincie

of het Rijk verlenen. In de uitvoeringsregelgeving zal worden voorzien in een bevoegdheid voor advies en instemming, om met doorbreking van de aanhoudingsplicht de omgevingsvergunning in een concreet geval te kunnen verlenen.

4.4.7 Bijzondere bepalingen over decentrale regels

Realisatietermijn en actualiseringsplicht

Onder de Wro is, mede onder invloed van de jurisprudentieontwikkeling, de eis ontwikkeld dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn. In de praktijk leidt dat ertoe, dat een (nieuwe) bestemming alleen aan gronden kan worden gegeven als aannemelijk kan worden gemaakt dat deze ook daadwerkelijk binnen een termijn van tien jaar zal worden verwezenlijkt. In het wetsvoorstel wordt deze lijn niet voortgezet. Dit komt tegemoet aan veel reacties waarin die realisatietermijn en de toepassing van het uitvoerbaarheidsvereiste als een ongewenst keurslijf wordt beschreven. Voor sommige grote ontwikkelingen is deze termijn inderdaad niet reëel. Ook past een dwingende uitvoeringstermijn niet bij uitnodigingsplanologie en een faciliterende rol van de overheid (zie ook paragraaf 5.4). De regering vindt dat het niet bij uitnodigingsplanologie past dat in een omgevingsplan opgenomen functies binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk moeten worden verwezenlijkt. Wel zal in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, aannemelijk moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd. Dat biedt rechtszekerheid aan de betrokken eigenaren. De Wro bevat de plicht om elke tien jaar het bestemmingsplan opnieuw vast te stellen. Deze verplichting is niet overgenomen in het wetsvoorstel. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat voor het hele grondgebied van elke gemeente één omgevingsplan geldt. Als een gemeente de functies of andere regels voor een deel van het grondgebied gedeeltelijk wijzigt, leidt dit, anders dan bij een bestemmingsplan, niet tot een nieuw omgevingsplan voor een deelgebied. Die wijziging is dan een partiële actualisering van het omgevingsplan. Anders dan het bestemmingsplan zal het omgevingsplan bovendien regels bevatten die niet de planologische situatie regelen, zoals regels over het kappen van bomen. Het omgevingsplan is te zien als een juridische verankering van het beleid dat de gemeente voorstaat. Actualisering is aan de orde als beleidsopvattingen wijzigen, net als dat geldt voor waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en regels op rijksniveau. In twee gevallen blijft echter een specifieke plicht om te actualiseren nodig, namelijk bij instructieregels en instructies en bij het met een omgevingsvergunning afwijken van het omgevingsplan. Aan het verwerken van regels van het Rijk en de provincie in het omgevingsplan zal een termijn worden gesteld in de desbetreffende instructieregel of instructie. Als via een omgevingsvergunning blijvend wordt afgeweken van het omgevingsplan, zal het omgevingsplan voor de desbetreffende percelen geen getrouwe weergave geven van de planologische situatie. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid van zowel de gebruiker van de omgevingsvergunning als van eventuele derden. Een wijziging van het omgevingsplan is dan geboden. Het wordt primair aan de gemeente overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment de verleende omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Om hierbij algehele vrijblijvendheid te voorkomen is een termijn bepaald van maximaal vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning. Op deze wijze is gewaarborgd dat het omgevingsplan ook in gebieden waar transformaties plaatsvinden actueel blijft.

Veel gemeenten hebben gedurende de afgelopen jaren breed invulling gegeven aan de actualiseringsopgave van verouderde bestemmingsplannen die uit de Wro voortvloeide. Dat versterkt het argument voor het afzien van een tienjaarlijkse termijn voor actualisatie. Gelet op de keuze voor één omgevingsplan per gemeente zou een volledige actualisatie op één moment een onnodige en te zware belasting betekenen. Ook een keuze voor het koppelen van een actualisatietermijn aan onderdelen van het omgevingsplan zou betekenen dat gemeenten continu zouden moeten bijhouden wanneer welke regel voor het laatst is aangepast. Het loslaten van de actualiseringsplicht van eens in de tien jaar levert een aanzienlijke vermindering van bestuurlijke lasten op.

4.4.8 Beleidskeuzes over algemene rijksregels

In paragraaf 4.4.2 is ingegaan op de argumenten die, binnen het uitgangspunt «decentraal, tenzij» leiden tot de keuze om algemene rijksregels te stellen over activiteiten. De categorieën van activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels zal of kan stellen zijn in afdeling 4.1 limitatief aangegeven. In samenhang met afdeling 5.1, die een limitatieve opsomming bevat van door het Rijk ingestelde vergunningplichten, biedt het wetsvoorstel decentrale overheden op wetsniveau zo veel mogelijk duidelijkheid over de vraag voor welke categorieën van activiteiten het Rijk regels stelt. Voor categorieën van activiteiten die niet genoemd zijn, zijn de decentrale overheden vrij om zelf regels te stellen.

Uitgangspunt bij het stellen van rijksregels aan activiteiten: ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 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 die twee doelen. De toepassing van dergelijke regels mag niet leiden tot het belemmeren van activiteiten door een te zware bureaucratische belasting of tot het gedetailleerd regelen zonder dat dit evident bijdraagt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tegelijkertijd mag het uitblijven van regels niet tot onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving leiden. 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 geen voorafgaande toestemming nodig is, bieden algemene regels de mogelijkheid tot het reguleren van activiteiten. De lichtste vorm van reguleren is het stellen van inhoudelijke algemene regels die een initiatiefnemer moet naleven, zonder dat er voorafgaande procedurele verplichtingen gelden. Wanneer het echter, bijvoorbeeld omwille van het informeren van de omgeving, gewenst is dat de activiteit bekend is bij het bevoegd gezag voordat de activiteit begint, kan een voorafgaande melding worden vereist. Afhankelijk van de meldingstermijn beperkt dat de mogelijkheid van de initiatiefnemer om de activiteit direct te starten, maar geeft het de initiatiefnemer wel duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van de activiteit en de regels die daarvoor gelden. Op grond van de doelen en uitgangspunten die zijn beschreven in de hoofdstukken 1 en 2 van deze memorie van toelichting geeft de regering er de voorkeur aan om voor zo veel mogelijk activiteiten algemene regels toe te passen. 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 algemene regels niet in alle gevallen toereikend zijn, bevat het wetsvoorstel ook de grondslag voor procedures waarmee een beoordeling en belangenafweging kan plaatsvinden die is toegespitst op een concreet geval. De individuele beoordeling vindt dan plaats in het kader van individueel of gebiedsgericht maatwerk binnen de algemene regels (maatwerkvoorschriften of maatwerkregels) of bij het verlenen van een omgevingsvergunning. In de doorgaans complexere situaties waarin een individuele beoordeling door middel van een omgevingsvergunning nodig wordt geacht, zal deze beoordeling vaak slechts gericht hoeven te zijn op een deel of een bepaald aspect van de voorgenomen activiteit. In die situaties heeft de initiatiefnemer te maken met een combinatie van algemene regels en voorschriften uit een vergunning. In grote lijnen kunnen dan twee situaties aan de orde zijn:

- De bepalingen waaraan de initiatiefnemer moet voldoen, staan in algemene regels. Er is echter toch een individuele voorafgaande toestemming van de overheid vereist. Deze is ofwel gericht op de vraag of de bepalingen worden nageleefd, ofwel op de vraag of de activiteit op die plaats acceptabel is. De initiatiefnemer is vooraf op de hoogte van de regels, maar mag de activiteit pas starten bij een 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 toereikende 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 de vergunningverlening blijken. Dit biedt de initiatiefnemer de meeste onzekerheid vooraf.

De bepalingen over activiteiten in de hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel bieden de mogelijkheid om alle hiervoor genoemde opties van algemene regels (zo nodig inclusief melding en maatwerk) in te zetten. Ook de combinatie van algemene regels met een omgevingsvergunning is mogelijk.

Tussen de genoemde limitatieve lijst van algemene rijksregels en vergunningplichten bestaat een samenhang. In lijn met het uitgangspunt dat algemene regels voorop staan, bevat afdeling 4.1 voor de meeste activiteiten waarvoor het Rijk een vergunningplicht instelt een verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels op te stellen. Die verplichting ontbreekt alleen als vanwege de specifieke problematiek het werken met algemene regels niet voor de hand ligt, zoals bij de stortingsactiviteit op zee. Voor die activiteiten bevat afdeling 4.1 slechts een grondslag om desgewenst algemene regels te stellen.

Verhouding rijksregels en decentrale regels

De grondslag in het wetsvoorstel om voor activiteiten algemene rijksregels te stellen betekent niet dat het Rijk voor alle activiteiten binnen een genoemde categorie (zoals milieubelastende activiteiten of beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg) regels zal stellen en dat decentrale overheden van rechtswege hun verordenende bevoegdheid verliezen om algemene regels te stellen voor die categorie van activiteiten. Voor zover activiteiten vallen buiten het toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur waarmee de algemene rijksregels worden gesteld, is er een verordenende bevoegdheid voor decentrale overheden. Voor de activiteiten die binnen het toepassingsbereik vallen zijn de algemene rijksregels uitputtend. Zij kunnen desgewenst wel decentrale afwegingsruimte bieden, vooral door het bieden van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Het in afdeling 2.1 verwoorde subsidiariteitsbeginsel speelt een

rol bij het bepalen van het toepassingsbereik van de algemene rijksregels en afwegingsruimte die daarbinnen kan worden geboden.

Voorbeeld 1: Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor het stellen van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten. Die regels zullen, net als de huidige regels, echter slechts betrekking hebben op een deel van de bedrijfsmatige activiteiten en in beperkte mate op milieubelastende activiteiten binnen particuliere huishoudens. Voor de milieubelastende activiteiten die niet onder rijksregels vallen, kunnen dus zo nodig decentraal regels worden gesteld. Voor de activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels stelt, kan het aan de decentrale overheden de mogelijkheid van maatwerk voor specifieke milieuaspecten geven. Dit ligt voor de hand voor aspecten met een lokale component, zoals hinder.

Voorbeeld 2: Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor het stellen van algemene rijksregels voor activiteiten binnen beperkingengebieden in de nabijheid van wegen. Het subsidiariteitsbeginsel en de daarop gebaseerde taaktoedeling leiden er toe, dat het Rijk die algemene regels zal beperken tot rijkswegen. Regels voor activiteiten binnen beperkingengebieden van wegen die in beheer zijn bij gemeenten, provincies en waterschappen kunnen decentraal worden gesteld.

Specifieke zorgplichten binnen algemene rijksregels.

Wanneer het Rijk algemene rijksregels stelt voor een activiteit, betekent dat niet dat alle (deel)activiteiten of aspecten van uitgewerkte regels zullen worden voorzien. Het concreet en uitputtend reguleren van alle mogelijke activiteiten en de daaraan gekoppelde gevolgen is niet wenselijk en feitelijk ook niet mogelijk. Het streven naar een dergelijke wijze van reguleren zou tot een zeer omvangrijk stelsel aan regels 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 blijven de algemene rijksregels beperkt tot de meer relevante aspecten van veel voorkomende activiteiten, die daadwerkelijk risico's voor de fysieke leefomgeving inhouden. Als vangnet fungeren dan de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving van afdeling 1.3 van het wetsvoorstel en de specifieke zorgplichten die in algemene rijksregels zullen worden opgenomen.

Op dit moment bevatten verschillende wetten zorgplichten, die een sterke overeenkomst vertonen met de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving. Die zorgplichten zijn uiteraard beperkt tot de onderwerpen die in de desbetreffende wet zijn geregeld. Dergelijke zorgplichten zijn bijvoorbeeld opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 6.8 van de Waterwet. Voor een aantal andere onderwerpen zijn zorgplichten opgenomen met een nadere, iets concretere omschrijving, zoals in artikel 1a van de Woningwet. Er zijn ook zorgplichten in algemene maatregelen van bestuur opgenomen, zoals in artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zo komt het voor dat burgers en bedrijven bij het uitvoeren van activiteiten te maken hebben met zorgplichten op drie niveaus (algemene zorgplicht, 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 krijgen waar nodig een plaats op het niveau van een algemene maatregel van bestuur bij de overige regels die voor het specifieke onderwerp gelden. Zie ook paragraaf 4.1.4 die in meer algemene zin aandacht geeft aan de zorgplichten.

4.4.9 Verschil met huidige werkwijze

In voorgaande paragrafen is op een aantal verschillen tussen de bestaande en voorgestelde werkwijze voor regels voor activiteiten ingegaan. Deze paragraaf bevat een nadere beschouwing daarvan.

Vergelijking van ruimtelijke regels en overige regels

De omzetting van het bestemmingsplan en de beheersverordening naar het omgevingsplan roept vragen op over de instrumentele mogelijkheden van het omgevingsplan, in vergelijking met andere verordeningen en rijksregels. Het bestemmingsplan kan worden gezien als een soort Zwitsers zakmes dat kan worden gebruikt voor verschillende doeleinden, zoals beheer, globale bestemming, gedetailleerde bestemming of gefaseerde ontwikkeling. Daarbij kan de gemeenteraad à la carte gebruik maken van deels specifiek binnen het ruimtelijke ordeningsrecht ontwikkelde instrumenten als voorlopige bestemming, uitwerking, wijziging, binnenplanse afwijking via de 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 zo veel mogelijk te bundelen en op dezelfde wijze vorm te geven als in de verordeningen van het waterschap en de provincie en de rijksregels. In paragraaf 4.4.4 is al ingegaan op de instrumenten die het wetsvoorstel voor alle algemene regels biedt. Sommige mogelijkheden vloeien al voort uit de opzet van het omgevingsplan en de verordeningen. De gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap hebben een brede regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid gaat uit van het werken met zowel geboden als verboden, van de mogelijkheid om regels te wijzigen, in te trekken of tijdelijke regels te stellen. Al deze mogelijkheden hebben ook betrekking op functies en de daarbij behorende regels. Samen met een ruime, nader door de gemeenteraad in te vullen delegatiegrondslag, continueert het wetsvoorstel de binnen het bestemmingsplan gebruikte mogelijkheden van tijdelijke of voorlopige bestemmingen, van voorwaardelijke verplichtingen, van de wijzigingsbevoegdheid (in de zin van de Wro), van de uitwerkingsplicht en van de nadere eisen, wanneer het stellen daarvan binnen het omgevingsplan voor de hand ligt. De mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden gebruikt waar nadere concretisering individueel buiten het omgevingsplan meer geëigend is. De binnenplanse afwijkactiviteit gaat op in omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van artikel 5.1, eerste lid, onder b, en vervalt dus als zelfstandige vergunningplichtige activiteit, zie ook paragraaf 4.5.2.

Met deze uniformeringslag wordt voorkomen dat binnen het omgevingsplan, afhankelijk van de soort regels, andere begrippen en werkwijzen worden gevolgd dan bij andere algemene regels over activiteiten. Op deze manier wordt ook de integratie tussen verschillende onderwerpen die in het omgevingsplan samenkomen, zoals ruimtelijk beleid, milieu, natuur en water, mogelijk gemaakt.

Tabel 5 biedt een vergelijking tussen de mogelijkheden van de Wro en die van het wetsvoorstel.

Tabel 5: Verschillen tussen het bestemmingsplan en het voorgestelde omgevingsplan.

	Wet ruimtelijke ordening	Omgevingswet
<i>type regels</i>		
0		algemene regels voor activiteiten
1	regels over het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken	inbegrepen in algemene regels
2	voorlopige bestemmingen	inbegrepen in algemene regels

	Wet ruimtelijke ordening	Omgevingswet
3	regels over uitvoerbaarheid	inbegrepen in algemene regels
4	voorwaardelijke verplichting (niet expliciet, begrensd door jurisprudentie)	inbegrepen in algemene regels
5	aanwijzing tot modernisering	aanwijzing tot modernisering
<i>flexibiliteitsregels</i>		
6	uitwerkingsplicht	delegatiegrondslag voor wijziging
7	wijzigingsbevoegdheid	delegatiegrondslag voor wijziging
8	nadere eisen	delegatiegrondslag voor wijziging omgevingsplan, of individueel maatwerk naast omgevingsplan
<i>vergunningen</i>		
9	binnenplanse afwijking met beoordelingscriteria	beoordelingsregels voor verlening van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit
10	aanleg- of sloopvergunning met beoordelingscriteria	beoordelingsregels voor verlening van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit (waaronder een aanleg- of sloopactiviteit)

Uitvoerbaarheid omgevingsplan

Door middel van het overgangsrecht zullen alle bestaande bestemmingsplannen per gemeente tot één omgevingsplan worden samengevoegd. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal zo voor elke locatie binnen de gemeente een functie met bijbehorende regels gelden. Het loslaten van de tienjaarlijkse actualiseringstermijn van de Wro, waaraan ook de uitvoeringstermijn van tien jaar is gekoppeld, betekent dat de gemeenteraad bij een wijziging van de bestaande functie of – bijvoorbeeld in het kader van uitnodigingsplanologie – bij het toevoegen van een nieuwe functie aan een locatie uitsluitend moet beoordelen of de nieuwe functie uit oogpunt van evenwichtige toedeling van functies aan locaties aanvaardbaar is en of er objectieve belemmeringen zijn, waarvan op voorhand aannemelijk is dat die niet binnen een redelijke termijn zullen worden weggenomen. Daarbij mag de raad ook maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn in aanmerking nemen. Alleen als evident is dat een functie onuitvoerbaar is, moet het toedelen daarvan achterwege blijven. Dat verschilt niet wezenlijk van andere regels binnen het omgevingsplan en de verordeningen. Ook die moeten, wanneer ze evident onuitvoerbaar zijn, achterwege blijven.

De financieel-economisch uitvoerbaarheid wordt beoordeeld op de vraag of de ontwikkeling haalbaar is. Als op voorhand duidelijk is dat de toegedachte functie om financiële redenen op langere termijn niet zal worden gerealiseerd, behoort de functie niet mogelijk te worden gemaakt. In gevallen waarin een project alleen kan worden gerealiseerd wanneer de gemeente belangrijke voorinvesteringen doet, zal de toelichting bij het omgevingsplan passages bevatten over de dekking van deze investeringen en de opzet van het eventuele kostenverhaal.

Het bovenstaande in aanmerking genomen, biedt het omgevingsplan dus wel zekerheid over de toegestane ontwikkelingen, maar geen zekerheid over de vraag of en op welk moment de nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden. De uitzondering hierop, namelijk het ontnemen van een feitelijk gerealiseerde functie aan een locatie, is in paragraaf 4.4.7 aan de orde gesteld.

Onderzoekslasten omgevingsplan

De nieuwe beoordeling van de uitvoerbaarheid van nieuwe functies beperkt de onderzoekslasten. Ook het verbinden van regels (randvoorwaarden en verplichtingen) aan functies in het omgevingsplan kan onderzoekslasten beperken. Aan globale bestemmingsplannen zijn

momenteel hoge onderzoekslasten verbonden, doordat deze plannen een verschillende invulling kunnen krijgen. Dat maakt het noodzakelijk meerdere uitvoeringsvarianten te onderzoeken. De vraag of een functie kan worden gerealiseerd (de «of-vraag») en hoe het gebied precies wordt ingevuld (de «hoe-vraag») moeten tegelijkertijd worden beantwoord. Het wetsvoorstel biedt, gelet op de brede reikwijdte van het omgevingsplan, de mogelijkheid om regels met het oog op bijvoorbeeld te realiseren milieuambities in het omgevingsplan op te nemen, uiteraard binnen de ruimte die rijksregelgeving daarvoor biedt. De «of-vraag» kan zich dan beperken tot de hiervoor beschreven toets of de functie niet evident onuitvoerbaar is. Voor de «hoe-vraag» kan via de hiervoor beschreven manier in samenhang met de geldende rijksregels worden geborgd, dat geen onaanvaardbare risico's voor de fysieke leefomgeving optreden. Mede hierdoor hoeft het brede onderzoek niet voorafgaand aan de wijziging of vaststelling van het omgevingsplan te worden gedaan. Het onderzoek kan worden uitgesteld en toegespitst op de feitelijke «hoe-variant» gericht onderzoek nodig is, wordt dat verschoven naar het moment dat bouwplannen concretere vormen aannemen of naar het moment van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Het op deze wijze faseren van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten, omdat onderzoek naar uiteenlopende uitvoeringsvarianten overbodig wordt. De regering beziet of de uitvoeringsregelgeving hierover nadere regels zou moeten bevatten.

Loslaten van begrip inrichting als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht bundelt, harmoniseert en vereenvoudigt de regels uit verschillende wetten en algemene maatregelen van bestuur. Het begrip «activiteit» is hierbij gekozen als overkoepelend begrip voor vele grondslagen binnen deze regelgeving. Het wetsvoorstel onderscheidt verschillende activiteiten, waaronder de milieubelastende activiteit. De grondslag voor de milieubelastende activiteit is breder dan hetgeen in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer is vermeld: «nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken». De grondslag omvat ook een veelheid aan milieubelastende activiteiten buiten inrichtingen, waarvoor nu al algemene rijksregels gelden, zoals:

- lozingen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem;
- omgaan met afvalstoffen (storten, verbranden, nuttig toepassen);
- toepassing van systemen voor warmte- en koudeopslag.

Deze activiteiten zijn nu grotendeels gereguleerd op basis van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. De keuze om het brede begrip «milieubelastende activiteit» te introduceren en het begrip «inrichting» los te laten, maakt het mogelijk de geldende algemene regels te integreren. Het nieuwe begrip omvat activiteiten binnen en buiten de inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan.

Een extra argument voor het loslaten van het begrip «inrichting» is dat het begrip sterk aan betekenis heeft ingeboet nu voor de meeste inrichtingen inmiddels algemene regels gelden, in plaats van een vergunning. Om te bepalen of een bedrijf te maken heeft met deze algemene milieuregels moet het bevoegd gezag tot nog toe steeds het begrip inrichting toepassen en moet het daarbij aandacht besteden aan allerlei aspecten die de jurisprudentie aan dit begrip heeft toegevoegd. Als bepaald is dat het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is en een activiteit geheel onder de algemene regels valt, is het inrichtingbegrip vervolgens nog maar in beperkte mate relevant.

Voor de aanwijzing van activiteiten die worden gereguleerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer en andere activiteiten uit de overige te

integreren algemene maatregelen van bestuur kan op basis van de grondslag «milieubelastende activiteit» rechtstreeks worden aangesloten bij de handelingen met milieubelastende gevolgen. Door de activiteiten expliciet te benoemen en hiervoor ondergrenzen te stellen, wordt de reikwijdte helder en wordt het systeem duidelijker en toegankelijker. Voordeel van deze gerichte aanwijzing is ook dat als een melding is vereist, de gevraagde informatie toegespitst kan worden op de aangegeven milieubelastende activiteit in plaats van op de gehele inrichting, zoals in het huidige systeem het geval is. Hiermee worden onnodige administratieve lasten voorkomen.

Het inrichtingenbegrip speelt in algemene rijksregels op dit moment nog een rol bij een beperkt aantal bepalingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het gaat daarbij om bepalingen die niet per activiteit, maar voor de gehele inrichting gelden, zoals bepalingen over geluid, luchtemissies en externe veiligheid. Bij deze bepalingen spelen cumulatieve effecten een rol. In veel gevallen kan door aanpassing van de bepaling een oplossing worden gevonden. Ook andere juridische mogelijkheden, zoals maatwerkvoorschriften en regels in het omgevingsplan kunnen hierbij worden ingezet. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal hieraan aandacht worden besteed. De uitvoeringsregelgeving zal waar dat nodig is en dit al niet blijkt uit de ondergrenzen die in de omschrijving van de activiteiten zijn aangegeven, ook bepalingen gaan bevatten voor korter durende activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het beperken van nadelige gevolgen van activiteiten waarbij geen permanente emissiebeperkende technieken kunnen worden toegepast.

4.4.10 Beoogde effecten

- De integratie van algemene regels voor activiteiten in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur maakt de regels veel beter toegankelijk voor burgers en bedrijven en leidt tot betere afstemming daarvan.
- De voorkeur die in het wetsvoorstel wordt uitgesproken om bij de toedeling van functies en het met het oog daarop stellen van regels door provincies via instructieregels te werken zal er toe leiden dat de afstemming van regels van verschillende bestuursorganen beter zal zijn. Dat verkleint de kans dat een burger of bedrijf met strijdige of schurende regels wordt geconfronteerd.
- Het omgevingsplan, de verordeningen en algemene rijksregels bieden in samenhang betere mogelijkheden voor aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving op het juiste schaalniveau, met een afgewogen keuze tussen in te zetten instrumenten, zoals individueel en lokaal maatwerk. Dit bevordert de afwegingsruimte waar bestuurders behoefte aan hebben.
- Het vernieuwde instrumentarium biedt in samenhang meer flexibiliteit en schept meer ruimte voor uitnodigingsplanologie, die met organische groei samenhangt. Organische groei strekt zich uit over vele jaren. Het omgevingsplan dat, anders dan het bestemmingsplan, geen planhorizon in de vorm van een actualiseringsplicht kent, speelt hierin een bepalende rol.
- De overheid geeft in het omgevingsplan aan welke functies mogelijk zijn. Samen met andere regels in omgevingsplan, verordeningen en algemene rijksregels worden de randvoorwaarden van gebiedsontwikkeling bepaald. De bal ligt dan bij initiatiefnemers. Het is aan hen om binnen de geboden functies aan de gestelde regels te voldoen: een rolverschuiving tussen overheid en «markt».
- Een betere afstemming tussen rijksregels en decentrale regels, met inzet van de nieuwe mogelijkheden voor maatwerkregels en omgevingswaarden, biedt meer mogelijkheden voor een globalere toedeling

van functies in het omgevingsplan en met het oog daarop gestelde regels. Die verbeterde keuzemogelijkheid op decentraal niveau vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte. Een omgevingsplan met een globalere opzet biedt meer ruimte voor initiatieven. Dat kan bijvoorbeeld organische gebiedsontwikkeling, particulier opdrachtgeverschap (oog voor de eindgebruiker), de woningproductie en de transformatie van kantoren stimuleren.

- De opzet van het omgevingsplan in samenhang met andere regels leidt tot beperking van onderzoekslasten: met het faseren van onderzoek naar een latere besluitvormingsfase en het vervallen van de actualiseringplicht nemen de bestuurlijke lasten fors af.
- Projecten met een reële, lange uitvoeringstermijn (zoals rijksprojecten, herstructurerings- en transformatiegebieden, uitleggebieden) hoeven niet meer omwille van de jurisprudentie over de tienjaarstermijn in meerdere plandelen te worden geknipt.
- Het uniformeren van de regels over gelijkwaardigheid, over de meldingen en over het binnen algemene regels stellen van maatwerkvoorschriften door het bevoegd gezag maakt de algemene regels op alle niveaus beter toegankelijk en biedt de mogelijkheid om bij verdere stroomlijning en wijziging van uitvoeringsregelgeving lasten voor burgers en bedrijven te beperken.
- De regeling van gelijkwaardigheid biedt de initiatiefnemer recht op het toepassen van gelijkwaardige maatregelen.
- 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 plaatsen 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. Dat kan de administratieve lasten beperken.

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 projectprocedure waarbij een bestuursorgaan ter behartiging van een specifiek overheidsbelang door middel van een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure een besluit kan nemen waarmee het omgevingsplan direct wordt gewijzigd en dat verder benodigde toestemmingen kan bevatten om een project uit te voeren. 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. Omwille van dit publieke belang omvat het projectbesluit een voorbereidingsprocedure die afwijkt van de procedure voor de omgevingsvergunning. Waar mogelijk zijn de bepalingen voor de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing verklaard op het projectbesluit. Het hoofdstuk voorziet ook in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente ter voorbereiding van een omgevingsplan voor de realisatie van een project van publiek belang. Hiermee wordt de «sneller en beter»-aanpak van het projectbesluit ook op de voorbereiding van een dergelijk omgevingsplan van toepassing.

4.5.2 Omgevingsvergunning

Inleiding

Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is zo veel 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 gevolgen die een activiteit heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving groot zijn en de specifieke situatie bij het beoordelen van deze gevolgen een rol speelt, is het echter soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de activiteit beoordeelt.

Als regulering van activiteiten noodzakelijk is, wordt alleen een vergunningplicht ingesteld als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels 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 deze aanwijzing aan decentrale bestuursorganen kan worden overgelaten. Belangrijke argumenten om op rijksniveau een vergunningplicht aan te wijzen kunnen liggen in internationale verplichtingen, het schaalniveau van mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit of een maatschappelijk vraagstuk van nationaal belang. Ook het beperken van administratieve en bestuurlijke lasten en het streven naar een gelijk speelveld kan een aanleiding zijn om de aanwijzing van vergunningplichten op rijksniveau te continueren. 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), 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 wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming⁹⁴, dat bij de Tweede Kamer aanhangig is. Als onderdeel van het omgevingsplan zal ook een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen opgaan in de omgevingsvergunning. Het wetsvoorstel introduceert geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten ten opzichte van de huidige wetgeving. Wel wordt soms gewerkt met nieuwe begrippen en aanduidingen.

Aanwijzing van vergunningplichten

De aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten vindt plaats in drie categorieën.

De eerste categorie betreft activiteiten die op grond van de Omgevingswet zelf omgevingsvergunningplichtig zijn gesteld, zoals de vergunningplicht

⁹⁴ Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken 33 348).

voor bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten, een deel van de wateractiviteiten en rijksmonumentenactiviteiten. Ook de afwijkactiviteit is hier vergunningplichtig gesteld. Dat betreft een activiteit waarvoor van het omgevingsplan moet worden afgeweken. De regels die een gemeente in het omgevingsplan stelt, werken door via de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit. De afwijkactiviteit vormt onder meer een voorzetting van de in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo, opgenomen activiteit voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of andere planologische regels. Gelet op het bijzondere karakter van de afwijkactiviteit wordt hier later uitvoerig op ingegaan. Een tweede categorie betreft de omgevingsvergunningplicht die voortvloeit uit 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 derde categorie gaat het om de omgevingsverordening van de provincie. Net als voor de waterschapsverordening geldt dat in de omgevingsverordening activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Vergunning wordt verleend op de daartoe in de omgevingsverordening opgenomen gronden. In de wetten die in de Omgevingswet integreren, wordt in het huidige recht bij sommige activiteiten de mogelijkheid geboden voor lokale afwegingsruimte ten aanzien van het bijstellen van de grenzen van door de wet benoemde vergunningplichtige gevallen. Deze mogelijkheid komt bijvoorbeeld voor in de Ontgrondingenwet. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor het decentrale bestuursorgaan om deze grens naar boven of naar beneden bij te stellen, binnen bij algemene maatregel van bestuur aangegeven grenzen. De gedachte achter deze mogelijkheid is dat in sommige gevallen het gewenst is dat bij het bepalen van de ondergrens van een vergunningplicht voor een activiteit gekeken kan worden naar een aantal locatiespecifieke omstandigheden. Zo kan bij de vergunningplicht voor ontgrondingen er een andere ondergrens worden aangewezen voor de vergunningplichtige activiteit gelet op het type ondergrond of de grondwaterdruk. Eén uniforme grens zonder maatwerk zou er toe leiden dat de vergunningplicht in sommige gevallen onnodig is. Omgekeerd kan vanwege de mogelijkheid van lokaal maatwerk de regeling op rijksniveau minder stringent worden vastgesteld. Omdat bij een aantal andere activiteiten deze lokale afwegingsruimte eveneens gewenst is, zal deze bevoegdheid in de Omgevingswet ook van toepassing zijn op een aantal andere activiteiten. De mogelijkheid voor decentrale overheden om af te wijken zal niet worden geboden als een internationaalrechtelijke verplichting of argumenten van doeltreffendheid (zoals een landelijk gelijk speelveld) zich daartegen verzetten. De mogelijkheden voor bestuursorganen om op dergelijke wijze lokaal maatwerk te bieden voor vergunningsplichten, komen terecht in het omgevingsplan, de waterverordening of omgevingsverordening. Daarmee zijn deze mogelijkheden omkleed met procedurele waarborgen voor inspraak, democratische besluitvorming en – voor wat betreft het omgevingsplan – rechtsbescherming. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.2.

De afwijkactiviteit

De afwijkactiviteit uit artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, is een nieuwe naam voor wat onder de Wabo de omgevingsvergunning voor een afwijking van het bestemmingsplan of andere planologische regels wordt genoemd (het planologisch strijdig gebruik van gronden of bouwwerken als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo). In het wetsvoorstel is de afwijkactiviteit ruimer van omvang. Dat heeft te maken met het feit dat het omgevingsplan een ruimere reikwijdte kent dan het

bestemmingsplan en dus meer onderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving reguleert. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regulering van activiteiten die al via de werking van artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo, onder de omgevingsvergunningplicht zijn gebracht. De regulering van deze onderwerpen zal plaatsvinden in het omgevingsplan. Verder is de reikwijdte van de afwijkactiviteit ruimer door de wetstechnische keuze om in het omgevingsplan niet langer te werken met zogenoemde binnenplanse vergunningenstelsels en ontheffingsmogelijkheden. Voor alle regels in het omgevingsplan wordt voorgesteld om te volstaan met de buitenplanse grondslag om met een omgevingsvergunning van de regels te kunnen afwijken.

De wetstechnische keuze om niet langer te werken met binnenplanse vergunningenstelsels en ontheffingsmogelijkheden leidt tot een wetstechnische en procedurele vereenvoudiging. Door deze vereenvoudiging kunnen niet langer binnen- en buitenplanse vergunningenstelsels «op elkaar gestapeld» worden. In het huidige stelsel van de Wabo kan deze «stapeling» er toe leiden dat een binnenplanse vergunning of ontheffing voor een bepaalde activiteit op grond van een in het bestemmingsplan zelf opgenomen beoordelingsregel zou moeten worden geweigerd, terwijl de activiteit via de buitenplanse omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan toch kan worden toegestaan. Deze procedurele stapeling van binnenplanse vergunningenstelsels en ontheffingsmogelijkheden enerzijds en een buitenplanse vergunningenstelsel anderzijds wordt in het wetsvoorstel vervangen door de vergunning voor de afwijkactiviteit. In de systematiek van dit wetsvoorstel zullen ook de vergunningplichtige activiteiten uit artikel 2.1, eerste lid, onderdelen b (aanlegactiviteiten) en g (sloopactiviteiten), van de Wabo opgaan in die afwijkactiviteit. Dat geldt ook voor de activiteiten die nu nog in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo zijn genoemd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vergunningplicht voor het kappen van houtopstanden, het aanbrengen van reclameaanduidingen of de opslag van roerende zaken. Voor zover een gemeente regulering van deze activiteiten nodig acht, zal dat plaatsvinden in het omgevingsplan. Voor zover het nodig wordt geacht deze activiteiten te reguleren met een voorafgaande toetsing, zal de vergunningplicht voor deze activiteiten opgaan in de afwijkactiviteit. De in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel g, van de Wabo opgenomen omgevingsvergunningplicht voor het slopen van bouwwerken in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, zal geheel via het omgevingsplan worden gereguleerd. Het door gemeenten in die gebieden in te stellen sloopverbod, waarvan bij omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden afgeweken, kan naast het voorkomen van braakliggende percelen bijvoorbeeld ook als motief hebben om cultuurhistorisch waardevolle gebouwen voor sloop te behoeden, zonder meteen te hoeven overgaan tot aanwijzing van het gebouw als gemeentelijk monument.⁹⁵

In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Met deze regels kan een vergelijkbaar resultaat worden bereikt als met binnenplanse vergunningenstelsels en ontheffingsmogelijkheden en daarbij opgenomen toetsingskaders. Dergelijke regels vormen het primaire afwegingskader aan de hand waarvan beoordeeld dient te worden of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit kan worden verleend. Wordt aan de regels voldaan, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Wanneer een vergunning voor een afwijkactiviteit op grond van deze regels niet kan worden verleend, wil dat echter nog niet zeggen dat de omgevingsvergunning dient te worden geweigerd. In dat geval maakt het bevoegd gezag een belangenafweging tussen het belang van de aanvrager en het

⁹⁵ ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:67 en ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:898.

oogmerk waarmee de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd, is ingesteld.

Voor regels die gesteld worden krachtens artikel 4.2, eerste lid, geldt daarbij dat wordt getoetst aan het oogmerk «de evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op dergelijke regels moet het bevoegd gezag een vrij brede belangenafweging maken, vergelijkbaar met de huidige «buitenplanse» omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Ook zullen instructieregels over het omgevingsplan in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn bij de beoordeling van de aanvraag, zodat het bevoegd gezag daaraan moet toetsen.

Voor regels die de gemeente uit eigen beweging heeft opgenomen in het omgevingsplan, zoals regels over het kappen van bomen, bepaalt de gemeente 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 bestuurlijke lasten, een verhoging van de informatiebehoefte voor het bestuur en daarmee indirect een lastenverhoging voor aanvragers. De werkwijze zal worden gedetailleerd in beoordelingsregels die krachtens artikel 5.17 zullen worden gesteld.

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 de regels over bouwactiviteiten, het gebruik van gronden en bouwwerken, maar ook voor andere regels. 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 gemeentelijke monumenten te slopen, verstoren, verplaatsen of te wijzigen, kan met de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit van deze verboden worden afgeweken. Als deze vergunning niet kan worden verleend, bestaat er geen zicht op legalisering en bestaat er een beginselplicht voor het bevoegd gezag om handhavend op te treden.

Eén aanvraag, meerdere activiteiten

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is, net als van de Wabo, dat een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen. Met het vereiste van onlosmakelijke samenhang beperkt de huidige Wabo in artikel 2.7, eerste lid, de aanvrager nog 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 rijksmonument, dat in de terminologie van het wetsvoorstel zowel een bouwactiviteit als een rijksmonumentenactiviteit is. Belangrijk voordeel van gelijktijdige indiening van twee of meer activiteiten is dat hiermee een samenhangende beoordeling van de betrokken activiteiten aan de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels mogelijk is en dat voorschriften die aan een vergunning worden verbonden inhoudelijk 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.

Voorbeeld 1: 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 vergunningvoorschriften die worden verbonden aan de omgevingsvergunning voor de betrokken monumentenactiviteit. Dit kan er toe leiden dat als de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit eerder wordt verleend, deze weer moet worden gewijzigd als de voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning voor de monumentenactiviteit daartoe aanleiding geven. Ook een aanvrager zal er dus bij gebaat zijn dat de omgevingsvergunning voor een monumentenactiviteit gelijktijdig of in ieder geval voorafgaand aan de bouwactiviteit wordt aangevraagd.

Voorbeeld 2: Een initiatiefnemer vraagt een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een gebouw waarin een milieubelastende activiteit zal plaatsvinden. Uit algemene regels die gelden voor een milieubelastende activiteit kunnen eisen voortvloeien die verband houden met de technische staat van het bouwwerk waarin die activiteit zal plaatsvinden. Het is van belang dat een initiatiefnemer zich, voordat hij een aanvraag doet voor een vergunningplichtige bouwactiviteit, informeert over eventuele regels die verband houden met het voorgenomen gebruik van het bouwwerk zodat het bouwplan daarop inhoudelijk is afgestemd. Als het gaat om een omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit, heeft het ook meestal voordelen die milieubelastende activiteit gelijktijdig met of voorafgaand aan de bouwactiviteit aan te vragen. Aan het los en gespreid in de tijd aanvragen van vergunningen voor activiteiten bestaat soms met goede redenen behoefte. Deze wens komt bijvoorbeeld naar voren met het oog op het beperken van kosten door eerst na te gaan of een onherroepelijke vergunning verkregen kan worden voor de afwijking van het omgevingsplan, voordat verder geïnvesteerd wordt in het ontwikkelen en opstellen van een aanvraag voor een bouwactiviteit. Andere redenen voor aanvragers om de vergunningverlening voor verschillende activiteiten te willen faseren zijn het zeker stellen van de financiering en het optimaal aansluiten van het proces van vergunningverlening op de voortgang van de projectontwikkeling en de realisering. Ook kan het voorkomen dat een aanvraag voor een activiteit pas kan worden opgesteld nadat een vergunning voor een andere activiteit is verleend. Zoals al aangegeven kan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit inhoudelijke eisen bevatten voor het bouwwerk waarin die activiteit zal plaatsvinden. De situatie kan zich om die reden voordoen dat de aanvraag voor het bouwplan pas eerst gedetailleerd kan worden uitgewerkt en ingediend, nadat de vergunning voor de milieubelastende activiteit is gegeven. Het bouwplan kan op die manier mede worden opgesteld naar aanleiding van de eisen die voortvloeien uit de vergunning voor de milieubelastende activiteit. De volgorde waarin activiteiten worden aangevraagd kan dus per keer verschillend zijn. Hiervoor is geen wettelijk draaiboek met een verplichte volgorde te schrijven.

Om in de hiervoor genoemde behoefte aan fasering te kunnen voorzien, is in de Wabo al de mogelijkheid opgenomen dat een vergunning gefaseerd in twee voor beroep vatbare 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. De aanvrager bepaalt hierbij ook al de volgorde waarin de activiteiten worden aangevraagd.

Onder de Wabo wordt zowel het werken met het vereiste van onlosmakelijke samenhang als het omgaan met de regeling voor gefaseerde

vergunningverlening 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 vaak wordt gewerkt met deelvergunningen en het gefaseerd verlenen van omgevingsvergunningen.⁹⁶ 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 wordt onder de Wabo, 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.⁹⁷

Nu in het voorliggende wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, wordt het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke samenhang bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wabo niet is overgenomen in de Omgevingswet. Procedureel wordt hiermee een aanzienlijke vereenvoudiging bewerkstelligd, waarbij een procedurele faseringsvariant geheel overbodig is. Het vervallen van het vereiste heeft geen ongewenste gevolgen. Een handeling is namelijk verboden zolang niet voor alle activiteiten die daar onlosmakelijk deel van uitmaken, een vergunning is verleend. Om bij overtreding te kunnen handhaven, is het vereiste van onlosmakelijke samenhang dus niet nodig. Een aanvrager is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voor alle activiteiten die hij verricht beschikt over de vereiste vergunningen. 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 Awb op het bevoegd gezag de inspanningsverplichting om een aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere op aanvraag te nemen besluiten die ook nodig zijn met het oog op de activiteiten die hij wil verrichten. De initiatiefnemer kan er vervolgens zelf voor kiezen om alle activiteiten tegelijk of afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. Zo heeft de initiatiefnemer het zelf in de hand om een fasering aan te brengen in het traject van aanvragen en verkrijgen van de vergunningen. Het is de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer om zich te laten informeren over de geldende wet- en regelgeving en dat hij beschikt over de vereiste vergunning voor alle activiteiten die hij gaat verrichten. Eveneens is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer dat hij activiteiten tegelijk aanvraagt in gevallen waarin een gelijktijdige beoordeling van activiteiten voordelen biedt. Echter ook het bevoegd gezag vervult hierin een rol om een aanvrager te informeren over geldende wet- en regelgeving. Het vooroverleg, dat zeker bij complexere projecten vanzelfsprekend is, heeft hierin een belangrijke functie. Uiteindelijk is het aan de initiatiefnemer om te voorkomen dat hij een vergunning vraagt voor bijvoorbeeld een bouwplan dat hij, naar later eventueel blijkt, nog moet aanpassen vanwege eisen die voortvloeien uit algemene regels of een later aangevraagde vergunning voor een andere activiteit waaruit eisen voortvloeien voor dat bouwwerk.

⁹⁶ AT Osborne, Evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket Online, Baarn, 18 september 2012.

⁹⁷ 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).

Het wetsvoorstel bevat nog in één geval het vereiste van gelijktijdige indiening, gelet op een verplichting die voortkomt uit de richtlijn industriële emissies. Dit vereiste is aan de orde als er sprake is van een aanvraag voor een vergunning om een milieubelastende activiteit en een wateractiviteit, als die activiteiten betrekking hebben op dezelfde IPPC-installatie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.7, derde lid.

Daarnaast wordt een samenhangende benadering van (complexe) activiteiten gewaarborgd door voor een aantal situaties waar een integrale afweging Europeesrechtelijk verplicht is of vanwege de milieubezwaarlijkheid zeer wenselijk is, te kiezen voor een relatief ruime omschrijving van de vergunningplichtige activiteit. Als één activiteit worden in ieder geval IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen* aangemerkt. Dit zal geregeld worden in de uitvoeringsregelgeving. Hiermee wordt voor deze activiteit geborgd dat er sprake is van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en eventuele voor de activiteit geldende algemene regels en voor toezicht en handhaving. Verder is een grondslag opgenomen waarmee voor aangewezen gevallen kan worden geborgd dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. Hiermee kan worden voorkomen dat er voor de handhaving of uitvoering ondoelmatige situaties ontstaan.

Tot slot wordt er hier op gewezen dat voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten de bestaande regeling uit de Wabo wordt voortgezet, op grond waarvan een dergelijke aanvraag ook wordt aangemerkt als aanvraag om af te wijken van het omgevingsplan als het bouwplan daarmee in strijd is. Hier wordt in het navolgende verder op ingegaan.

Gefaseerde vergunningverlening voor bouwen in strijd met het omgevingsplan

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. Omdat het omgevingsplan een grotere reikwijdte kent dan het bestemmingsplan, zal de behoefte aan gefaseerde vergunningverlening onder de Omgevingswet op dit punt waarschijnlijk nog toenemen. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat, op de daargenoemde uitzondering na, fasering in principe altijd mogelijk is. Aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten worden getoetst aan de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken. Ondanks dat het omgevingsplan een grotere reikwijdte kent dan het bestemmingsplan, krijgen de beoordelingsregels uit het omgevingsplan daarmee voor bouwactiviteiten in beginsel geen andere invulling dan onder de Wabo. Een bouwactiviteit wordt dus niet getoetst aan alle andere regels die in een omgevingsplan zijn gesteld. Ook niet in geval die andere regels een belemmering zouden kunnen opleveren voor het bouwplan. Zo wordt een aanvraag voor een bouwactiviteit niet getoetst aan regels in het omgevingsplan over het kappen van bomen of het slopen van bestaande bouwwerken. Wel wordt getoetst aan de regels over de plaats, de vormgeving en het uiterlijk van bouwwerken en het gebruik van bouwwerken. Denk hierbij aan regels over goot- en nokhoogte, bouwvolume, oppervlakte en redelijke eisen van welstand. Als de bouwactiviteit een verbouwing van een als gemeentelijk monument aangewezen gebouw betreft, zal het bouwen ook getoetst worden aan de daarvoor geldende (bouw)regels. Het verbouwen betreft immers ook het wijzigen van het monument. Door de toevoeging van de regeling voor gemeentelijke monumenten in het omgevingsplan, treedt hier dus wel een verruiming op in het toetsingskader voor de bouwactiviteit.

Naast de in het omgevingsplan opgenomen regels over bouwactiviteiten, wordt ook getoetst aan de regels over het gebruik van bouwwerken. Daarmee wordt een voortzetting beoogd van de praktijk waarin wordt beoordeeld of het voorgenomen gebruik van het bouwwerk voldoet aan de in het omgevingsplan gestelde regels over het gebruik van bouwwerken. De in de rechtspraak ontwikkelde lijn kan hierbij worden voortgezet dat bij de toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan (straks: omgevingsplan) niet alleen wordt gezien of het bouwwerk in overeenstemming met de bestemming (straks: functie of functies) kan worden gebruikt, maar ook of het bouwwerk met het oog op dat gebruik wordt opgericht. Dit houdt in, dat een bouwplan in strijd met de bestemming (straks: functie of functies) moet worden geoordeeld als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming (straks: functie of functies) voorziet.⁹⁸

Als een aangevraagd bouwplan in strijd is met de regels over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken geldt in beginsel dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd, tenzij vanwege deze strijd al eerder een omgevingsvergunning is verleend. In dat laatste geval past het bouwplan binnen een al eerder verleende vergunning voor een afwijkactiviteit waarmee voor het desbetreffende bouwplan al eerder is toegestaan om af te wijken van het omgevingsplan. Ook hiermee wordt de werking van artikel 2.10, eerste lid, onderdeel c, van de Wabo gecontinueerd. Net als in de Wabo voorziet het wetsvoorstel er in artikel 5.16 in dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit ook wordt aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover die bouwactiviteit in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken en vanwege deze strijd niet eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend. Deze conversie, waarin de aanvraag voor de bouwactiviteit ook wordt aangemerkt als aanvraag voor de afwijkactiviteit, vindt ook nu al op grond van artikel 2.10, tweede lid, Wabo, plaats als een aangevraagd bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Net als onder de Wabo blijft ook onder de Omgevingswet de lijn dat het bevoegd gezag uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt dat de eventuele strijd met het omgevingsplan wordt opgemerkt. Als een eventuele strijd met het omgevingsplan ook door het bevoegd gezag niet wordt opgemerkt en de vergunning voor alleen de bouwactiviteit wordt verleend, impliceert die vergunning het rechtsoordeel dat geen sprake is van een met het omgevingsplan strijdig bouwplan. Als belanghebbenden niet in bezwaar of beroep tegen dit besluit opkomen en zo'n vergunning wordt onherroepelijk, kan de vergunninghouder een eventuele strijd met in het omgevingsplan opgenomen regels over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken (in het kader van een handhavingsbesluit) niet meer worden tegengeworpen.

Als het bevoegd gezag de eventuele strijd met het omgevingsplan wel opmerkt en de aanvraag ook aanmerkt als aanvraag om vergunning voor de afwijkactiviteit, kan de vergunning alleen worden verleend als de desbetreffende afwijking van de bouw- of gebruiksregels uit het omgevingsplan aanvaardbaar wordt geacht. Als de afwijkactiviteit aanvaardbaar wordt geacht, wordt hiertoe de omgevingsvergunning tegelijkertijd met de bouwactiviteit verleend. Wordt de afwijking niet aanvaardbaar geacht, dan zal de vergunning voor beide activiteiten worden geweigerd.

Als er naast regels over bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken ook andere regels aan de realisering van het bouwplan in de weg staan, wordt de benodigde afwijking van die regels niet automatisch in de bovenbeschreven conversie meegenomen. Deze regels kunnen er immers

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8359.

ook niet toe leiden dat de vergunning voor de bouwactiviteit moet worden geweigerd. Wel geldt in dat geval dat het bevoegd gezag toepassing geeft aan artikel 3:20 Awb en bevordert dat de aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten. Het is al vaste rechtspraak over bouwvergunningen dat het bevoegd gezag in beginsel gerechtigd en in bepaalde gevallen zelfs verplicht is om de indiener van een aanvraag in de gelegenheid te stellen om zijn aanvraag zo te wijzigen of aan te vullen dat geconstateerde beletselen voor het verlenen van een vergunning worden weggenomen.⁹⁹ Zolang het daarbij gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard, is hiervoor geen nieuwe aanvraag vereist. Als wijzigingen plaatsvinden die niet van ondergeschikte aard zijn, moeten de nader ingediende stukken aangemerkt worden als een nieuwe aanvraag.¹⁰⁰ Mede in het verlengde van hiervoor genoemde jurisprudentie en ter vervulling van de taak uit artikel 3:20 Awb, mag van het bevoegd gezag een actieve rol worden verwacht om de aanvrager te wijzen op eventuele andere regels uit het omgevingsplan die mogelijk een belemmering kunnen vormen voor de realisering of het gebruik van het aangevraagde bouwplan. De aanvrager kan in zo'n geval, in overleg met het bevoegd gezag, besluiten om zijn aanvraag aan te vullen door ook andere afwijkactiviteiten toe te voegen aan zijn aanvraag. Het staat de aanvrager vrij om de benodigde omgevingsvergunning voor andere afwijkactiviteiten ook later en apart van de aanvraag voor de bouwactiviteit en daarmee onlosmakelijk samenhangende afwijkactiviteit aan te vragen.

Zoals al eerder toegelicht, verruimt het wetsvoorstel de mogelijkheden om activiteiten gefaseerd, met afzonderlijke aanvragen om een omgevingsvergunning, gespreid in de tijd aan te vragen. Zo kan een aanvrager er voor kiezen om de vergunning voor een afwijkactiviteit voor de realisering van een met een omgevingsplan strijdig bouwplan, los en voorafgaand aan de later aan te vragen bouwactiviteit aan te vragen. Het bevoegd gezag beschikt hierbij over een ruime mate van vrijheid om het detailniveau van een aanvraag voor de afwijkactiviteit 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 afwijkactiviteit kan worden toegestaan. De (bouwkundige en stedenbouwkundige) detailleringen kunnen vervolgens aan de orde komen bij de later in te dienen aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. De vergunning voor de afwijkactiviteit, die toestaat om voor een bouwplan af te wijken van het omgevingsplan, maakt vervolgens deel uit van het toetsingskader van de later aan te vragen omgevingsvergunning voor de betrokken bouwactiviteit. Aan die eerder verleende vergunning voor een afwijkactiviteit 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 worden gekozen worden om aspecten waarover het omgevingsplan regels kan stellen, zoals regels over het uiterlijk van het bouwwerk (redelijke eisen van welstand), de bouwhoogte, dakhellingen, nokhoogten of de mate waarin op eigen terrein in de parkeerbehoefte moet worden voorzien, niet direct in het kader van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit 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 een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, 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 vergroot.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1467.

¹⁰⁰ Zie ABRvS 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6435.

Een aanvrager bepaalt voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd. Als de aanvraag een afwijkactiviteit betreft, betekent dit niet dat de aanvrager alle activiteiten die op een bepaalde locatie zullen worden verricht, gelijktijdig als onderdeel van die activiteit 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 de bedoeling. Zo blijft het mogelijk dat gespreid in de tijd afzonderlijke omgevingsvergunningen worden verleend voor afwijkactiviteiten die bijvoorbeeld bestaan uit het kappen van bomen, het bouwrijp maken 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 activiteit die in de aanvraag is afgebakend en de 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 plaats 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 niet mogelijk om een bouwwerk op te knippen in allerlei losse bouwdelen en daarvoor afzonderlijke vergunningen aan te vragen. Bouwdelen die bouwkundig en functioneel zo met elkaar verbonden zijn dat een geïsoleerde beoordeling van die verschillende delen niet mogelijk is, moeten samenhangend als onderdeel van één bouwplan worden aangevraagd. Een dergelijke benadering geldt mutatis mutandis ook voor afwijkactiviteiten. 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

Het begrip «activiteit» is het centrale aangrijppunt voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu en voor het stellen van algemene regels hierover. Het huidige omgevingsrecht bevat verschillende vergunningplichten en andere individuele toestemmingen (onthefingen) voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen, waaronder de omgevingsvergunning uit artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, voor de activiteit: «1°. Het oprichten, 2°. Het veranderen of veranderen van de werking of 3°. Het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk». Maar de huidige wetgeving kent ook andere toestemmingen op milieugebied, zoals:

- het vereiste van een ontheffing voor bepaalde afvalwaterlozingen in het riool;
- het vereiste van een ontheffing voor bepaalde afvalwaterlozingen in het grondwater en in de bodem;
- het verbod om (zonder ontheffing) buiten inrichtingen afvalstoffen te verbranden;
- het verbod om (zonder ontheffing) buiten inrichtingen afvalstoffen te storten;
- ontheffing voor het hebben van een systeem voor warmte-en-koudeopslag in bepaalde gebieden.

Van laatstgenoemde vergunningen of ontheffingen worden er per jaar meer verleend dan de «milieuvergunningen voor inrichtingen» op grond

van de Wet milieubeheer en de Wabo. Het wetsvoorstel kent voor alle genoemde soorten toestemmingen, één grondslag voor vergunningen voor het uitvoeren van activiteiten met milieugevolgen. Er is daarom gekozen voor een begrip op een hoger abstractieniveau dan het begrip inrichting, namelijk (milieubelastende) activiteit.

Voor een deel van de milieubelastende activiteiten die vanwege de omvang van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de noodzaak van integrale besluitvorming onder Europese regelgeving vallen, zoals de richtlijn industriële emissies, kan met het begrip (milieubelastende) activiteit de implementatie worden vergemakkelijkt. Er kan rechtstreeks worden aangesloten bij het begrip installatie van die richtlijn, te weten: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I van de richtlijn of in deel 1 van bijlage VII van de richtlijn vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging. In de uitvoeringsregelgeving worden de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten aangewezen. Voor de vergunningplichtige gevallen zal behalve voor de installatie als bedoeld in de richtlijn industriële emissies, waar mogelijk ook gebruik worden gemaakt van dit begrip voor andere (technisch) samenhangende activiteiten. Dit vervult in die situaties de noodzakelijke integrerende rol. Binnen de installatie kunnen verschillende activiteiten worden uitgevoerd maar de vergunning is voor het geheel, namelijk voor de installatie, van toepassing. Waar het begrip installatie niet passend is maar wel sprake is van een samenhangend geheel aan deelactiviteiten kan ook een andere term worden gebruikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor een motorcrossterrein.

De «inrichting» als omschreven in de Seveso-richtlijn blijft echter een uitzondering. Uitsluitend bij deze EU-richtlijn wordt het begrip inrichting gebruikt. Door direct te verwijzen naar de richtlijn bij de omschrijving van de activiteit, te weten: een inrichting als bedoeld in de Seveso-richtlijn, kan strikte implementatie en de gewenste duidelijkheid worden geborgd. Er zijn daarnaast ook bedrijven die vergunningplichtig zijn voor één aspect en verder onder de algemene regels vallen. In deze gevallen wordt alleen de specifieke milieubelastende activiteit vergunningplichtig gemaakt. De aanvraag kan dan daartoe beperkt blijven. Er is in dergelijke gevallen alleen bij wijziging van het vergunningplichtige deel en niet bij wijziging van andere delen van het bedrijf, een vergunning nodig.

Diezelfde benadering (aanwijzing van alleen de specifieke milieubelastende activiteit) zal worden gevolgd voor de hiervoor genoemde huidige «niet-inrichtinggerelateerde» vergunningen. Dit laatste is al aan de orde in het huidige systeem, omdat bij die activiteiten het inrichtingenbegrip geen rol speelt.

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, bedrijven en andere initiatiefnemers kunnen op die manier 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 deels bij algemene maatregel van bestuur bepaald. In het wetsvoorstel is een hoofdregel opgenomen, namelijk dat de gemeente bevoegd is voor het verlenen van de omgevingsvergunning bij een aanvraag om één activiteit. Op deze hoofdregel kunnen een begrensd aantal specifieke uitzonderingen worden gemaakt. Voor situaties dat de aanvraag op één activiteit betrekking heeft, bevat de wet een limitatieve lijst van gevallen waarin de bevoegdheid aan het waterschap, de provincie of het Rijk kan worden toegeedeeld. Hierbij is voor enkelvoudige activiteiten aansluiting gezocht bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Toch wordt verwacht dat als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet de gemeente in meer gevallen het bevoegd gezag zal zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning. De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat een groot aantal op zichzelf staande vergunningstelsels uit de oude wetgeving opgaat in de omgevingsvergunning. Wanneer een initiatief meerdere vergunningplichtige activiteiten omvat, is er nog steeds maar één bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning die daarvoor wordt aangevraagd, en geldt ook hier de hoofdregel dat deze rol bij de gemeente komt te liggen.

Bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten

Als de initiatiefnemer een enkelvoudige aanvraag indient, dat wil zeggen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor één activiteit, 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. Er is slechts gekozen voor de mogelijkheid om het bevoegd gezag aan een ander bestuursorgaan toe te delen in de volgende gevallen: wanneer er sprake is van provinciale of nationale belangen, een doelmatiger eindresultaat wanneer voor een ander bevoegd gezag dan de gemeente wordt gekozen, of wanneer er sprake is van een specifieke taak van een bestuursorgaan voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, die is toegedeeld op grond van afdeling 2.4 van het wetsvoorstel of een verordening van een waterschap of provincie. De waterschappen kunnen worden aangewezen als bevoegd bestuursorgaan voor vergunningaanvragen van wateractiviteiten in regionale wateren en vergunningplichtige activiteiten op grond van de eigen verordening. De provincies kunnen worden aangewezen als bevoegd gezag voor vergunningaanvragen van milieubelastende activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten, ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en in het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren, beperkingengebiedactiviteiten voor luchthavens van regionale betekenis en lokaal spoor, het brengen van stoffen in het grondwater, bepaalde wateractiviteiten, afwijkactiviteiten van provinciaal belang, activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen in de zin van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en het verlenen van vergunningen op grond van de eigen omgevingsverordening. Het Rijk kan worden aangewezen als bevoegd gezag voor mijnbouwgerelateerde activiteiten, ontgrondingen en wateractiviteiten in de rijkswateren, milieubelastende activiteiten waarbij een nationaal veiligheidsbelang speelt, afwijkactiviteiten van nationaal belang, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot rijkswegen, luchthavens van nationale betekenis en hoofdspoorwegen,

Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang en activiteiten in de territoriale zee of de exclusieve economische zone. De limitatieve lijst met uitzonderingen sluit daarmee op hoofdlijnen aan bij de bevoegdheidsverdeling op grond van de huidige wetgeving. Dit betekent niet dat de bevoegdheidsverdeling per definitie altijd hetzelfde zal blijven als nu het geval is: er is bewust gekozen voor het nader invullen van de genoemde uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur om verdere decentralisatie van bevoegdheden mogelijk te maken zonder dat daarvoor een wetswijziging vereist is. Daarmee blijft de beoogde flexibiliteit van het systeem overeind. De uitzonderingen dekken echter slechts een klein deel van het totaal aantal verleende omgevingsvergunningen: naar verwachting zal uiteindelijk zo'n 90% van de aanvragen door de gemeente worden afgehandeld.

In veruit de meeste gevallen zal dus de initiatiefnemer ook bij afzonderlijke aanvragen om omgevingsvergunningen voor telkens één activiteit te maken krijgen met 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 op grond van de Awb. Aanvragen kunnen altijd ook rechtstreeks bij het bevoegd gezag worden ingediend.

Hoewel de initiatiefnemer vaak 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 zal, 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 loket»-gedachte, 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 5.15 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 wanneer 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 bij al verleende vergunningen, als 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 en handhaving. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om versnippering van het bevoegd gezag te voorkomen bij complexe bedrijven met aanzienlijke milieugevolgen.

Bevoegd gezag voor meervoudige activiteiten

Initiatiefnemers kunnen er ook voor kiezen om een vergunning aan te vragen voor meerdere activiteiten in één keer. Naar verwachting zal dit voor een groot deel van de initiatieven in meer of mindere mate gelden. Het wetsvoorstel bevat voor dit soort gevallen de hoofdregel dat er in zo'n geval maar één bestuursorgaan als bevoegd gezag kan gelden. Dit is altijd één van de bevoegde gezagsinstanties die aan zet zouden zijn als voor de

desbetreffende activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend. Is de gemeente één van die bevoegde gezagsinstanties, dan is zij dat ook voor de vergunning voor de meervoudige activiteit, tenzij anders wordt bepaald. Op deze hoofdregel kunnen bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen worden gemaakt. Ook hier geldt het subsidiariteitsbeginsel op grond van artikel 2.3 als leidend principe. De regering is voornemens terughoudend om te gaan met deze uitzonderingsmogelijkheid: zij zal vooral worden gebruikt als voor één van de samenstellende activiteiten geldt dat het bevoegd gezag hiervoor niet bij de gemeente wordt gelegd. Bijvoorbeeld vanwege het schaalniveau van de mogelijke gevolgen van de activiteit, zoals het merendeel van de milieubelastende activiteiten van IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. Voor zover op grond hiervan het bevoegd gezag niet aan de gemeente wordt toegedeeld, ligt het niet voor de hand om situaties wanneer zij onderdeel uitmaken van een meervoudige aanvraag, alsnog bij de gemeente te beleggen. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag dus aan de provincie of het Rijk worden toegedeeld. Dit laatste is ook het geval wanneer de gemeente niet één van de bevoegde gezagsinstanties zou zijn als alle activiteiten afzonderlijk zouden zijn aangevraagd. Bijvoorbeeld bij een combinatie van een milieubelastende activiteit van een Seveso-inrichting en een afwijkactiviteit van nationaal belang. In deze situatie zijn de provincie en het Rijk de enige logische kandidaten voor de toedeling van het bevoegd gezag.

Voorbeeld: Als een initiatiefnemer een nieuw pannenkoekenhuis aan de rand van een beschermd natuurgebied wil realiseren moet hij voor de volgende activiteiten waarschijnlijk een omgevingsvergunning aanvragen: een afwijkactiviteit als wordt afgeweken van het omgevingsplan, een bouwactiviteit, een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit. In dit soort gevallen is de Natura 2000-activiteit vaak de meest kritische factor in het proces van vergunningverlening: voor deze vergunning geldt de strengste toetsing en is de kans dat op een weigering het grootst. Het kan dan voor de initiatiefnemer voordelig zijn om eerst de Natura 2000-activiteit los aan te vragen, en pas na verlening daarvan de overige aanvragen in te dienen. Zo voorkomt hij dat hij onnodig kosten maakt voor bijvoorbeeld bouwtekeningen. In dat geval is de provincie in elk geval bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning voor de Natura 2000-activiteit. Als hij de aanvragen voor alle andere benodigde activiteiten gezamenlijk indient, is de gemeente bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, de afwijkactiviteit en de flora- en fauna-activiteit. Kiest de initiatiefnemer er daarentegen voor om alle activiteiten, dus ook de Natura 2000-activiteit, in één keer aan te vragen, dan komt de gehele aanvraag meteen bij de gemeente terecht.

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 in het huidige stelsel op grond van de Waterwet of de keur een vergunning is vereist. Op grond van artikel 5.9 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 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 zo formeel gezien een aparte aanvraag om een 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 liggen.

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 zo worden ingericht dat de aanvrager maximaal wordt bediend. Via de coördinatieregeling van afdeling 3.5 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-installaties* noodzakelijk te voorzien in een aantal bepalingen om te kunnen voldoen aan de richtlijn industriële emissies. Deze EU-richtlijn vraagt om de borging van een integrale benadering voor IPPC-installaties. Het wetsvoorstel voorziet met artikel 5.7, derde lid, dan ook in een plicht de afzonderlijke aanvragen gelijktijdig in te dienen. Daarnaast krijgt het algemeen bestuur doorzettingsmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing te kunnen afdwingen. Dit om aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies te kunnen voldoen. Tot slot is in verband hiermee voorzien in de bevoegdheid om wanneer één van beide vergunningen wordt gewijzigd of ingetrokken, ook de andere vergunning in te trekken of te wijzigen. Daarbij geldt dat elk bevoegd gezag in principe alleen zijn eigen vergunning kan intrekken, en niet die van de ander. Wat betreft toezicht en handhaving, waarbij het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de afzonderlijke 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.

Betrokkenheid andere bestuursorganen

Het wetsvoorstel gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor meerdere activiteiten zal gelden. De betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van deze activiteiten is echter eveneens geborgd. Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid van het toedelen van de bevoegdheid om een advies of een advies met instemming te verlenen. Een advies is zwaarwegend, maar er kan door het vergunningverlenend bestuursorgaan gemotiveerd worden van afgeweken. Bij advies met instemming heeft het betrokken bestuursorgaan in geval van afwijking van zijn advies de mogelijkheid om vervolgens instemming te onthouden en op die manier de afwijking van zijn advies te sanctioneren. Welke bestuursorganen waarbij betrokken worden door middel van advies of advies met instemming wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De grondslagen hiervoor

zijn opgenomen in afdeling 16.2 van het wetsvoorstel (zie voor verdere toelichting paragraaf 4.16.3).

Beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning

Bij het nemen van een besluit over een vergunning betreft het bestuursorgaan zowel wettelijke regels als beleidsregels. Het geheel van deze regels wordt ook wel het «toetsingskader» genoemd. De inhoudelijke wettelijke bepalingen over de beoordeling van een vergunningaanvraag worden hier «beoordelingsregels» genoemd.¹⁰¹ Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel moest een keuze worden gemaakt voor het niveau van het regelen van wettelijke beoordelingsregels. Deze zijn nu soms verdeeld over wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur, met incidenteel nadere uitwerking bij ministeriële regeling. Zo omvatten zowel de Wabo als het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. Betrokkenen moeten daardoor in verschillende naar elkaar verwijzende documenten zoeken naar de formele regelgeving. Omwille van het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak en de mogelijkheden van een samenhangende beoordeling van de aanvraag is in dit wetsvoorstel gekozen voor het bij elkaar brengen van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in één algemene maatregel van bestuur.

Als nadeel van deze keuze kan worden ervaren dat de beoogde werking van het vergunningstelsel niet zichtbaar is op wetsniveau. Dit is onderzocht door voor elk van de activiteiten die het Rijk vergunningplichtig stelt, aan te geven wat het belang is dat centraal staat bij de beoordeling van de aanvraag. Ook bevat het wetsvoorstel voor veel activiteiten richtinggevende uitspraken voor de bij algemene maatregel van bestuur te geven beoordelingsregels. Zo bepaalt het voor de bouwactiviteit dat het daarvoor nu geldende limitatief-imperatieve stelsel zal blijven bestaan: de vergunning wordt geweigerd als er strijd is met de krachtens artikel 4.3 gestelde algemene rijksregels voor bouwen of de in het omgevingsplan gestelde regels over bouwactiviteiten. Voor de afwijkactiviteit is het uitgangspunt vastgelegd dat de krachtens de artikelen 2.22 en 2.24 gestelde instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard voor niet-tijdelijke afwijkactiviteiten. Verder is – conform de in paragraaf 2.3 beschreven uitgangspunten – bij enkele activiteiten aangegeven welke beleidsbeginselen uit het internationale recht onderdeel zullen vormen van de beoordelingsregels. Voor vergunningplichten op grond van decentrale verordeningen, gelden de beoordelingsregels die voor de betrokken activiteit door het bestuursorgaan in de verordening zijn gegeven.

De beoordelingsregels van de verschillende vergunningenregimes die in de Omgevingswet bijeenkomen werken sterk verschillend. Bij sommige activiteiten geven de wettelijke beoordelingsregels veel discretionaire ruimte, wat veel afwegingsruimte geeft voor het bevoegd gezag. Bij andere activiteiten, zoals de bouwactiviteit, is er juist sprake van een limitatief en op onderdelen imperatief toetsingskader waarbij de discretionaire ruimte beperkter is. Het verruimen van de discretie in toetsingskaders zou er toe leiden dat activiteiten op meer aspecten beoordeeld moeten worden dan nu het geval is; dat zou ten koste gaan van de voorspelbaarheid of activiteiten toelaatbaar zijn. Voor vergunningplichten die door het Rijk zijn aangewezen worden in de uitvoeringsregelgeving, met het oog op de rechtszekerheid en doelmatigheid, per activiteit op die activiteit toegesneden regels gesteld. Op basis daarvan dient de aanvaard-

¹⁰¹ In concepten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is het bredere begrip «toetsingskader» ook gebruikt om specifiek de beoordelingsregels aan te duiden. Dat bleek verwarring op te roepen, zodat later is gekozen voor twee onderscheiden begrippen.

baarheid van de activiteit te worden beoordeeld en wordt de mogelijkheid tot het stellen van voorschriften aan de vergunning materieel begrensd. De verdere integratie van activiteiten in één omgevingsvergunning betekent ook winst voor de beslisruimte van bestuursorganen. Ook de mogelijkheid om een integralere afweging te maken verbetert. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke regels voor de beoordeling van de aanvraag, kan de beslisruimte van de verschillende activiteiten door samenhangende beoordeling beter met elkaar in verband worden gebracht en integraal worden afgewogen. Het vergroten van de beslisruimte voor het maken van afwegingen verbetert de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om te komen tot een integrale beoordeling van de aanvraag.

Verder worden de beoordelingsregels voor vergunningplichten ingesteld door het Rijk in één algemene maatregel van bestuur bij elkaar gebracht, gestroomlijnd door eenduidigheid in begrippen en door het schrappen van dubbelingen, maar ook door meer eenduidigheid in de wijze waarop omgevingswaarden al dan niet zullen doorwerken. Deze aanpassing maakt deel uit van het traject van de totstandkoming van uitvoeringsregeling van het Rijk. In combinatie met digitalisering wordt gestreefd naar een situatie waarbij voor de initiatiefnemers meer dan voorheen inzichtelijk wordt welke beoordelingsregels van toepassing zijn voor de voorgenomen activiteiten.

Beoordeling van de aanvraag bij de programmatische aanpak

Het stelsel van de Omgevingswet zet zo veel 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 de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning op een andere wijze functioneren. In dat geval toetst het bestuursorgaan de aanvraag om een vergunning voor dat onderdeel niet aan de voor die activiteit aangewezen beoordelingsregels, maar aan specifieke voor de programmatische aanpak vastgestelde regels. 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.

Vooroverleg

Onder de Omgevingswet zal vooroverleg tussen het bevoegd gezag en een initiatiefnemer van vergunningplichtige activiteiten, vooruitlopend op het definitief indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, onverminderd van belang blijven. Vooroverleg bevordert de kwaliteit van ingediende aanvragen, waardoor de vergunningprocedures worden bekort. Vooroverleg wordt door de Omgevingswet niet gereguleerd, is vormvrij en het initiatief hiervoor ligt bij de aanvrager. Een bevoegd gezag kan het voeren van vooroverleg dus niet afdwingen. Bij het vooroverleg kan een aanvrager zich desgewenst laten bijstaan door een deskundige adviseur.

Ambtshalve revisievergunning

Het wetsvoorstel wijzigt de revisievergunning op aanvraag 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 met het wetsvoorstel geschrapt. De bevoegdheid van

een ambtshalve revisievergunning kan worden toegepast als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en wijziging van voorschriften door voortschrijdende bescherming van de fysieke leefomgeving. Bedrijven breiden uit, vergroten de productiecapaciteit, beginnen nieuwe activiteiten of vervangen installaties. Telkens neemt het bevoegd gezag daarover een besluit en ontstaat er een extra vergunning. Deze stapeling kan een onoverzichtelijke vergunnings situatie 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 huidige praktijk echter ook gebruikt als instrument om veranderingen te vergunnen of voorschriften te wijzigen. Voor het vergunnen van veranderingen of voor het wijzigen van voorschriften of intrekken van de vergunning kent het wetsvoorstel echter andere instrumenten. 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 5.41, 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. Het ambtshalve verlenen van een revisievergunning kan tegelijk plaats vinden met het nemen van een beslissing op een aanvraag om een nieuwe vergunning. Deze aanvraag moet voorzien in de benodigde informatie om op de aanvraag te beslissen, waaronder informatie over de samenhang tussen de wijziging en de eerder vergunde situatie. Hierdoor houdt het bevoegd gezag inzicht in de actueel vergunde situatie. Daarbij kunnen met toepassing van de reguliere wijzigings- en intrekkingbepalingen ook wijzigingen plaatsvinden ten opzichte van de vergunningen die door de revisievergunning worden vervangen. Door de combinatie van ambtshalve revisie, beoordeling van de omgevingsvergunning van een gewijzigde activiteit en de bevoegdheid tot wijziging of intrekking van de vergunning kan materieel hetzelfde worden bereikt als met de revisievergunning «op aanvraag», met dat verschil dat de revisievergunning «op aanvraag» vervalt. Allereerst is hierdoor de afzonderlijke werking van de verschillende instrumenten meer onderling helder afgebakend, wat de rechtszekerheid van de initiatiefnemer vergroot. Het bedrijf hoeft alleen aanvraag te doen vanwege de vergunningplichtige wijziging en de vergunning kan slechts worden gewijzigd of ingetrokken vanwege de reguliere gronden voor intrekking of wijziging. Doordat het bedrijf niet langer een aanvraag hoeft in te dienen die ook ziet op activiteiten waarvoor al vergunning is verleend, wordt hiermee bovendien een lastenverlichting voor bedrijven bereikt. Het ambtshalve karakter van de revisievergunning heeft voor het bevoegd gezag als voordeel dat het dit besluit zelf kan initiëren wanneer dat gewenst is vanuit het oogpunt van doelmatigheid, zonder daarbij eerst een aanvraag af te wachten. Als voor de verschillende omgevingsvergunningen die van kracht zijn verschillende bestuursorganen zijn betrokken, kan ter voorkoming van versnippering van het bevoegd gezag, de bevoegdheid worden overgedragen met overeenkomstige toepassing van de flexibiliteitsregeling in artikel 5.15. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

4.5.3 Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor het Rijk, provincies 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 overheids-

orgaan 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 mogelijk te maken en ruimte te geven aan projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg, of versterking van een primaire waterkering. Ook kan de overheid de besluitvorming stroomlijnen voor een initiatief van provinciaal of nationaal belang 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. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur.

Besluitvorming over projecten in het omgevingsrecht

Het projectbesluit sluit aan op een ontwikkeling die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan in de wetgeving naar aanleiding van de praktijkervaringen met het realiseren van projecten met een publiek belang. In de Tracéwet (in werking getreden op 1 januari 1994) is gekozen voor het maken van de principiële ruimtelijke afweging in een ander kader dan dat van een bestemmingsplan en voor besluitvorming op rijksniveau in plaats van gemeentelijk niveau. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is voorzien in besluitvorming over projecten door middel van het *nimby-instrument*¹⁰², de concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing of een streekplan¹⁰³ en de rijksprojectenprocedure¹⁰⁴. In de huidige Wro is gekozen voor het inpassingsplan, dat het Rijk en de provincies een instrument biedt dat gelijkwaardig is aan het gemeentelijk bestemmingsplan. In de jaren '90 is ook gekozen voor coördinatieprocedures in de Wet op de Waterkering¹⁰⁵ (die later is opgegaan in de Waterwet) en de Ontgrondingenwet¹⁰⁶. De argumenten voor de introductie van deze procedures voor besluitvorming over projecten waren gelijksoortig¹⁰⁷:

- de noodzaak van een zorgvuldige maatschappelijke voorbereiding in verband met de omvang en technische complexiteit van de projecten, de complexe belangenafweging en wenselijkheid van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak;
- de bestuurlijke wens om de bevoegdheid voor het besluit te leggen bij het bestuursorgaan dat politiek verantwoordelijk is voor het project;
- de beheersbaarheid van de besluitvormingsprocedure, gegeven de bestuurlijke complexiteit van een project dat vaak de taken en het grondgebied van diverse bestuursorganen raakt;
- stroomlijning van procedures met behoud van goede rechtsbeschermingsmogelijkheden;
- de financiële belangen, ook voor de overheden die bijdragen aan het project.

Er zijn grotere en kleinere verschillen tussen de huidige procedures in diverse wetten, maar ze hebben enkele gezamenlijke kenmerken:

- de toegang tot de procedure is tot op zekere hoogte afgebakend;

¹⁰² Wet van 22 december 1993 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1994, 28).

¹⁰³ Wet van 1 juli 1999, houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1999, 302).

¹⁰⁴ Wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure) (Stb. 2003, 519).

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1994/95, 21 195, nr. 12.

¹⁰⁶ Wet van 20 juni 1996 tot wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten (Stb. 1996, nr. 411).

¹⁰⁷ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3; Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 3.

- de bevoegdheid tot het nemen van het 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 verantwoordelijke Minister;
- het Rijk of een provincie kan zo nodig zelf voorzien in een uitvoeringsbesluit als dat niet tijdig conform de aanvraag wordt verleend;
- er is beroep in één instantie.

Deze kenmerken komen terug in het voorgestelde projectbesluit. De procedure voor het projectbesluit combineert de sterke kanten van huidige procedures. Zo is de voorbereiding volgens de «sneller en beter»-aanpak ontleend aan het tracébesluit en het direct burgerbindende karakter aan het inpassingsplan.

Kenmerken van het voorgestelde projectbesluit

Eén besluit

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 project 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 de instandhouding van het gerealiseerde project. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als 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 de artikelen 2.24 en 16.86 regels worden gesteld over de inhoud van het projectbesluit.

Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met één besluit alle toestemmingen voor het project worden verleend. Omdat het project in het algemeen niet zal passen binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels. Het projectbesluit is daarmee ook een besluit tot (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen, vanwege de realisatie en instandhouding van het project. Het projectbesluit geldt verder als omgevingsvergunning voor de expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten en als toestemming voor andere in het projectbesluit benoemde activiteiten, zoals een verkeersbesluit.

De «sneller en beter»-aanpak

Voor complexe en ingrijpende 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 trechtermodel van initiatief tot concrete besluitvorming wordt gekomen.

Bij het projectbesluit vormt de verkenningfase, zoals die ook in de Tracéwet is opgenomen, een belangrijk onderdeel. Die verkenning vindt plaats met participatie van burgers, bedrijven, 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 van 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 concentreren op oplossingen wordt voorkomen dat in een te vroeg stadium een «oplossing» wordt gepresenteerd.

Afbakening gebruiksmogelijkheden

Het projectbesluit heeft alleen betrekking op projecten waar een provinciaal of nationaal belang of een waterstaatsbelang mee gemoeid is. De projectprocedure is het aangewezen instrument wanneer er sprake is van provinciaal of rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving of van waterstaatsbelangen die het wenselijk maken dat het Rijk, een provincie of een 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 een andere wet¹⁰⁸) voor dat besluitvorming uitsluitend verloopt volgens de projectprocedure. Dit geldt zowel voor besluiten die op eigen initiatief worden genomen, als voor private initiatieven. In het wetsvoorstel is toepassing van de projectprocedure voorgeschreven voor projecten waarop in de huidige wetgeving de Tracéwet van toepassing is of waarvoor een projectplan op grond van de projectplanprocedure van de Waterwet vereist is. Ook geldt het voor bepaalde energieprojecten, waarvoor in het huidige stelsel de rijkscoördinatie-regeling van de Wro van toepassing is. Een limitatieve afbakening zou echter onvoldoende toekomstvast zijn. Ook in andere dan hiervoor genoemde 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 het Rijk en de provincies zich met de overheidszorg kunnen bemoeien met het oog op de behartiging van nationale respectievelijk provinciale belangen. De onderbouwing van het publieke belang kan te vinden zijn 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 moet worden gevolgd en de procedure voor het projectbesluit te zwaar wordt gevonden, 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.

Wijziging van het omgevingsplan

Het projectbesluit voorziet direct in de (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen. 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 het Rijk en de provincies om projecten van nationaal belang of provinciaal belang te realiseren door middel van een inpassingsplan dat geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan. Uit het inpassingsplan en het bestemmingsplan kan vervolgens worden opgemaakt wat de nieuwe

¹⁰⁸ Artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998, artikel 39b van de Gaswet en artikel 141a van de Mijnbouwwet wijzen gevallen aan waarin een inpassingsplan moet worden gemaakt; dit worden projectbesluiten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

planologische regeling voor het desbetreffende gebied is. Omdat het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt is daarmee ook duidelijk welke regels gelden voor het gewijzigde omgevingsplan. Bij gemeentegrens-overschrijdende projecten kunnen door het projectbesluit meerdere omgevingsplannen worden geraakt en kan de wijziging voor meerdere omgevingsplannen gelden.

De wijziging ziet alleen 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 bouw mogelijkheden, 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 om andere functies gaan («dubbelbestemming» in de huidige terminologie), zoals hoogspanningsleidingen of archeologische waarden. De wijziging kan ook 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.

Instructie in combinatie met projectbesluit

In de meeste gevallen kan worden volstaan 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 is om ter uitvoering van het project ook een instructie te geven als bedoeld in artikel 2.33 of 2.34. Deze situatie kan zich voordoen wanneer het, voor de realisatie van het project, het in werking hebben daarvan of het in stand houden daarvan, noodzakelijk is om (onderdelen van) het omgevingsplan te wijzigen maar er voor de gemeente beleidsvrijheid is bij de uitwerking van die wijziging. Hierbij valt te denken aan het geval waarin als gevolg van de realisatie van een project, bijvoorbeeld de aanleg van een weg, een aantal woningen niet meer voor bewoning kan worden gebruikt als gevolg van externe veiligheidsrisico's. 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 instructie geven waarin de desbetreffende gemeente wordt opgedragen het omgevingsplan te wijzigen op een zodanige manier 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 worden ingegaan op de instructie. De inschatting is dat een dergelijke instructie niet vaak hoeft te worden gegeven. Het projectbesluit volstaat immers in de meeste gevallen. Daarnaast mag worden verwacht dat dergelijke situaties in de voorbereidingsfase van het projectbesluit worden onderkend en dat in afstemming tussen de gemeente en het bevoegd gezag voor het projectbesluit tot een passende regeling in het projectbesluit wordt gekomen.

Gecoördineerde besluitvorming

Het is niet altijd doelmatig dat alle voor het project benodigde besluiten worden geïntegreerd in het projectbesluit. Vaak zijn gedetailleerde technische gegevens die nodig zijn voor een vergunning pas beschikbaar in een latere fase van het ontwerpproces van een project. Soms is het ook doelmatiger dat een uitvoeringsbesluit wordt genomen en vervolgens gehandhaafd door het bestuursorgaan dat daar normaliter mee is belast en niet door het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Het bevoegd

gezag voor een projectbesluit kan beslissen dat de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb. Natuurlijk 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 gecoördineerde besluiten ter uitvoering van het projectbesluit is het mogelijk dat de Minister of gedeputeerde staten, voor zover ze al niet bevoegd gezag zijn, zelf deze uitvoeringsbesluiten verlenen. Om die reden is bepaald, dat de coördinatierегeling voor besluiten ter uitvoering van het projectbesluit alleen van toepassing is voor zover bij wet bepaald of op grond van een voorafgaand besluit van provinciale staten of de verantwoordelijke Minister.

Procedure op maat

In de projectprocedure wordt rekening gehouden met de mogelijkheid voor een verkorte procedure waarin 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 zijn betrokken of waarvoor geen wezenlijke alternatieven hoeven te worden afgewogen. 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 maar in een beperkt aantal gevallen vast waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht wordt voorgeschreven. Het betreft een continuering van de bepalingen die zijn opgenomen in de Tracéwet ter implementatie van de adviezen over de «sneller en beter»-aanpak¹⁰⁹. 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 worden voorkomen 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.

Beroep in één instantie

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Vervolgens staat, net als bij bijvoorbeeld het bestaande tracébesluit, inpassingsplan of projectplan, beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor het projectbesluit is voorzien in beroep in één instantie, omdat vertraging moet worden voorkomen gelet op de omvang, het maatschappelijk belang van het project en de rechtszekerheid bij het nemen van vervolgbesluiten ter uitvoering van het projectbesluit.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 18, bijlage.

Handhaving van het projectbesluit

Ten aanzien van de handhaving geldt dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit zorg draagt voor de correcte uitvoering van wat in het projectbesluit is opgenomen. Voor zover het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor de in het projectbesluit aangegeven activiteiten, is het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft genomen, ook bevoegd gezag voor toezicht op en handhaving van de daaraan verbonden voorschriften. Daar waar wordt afgeweken van het door het projectbesluit gewijzigde omgevingsplan, geldt dit als een handelen zonder vergunning of in strijd met het omgevingsplan en is het regulier bevoegd gezag belast met toezicht en handhaving. De gemeente is bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving van de regels van het omgevingsplan en daarmee ook bevoegd gezag voor toezicht op de naleving van de regels in het omgevingsplan die zijn gewijzigd door het projectbesluit. Deze situatie is vergelijkbaar met het huidige inpasingsplan op grond van de Wro, dat deel uitmaakt van het bestemmingsplan. Als een omgevingsvergunning is verleend ter uitvoering van het projectbesluit, is de reguliere regeling voor de toedeling van het bevoegd gezag van toepassing. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 18.2 is de handhaving van het projectbesluit nader toegelicht.

Voorbeeld: De Minister van Infrastructuur en Milieu neemt een projectbesluit voor het bouwen van een aquaduct ter plaatse van een kanaal dat bij een waterschap in beheer is. Hij integreert de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit in het projectbesluit en moet dus zelf toezien op de voorschriften op watergebied. De omgevingsvergunning voor het bouwen van het aquaduct wordt pas later aangevraagd en de gemeente is belast met toezicht en handhaving hierop.

Verschillen tussen projectbesluit en omgevingsvergunning

Zowel met het projectbesluit als met de omgevingsvergunning kan toestemming worden verleend voor een samenstel van activiteiten. Tabel 6 illustreert de belangrijkste verschillen tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

Tabel 6: Verschillen tussen het projectbesluit en de omgevingsvergunning.

Projectbesluit	Omgevingsvergunning
Projecten met een publiek belang én een provinciaal of nationaal belang	Alle activiteiten, met uitzondering van enkele typen projecten die altijd via een projectbesluit verlopen
Ambtshalve besluit na openbare voorbereiding	Altijd op aanvraag
Directe wijziging omgevingsplan	Afwijking omgevingsplan, dat binnen vijf jaar na vergunningverlening in overeenstemming wordt gebracht
Bevoegd gezag is Rijk, provincie of waterschap	Bevoegd gezag is «gemeente, tenzij»
Rijk en provincie kunnen andere bestuursorganen «overrulen» door zelf uitvoeringsbesluiten te nemen of voorbij te gaan aan decentrale regelgeving	Bestuursorganen zijn gelijkwaardig
Beroep in één instantie	Beroep in twee instanties

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 ontwerpprojectbesluit) 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 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 zal worden uitgevoerd. 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 het 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 is gemoeid. 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 of een voorkeursbeslissing die plan-mer-plichtig is op grond van afdeling 16.4 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. Als er sprake is van een plan-mer-plicht moeten in ieder geval de mogelijke aanzienlijke milieueffecten en de redelijke alternatieven 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 naar paragraaf 4.16.5. Voor de beoordelingsregels en onderzoeksplichten geldt dat deze waar mogelijk worden geharmoniseerd. Dit wordt uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.

Fasering en reikwijdte projectbesluit

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 coördinatie-regeling. Zo zou 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. Een ander voorbeeld is 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 een 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 uitvoeringsbesluiten kunnen tegelijk met het projectbesluit worden vastgesteld, maar dat kan ook later, al dan niet 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 coördinatie-regeling voor uitvoeringsvergunningen op grond van de Awb.

Beoordelingsregels en de 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 activiteiten die bij het projectbesluit zijn inbegrepen zal vrijwel altijd een beoordeling aan de hand van de beoordelingsregels voor deze activiteiten aan de orde zijn. Als een projectbesluit de omgevingsvergunning voor een activiteit vervangt, zijn de beoordelingsregels voor die activiteit van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit.

Bij een projectbesluit werkt het centrale bestuur steeds binnen de regels die het decentraal bestuur heeft gesteld, met uitzondering van de regels van het omgevingsplan. 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 verwezenlijking van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Een voorbeeld is een absolute verbodsbepaling in de omgevingsverordening, een provinciaal programma, de waterschapsverordening, of in een niet in het omgevingsplan geïntegreerde gemeentelijke verordening, waardoor het project binnen redelijke grenzen niet kan worden gerealiseerd. 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. Voor de

Minister bestaat daarnaast de mogelijkheid ook regelgeving van gedeputeerde staten buiten toepassing te laten. Gezien de staatsrechtelijke verhoudingen beschikt het waterschap niet over deze mogelijkheid. Deze mogelijkheid is nu opgenomen in artikel 3.35, achtste lid, Wro en is in het wetsvoorstel overgenomen in artikel 5.51. De legitimering van deze mogelijkheid is gelegen in het publieke belang van de projecten waar de projectprocedure betrekking op heeft. Als er sprake is van een programmatische aanpak geldt dezelfde bepaling als bij een omgevingsvergunning voor een activiteit: de beoordelingsregels voor die activiteit zijn niet van toepassing; de activiteit wordt beoordeeld aan de hand van het programma. Soms kunnen dergelijke regels echter leiden tot onevenredige belemmeringen voor een project. In zulke gevallen kunnen de regels van het decentrale bestuur buiten toepassing worden gelaten. Het besluit om onevenredig belemmerende regels buiten toepassing te laten, kan deel uitmaken van het projectbesluit, voor zover expliciet bepaald. Ook kan het worden genomen als besluit ter uitvoering van het projectbesluit. In alle gevallen zal zorgvuldig moeten worden gemotiveerd waarom naleving van de decentrale bepaling onevenredig belemmerend is voor het project. 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 doorzettingsmacht 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. Wel hebben gemeente en waterschap de mogelijkheid om advies te geven op het voorgenomen projectbesluit van de provincie. Voor projectbesluiten van het Rijk geldt hetzelfde voor gemeente, waterschap 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 van de Tracéwet, de provinciale en rijkscoördinatie-regeling 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 procedure gevolgd waarbij het publieke belang een rol speelt en waarin 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 desbetreffende 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 manieren kan worden onderbouwd dat er sprake is van een

publiek belang. Of uiteindelijk een projectbesluit wordt vastgesteld, hangt af van de daarvoor gemaakte belangenafweging. Daarbij spelen politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol.

Stap 3: Voorkeursbeslissing

Deze stap is alleen van toepassing wanneer het bevoegd gezag in het voornemen heeft aangegeven een voorkeursbeslissing te zullen nemen of in het geval dat bij algemene maatregel van bestuur 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, bijvoorbeeld een complex project waarbij een brede participatie past. Een voorkeursbeslissing zal in het algemeen wenselijker zijn naarmate een project meer controverser oproept in de omgeving, meer gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en/of bestuurlijk gevoelig ligt. 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. Het projectbesluit is, als sluitstuk van de projectprocedure, wel een besluit waartegen in rechte kan worden opgekomen.

Een algemeen criterium op wetsniveau dat bepaalt in welke situatie een voorkeursbeslissing moet worden genomen, leidt niet tot voldoende concretisering van die projecten die voldoen aan dit criterium en zou leiden tot afbakeningsproblemen met rechtsonzekerheid en juridisering. Aansluiting bijvoorbeeld bij de mer-plicht is ook onvoldoende onderscheidend, omdat de mer-plicht ook geldt voor die projecten waarvoor niet altijd een voorkeursbeslissing gewenst is. Zo geldt bijvoorbeeld ook een mer-plicht voor projecten waarvoor een passende beoordeling is vereist. Om die reden is er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur die projecten aan te wijzen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Daarbij kunnen die projecten worden aangewezen waarvoor nu in het kader van de Tracéwet ook al een voorkeursbeslissing verplicht is. Voor deze projecten is de meerwaarde van een voorkeursbeslissing immers al gebleken op grond van de ervaringen met die wet. Als de voorkeursbeslissing niet verplicht is, bepaalt het bevoegd gezag voor het projectbesluit of een voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit gewenst is, gelet op de kenmerken van het project. Wanneer eenmaal een voorkeursbeslissing is genomen, wordt die keuze verder uitgewerkt in een projectbesluit. Als het projectbesluit afwijkt van de voorkeursbeslissing, 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. 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: ontwerpprojectbesluit

Het projectbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). Hiervoor is gekozen, omdat het bij het projectbesluit gaat om ingrijpende of complexe projecten. Bij grote projecten waarbij veel zienswijzen te zijn verwachten,

is de procedure van afdeling 3.4 Awb veel efficiënter dan de reguliere procedure waarbij eerst iedereen individueel bezwaar moet maken voordat beroep kan worden ingesteld. 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 belangrijke 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 resultaat wordt bereikt, zoals opgenomen in artikel 4.7. Hierdoor kan tijdens de uitvoering van het project worden gekozen voor een andere maatregel voor zover hiermee hetzelfde resultaat wordt bereikt als de maatregel die in het projectbesluit is opgenomen. 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 een 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 misschien nog niet. 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 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 vergunningfase 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 paragraaf 5.1.2 van het wetsvoorstel. Voor de eventueel overblijvende vergunningaanvragen kunnen het Rijk en de provincies wanneer 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 beoordelingsregels in acht moeten worden genomen.

Op het punt van handhaving geldt dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit zorg draagt 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 desbetreffende activiteit bevoegd om handhavend op te treden. Omdat dit bij de 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, waarvoor onder de Waterwet een zogenoemd projectplan verplicht is. Met 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 in opdracht van de beheerder van het waterstaatswerk. Voor wijzigingen door derden is op grond van de

verordening van het waterschap vaak een omgevingsvergunning vereist. Ook kan de beheerder kiezen voor een omgevingsvergunning in plaats van een projectbesluit voor werken die hij wil uitvoeren of laten uitvoeren en waarvoor de projectprocedure niet verplicht is voorgeschreven.

4.5.4 Omgevingsplan voor projecten met een publiek belang

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan of de omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan. Het wetsvoorstel voorziet niet in een projectbesluit op gemeentelijk niveau. Het wetsvoorstel voorziet echter wel in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de gemeente ter voorbereiding van een project van publiek belang met het omgevingsplan. De gemeente kan er voor kiezen om voor de voorbereiding van de in het omgevingsplan op te nemen regels over een project van publiek belang van de «sneller en beter»-aanpak van toepassing te verklaren. In dat geval zijn de bepalingen over het voornemen, de verkenning en de voorkeursbeslissing van de projectprocedure van overeenkomstige toepassing. Ook moet de gemeente in het besluit tot wijziging van het omgevingsplan aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als voor een project van publiek belang aan deze procedure toepassing is gegeven, is de rechterlijke beslistermijn van zes maanden in artikel 16.85 eveneens van overeenkomstige toepassing. Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. Bij een project van publiek belang moet gedacht worden de aanleg of reconstructie van een rondweg of de herinrichting van een winkelgebied. Het kan bijvoorbeeld niet enkel gaan om de vestiging of uitbreiding van een individueel bedrijf of de bouw van enkele woningen. Er moet sprake zijn van de aanleg of herinrichting van publieke voorzieningen in het publiek domein. Het grootschalige karakter en het publiek belang kunnen bijvoorbeeld blijken uit de motivering van het lokale beleid waar het betreffende project deel van uitmaakt, zoals dat is neergelegd in de gemeentelijke omgevingsvisie. Deze voorbereiding van het omgevingsplan kan vanzelfsprekend ook toegepast worden op de voorbereiding van regels in het omgevingsplan vanwege andere projecten dan grootschalige projecten van publiek belang. Daarnaast kan de gemeente ook kiezen voor andere vormen van voorbereiding die vergelijkbaar zijn met de «sneller en beter»-aanpak. Zo kennen veel gemeenten een inspraakverordening waarin inspraak wordt geboden op basis van een voorontwerp bestemmingsplan. Die vormen van voorbereiding rechtvaardigen op zichzelf nog niet een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. Net als voor het projectbesluit wordt versnelde behandeling alleen gerechtvaardigd geacht voor projecten van publiek belang als toepassing is gegeven aan de «sneller en beter»-aanpak, zoals in artikel 5.53 aangegeven.

Van belang is dat het project direct wordt ingepast in het omgevingsplan en dat hiervoor in beginsel dus geen verlening van een omgevingsvergunning voor een (voortdurende) afwijkactiviteit meer nodig is. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan 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. Als voor die gecoördineerde voorbereiding wordt gekozen, zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan (rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), waarbij bovendien op grond van artikel 16.85 versnelde behandeling van het beroep plaatsvindt. Op deze wijze kunnen ook voor

gemeentelijke projecten de procedureversnellers van toepassing worden die gelden voor het projectbesluit.

4.5.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De omgevingsvergunning uit de Wabo wordt geïntegreerd met vergunningplichtige activiteiten op grond van de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Spoorwegwet (artikel 19), de Wet lokaal spoor (artikel 12), de Wet luchtvaart (artikel 8.12) en de Monumentenwet 1988 (artikel 11).
- Daarnaast worden op grond van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel van de Wet natuurbescherming ook uit die wet activiteiten onderdeel van de omgevingsvergunning.
- Het begrip «milieubelastende activiteit» wordt in plaats van het begrip «inrichting» het centrale begrip voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten. Hierdoor kan één (deel)activiteit van een bedrijf worden getoetst, zonder dat het hele bedrijf (inrichting) vergunningplichtig wordt. Ook kan hierdoor beter worden aangesloten bij begrippen in EU-richtlijnen.
- De flexibiliteit voor aanvragers om een omgevingsvergunning wordt vergroot, doordat deze zelf kunnen bepalen of activiteiten tegelijk in één aanvraag of apart en gespreid in de tijd worden aangevraagd (loslaten onlosmakelijke samenhang).
- De mogelijkheden om in overleg de bevoegdheid tot verlening van omgevingsvergunning over te dragen aan een ander bestuursorgaan, worden vergroot.
- De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de verlening van omgevingsvergunningen krijgt vorm door middel van een adviesbevoegdheid, een bevoegdheid tot het geven van advies in combinatie met een instemmingsbevoegdheid of door de afsplitsingsregeling voor aangewezen activiteiten.
- De revisievergunning op aanvraag wordt geschrapt. Dit bespaart lasten voor bedrijven en verduidelijkt de werking van de instrumenten. Een ambtshalve revisievergunning met het oog op een doelmatige uitvoering blijft mogelijk. Doordat het een ambtshalve besluit is kan het bevoegd gezag zelf het initiatief nemen als dat 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 Ontgrondingenwet. Daarmee 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. Daardoor is er maar één besluit nodig en kunnen bijvoorbeeld milieuonderzoeken beter op elkaar worden afgestemd.
- De «sneller en beter»-aanpak, zoals die in de huidige Tracéwet is opgenomen, wordt geïntegreerd in de projectprocedure 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.
- Voor gemeenten is voorzien in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor de voorbereiding van een project van publiek belang met het omgevingsplan. Hiermee ontstaat ook voor gemeente-

lijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

- De in de Tracéwet opgenomen oplevtoets 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.

4.5.6 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 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 aanbrenge. 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.
- De flexibiliteit om het bevoegd gezag over te kunnen dragen vermindert de bestuurlijke lasten, omdat het kan worden overgedragen als dit efficiënt en effectief is.
- Het begrip «activiteit» in plaats van het begrip «inrichting» wordt het centrale begrip voor het stellen van algemene regels en voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten. Het effect daarvan is minder lasten voor het bedrijfsleven, omdat de vergunningplicht beperkt blijft tot één (deel)activiteit van een bedrijf. Alleen dat onderdeel hoeft te worden getoetst, zonder dat het hele bedrijf (inrichting) vergunningplichtig wordt. Dit geldt ook voor wijzigingen van de vergunning. Dit biedt de mogelijkheid tot een meer eenduidige implementatie van EU-richtlijnen, doordat daar dan beter op kan worden aangesloten.

Projectbesluit

- Eén helder instrument voor het Rijk, de provincies en de 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 projectbesluit 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 wijzigt direct het omgevingsplan. Dat voorkomt bestuurlijke lasten bij gemeenten. Bovendien is daardoor direct inzichtelijk welke regels gelden in het omgevingsplan.
- 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.¹¹⁰ Het investeren aan de voorkant verkort naar verwachting de totale proceduretijd en beperkt het aantal bezwaren en beroepen. Waar dat wel aan de orde is, is er één gelegenheid voor rechtsbescherming en geen ruimte voor meerdere rechtszaken over hetzelfde project.

- De generieke oplevertoets uit de Tracéwet wordt niet overgenomen. Dit vermindert de onderzoekslasten. Deze toets ziet op monitoring van de gevolgen van het project en dat vindt al plaats in het kader van de mer-evaluatie en op grond van afdeling 20.1. De dubbeling is dus geschrapt.
- Het Rijk en de provincies 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 regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen 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 voorgestelde 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 deel 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 11.2.6 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.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 29 385, nr. 63.

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 redactie van de artikelen geharmoniseerd. Een beperkt aantal inhoudelijke wijzigingen is doorgevoerd, vooral 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 30 tot 35 per jaar een aanvraag gedaan voor de oplegging van een gedoogplichtbeschikking. In het overgrote deel daarvan wordt uiteindelijk toch minnelijke overeenstemming bereikt. Voor zo'n 10 werken per jaar wordt geen, of geen volledige, minnelijke overeenstemming bereikt en wordt uiteindelijk een gedoogplichtbeschikking opgelegd. Daarnaast worden er jaarlijks ongeveer twee Koninklijke besluiten houdende een erkenning van openbaar belang geslagen. 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 voor de realisatie van werken van algemeen belang, zoals gasleidingen, elektriciteitskabels en rioleringen, waarvoor geen minnelijke overeenstemming ontstaat over het gebruik van onroerende zaken voor die werken. In aanvulling op wat de Belemmeringenwet Privaatrecht 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» wordt 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 het wetsvoorstel 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. Het wetsvoorstel kent, net als de Belemmeringenwet Privaatrecht, een vangnet voor werken die van algemeen belang worden geacht, maar die niet onder één van de met name genoemde werken vallen, of die nu nog niet zijn te benoemen. Die bevoegdheid is van belang om de wet ook toekomstbestendig 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 (mede)verantwoordelijke Minister de bevoegdheid gegeven om vast te stellen of een werk als een werk van algemeen belang wordt aangemerkt en in het desbetreffende besluit ook de gedoogplicht op te leggen. 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 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

Totstandkomingsprocedure en rechtsbescherming tegen een gedoogplichtbeschikking.

De voornaamste knelpunten in de Belemmeringenwet Privaatrecht betreffen het stelsel van rechtsbescherming dat en de totstandkomingsprocedure van een gedoogplicht die de wet biedt. In het kader van het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-rapport buisleidingconcessies¹¹¹ 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 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 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?

¹¹¹ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 241.

Voor de overige rechtsvragen over een gedoogplichtbeschikking is de bestuursrechter bevoegd.¹¹² Zoals hiervoor 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 Privaatrecht onwenselijk is. De Raad adviseert ten principale te bezien of wijziging van de regeling van rechtsbescherming tegen de oplegging van gedoogplichten nodig is. In het nader rapport heeft de regering hierop instemmend geantwoord.¹¹³ 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 belang¹¹⁴ bij koninklijk besluit worden erkend. In de tweede plaats kan het algemeen belang¹¹⁵ 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 categoriaal erkennen als werken van algemeen belang. Dat leidt er toe dat het een zoektocht kan zijn om er achter te komen 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 of uit een koninklijk besluit blijkt, 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 zijn erkend en het in de lijn der verwachting ligt dat het werk in kwestie dus ook zal worden erkend. 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 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.

¹¹² Zie onder meer ABRvS 18 januari 2000, AB 2000, 81 en Gerechtshof Leeuwarden 21 juli 2004, AU6859.

¹¹³ «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.

¹¹⁴ In de BP wordt gesproken over «erkenning van openbaar belang». In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term «algemeen belang», zie nader paragraaf 4.10.4 van deze toelichting.

¹¹⁵ 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 4.10.4 van deze toelichting.

Daarvoor hoeft voortaan dus niet meer het algemeen belang te worden aangetoond.

Afwijking van de Algemene wet bestuursrecht

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 gedeputeerde staten van de provincie waarin de desbetreffende 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 gedoogplichtbeschikking 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 beschreven knelpunten hebben tot gevolg dat de procedure tot oplegging van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht onoverzichtelijk is en op onderdelen ingewikkelder is dan noodzakelijk. 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 toepassingscriteria van artikel 10.11 wordt voldaan. De besluitvorming geschiedt conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 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 Awb ten opzichte van de huidige procedure dat rechthebbenden gericht kunnen reageren op een ontwerpgedoogplichtbeschikking. Zij kunnen zich daardoor een beter beeld vormen van de gegevens die tot dan toe bekend zijn en die van belang worden beschouwd voor het opleggen van de gedoogplicht.

Toepassing van afdeling 3.4 Awb 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 ontwerpgedoogbeschikking bij de Minister in te dienen. Daarnaast 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, Awb ten hoogste zes maanden (net als de termijn in de huidige Belemmeringenwet Privaatrecht). 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 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 gedoogplichtbeschikking moet toetsen, is immers of de initiatiefnemer 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 ontwerpgedoogplichtbeschikking. Dit moet in beginsel een voldoende beeld geven om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een gedoogplichtbeschikking. Wanneer degene die bevoegd is de gedoogplicht op te leggen toch over onvoldoende informatie beschikt 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 3:41 Awb krijgen zowel de initiatiefnemer 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, Awb staat tegen de gedoogplichtbeschikking geen bezwaar open.

Beroep tegen een gedoogplichtbeschikking

Er wordt een einde aan de huidige situatie gemaakt, waarbij voor dezelfde gedoogplichtbeschikking deels het Gerechtshof en deels de bestuursrechter bevoegd is. Voortaan zal de bevoegdheid om over de gedoogplichtbeschikking een rechterlijk oordeel uit te spreken voorbehouden zijn aan de bestuursrechter. Het voornemen is om bij de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat bij de gedoogplichtbeschikking conform artikel 3:45 Awb en in afwijking van artikel 8:1 Awb wordt 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 relatief weinig beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen wordt ingesteld (gemiddeld circa twee tot drie 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, of zo lang 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 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 Awb via een voorlopige voorziening tegen kunnen opkomen. 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, die net als de huidige uitgaat van schadeloosstelling, zal worden opgenomen 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 zo sporadisch met zaken te maken krijgen, dat het moeilijk zal zijn daarover de benodigde kennis op te bouwen. Omdat de lokale kennis van provincies en gemeenten waarbinnen de onroerende zaak ligt zeker ook 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 ontwerpgedoogplichtbeschikking 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 onderschreven¹¹⁶ 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 het wetsvoorstel 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

¹¹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 241.

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 moet worden gevolgd om tot een gedoogplicht te kunnen komen. In dat kader zal beoordeeld moeten worden of het 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. Dit 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 aanvraag moet worden beantwoord, en in de te nemen gedoogplichtbeschikking moet 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 wordt ofwel al is achterhaald ofwel niet meer van toepassing is voor het wetsvoorstel. De circulaires die komen te vervallen zijn:

- Rondschriften zitting en het proces-verbaal daarvan, 17 november 1965;
- Rondschriften procedure bij aanvraag erkenning openbaar belang, 13 januari 1967;
- Rondschriften vertegenwoordiging van rechthebbenden in procedures, 4 november 1968;
- Rondschriften positie hypotheekhouders bij procedures, 6 augustus 1969;
- Rondschriften 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 ministeriële 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 zal worden erkend.
- 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. Enerzijds kunnen gemeenten kiezen voor een actief grondbeleid. Daarbij proberen ze alle grond te verwerven of nemen ze risicodragend deel in een samenwerkingsconstructie. Anderzijds kunnen ze kiezen voor een faciliterend (passief) grondbeleid. Daarbij wacht de gemeente op particuliere initiatieven en neemt ze niet winstdelend en risicodragend deel. Bij beide vormen van grondexploitatie worden eerst afspraken over de ontwikkeling en de grondexploitatie gemaakt en vormt de planologische besluitvorming het sluitstuk. Bij uitnodigingsplanologie wordt dit anders, omdat de gemeente hierbij vooraf planologische zekerheid biedt. Planologisch biedt zij dan wel ruimte voor een eigen invulling. Ook geeft zij inzicht in de hoofdlijnen van de grondexploitatie. Dankzij deze zekerheid kunnen eigenaren en marktpartijen makkelijker een initiatief ontwikkelen. Deze optie kan in een behoefte voorzien bij:

- kleine inbreidings-, sloop en nieuwbouw- en uitleglocaties;
- locaties waarbij functieverandering wordt gestimuleerd binnen de bestaande bebouwingsstructuur;

- andere uitleglocaties, mits de financiële gevolgen voor de gemeente goed beheersbaar zijn.

In beginsel verhaalt de gemeente de kosten van de grondexploitatie op de eigenaren die daarvan profiteren. 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.¹¹⁷ 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 daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

Dit hoofdstuk beoogt een gereedschapskist te bieden met passende instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid. De instrumenten moeten bruikbaar zijn voor groei- en krimp situaties, 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 een negatief effect hebben op de omvang van het EMU-tekort. Ook een verwachte verschuiving in de aard van het toekomstige bouwprogramma (minder niet-commerciële functies als sociale woningbouw) zal het belang van faciliterend grondbeleid doen toenemen.

Dit hoofdstuk bevat een verbeterde regeling van de 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 kunnen worden verbeterd.¹¹⁸ Het wetsvoorstel integreert de instrumenten voor grondexploitatie veel sterker in andere gemeentelijke instrumenten.

4.12.2 Overeenkomsten, afdwingbare exploitatieregels en exploitatievoorschriften

Overeenkomsten

Het wetsvoorstel biedt allereerst een stevige basis voor het vormgeven van overeenkomsten over grondexploitatie. 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 afspraken over kostenverhaal in veel gevallen niet zijn toegestaan.

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

¹¹⁷ Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste en tweede rapportage, 2010 en 2012.

¹¹⁸ 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.

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 als er bij een bouwlocatie sprake is van bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten grondexploitatiekosten. Dat betreft in ieder geval de kosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen van openbaar nut. Dit is een aanscherping ten opzichte van de Wro. Daarnaast 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. Met mogelijk maken wordt bedoeld dat de wijziging van het omgevingsplan een directe bouwtitel verschaft.

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 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 afwijkactiviteit die een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt;
- een omgevingsvergunning voor bouwen, als bij de wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit is besloten de exploitatieregels door te schuiven.

Gedeputeerde staten of de verantwoordelijke Minister kunnen exploitatievoorschriften vaststellen bij een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt.

Waar onder de Wro het exploitatieplan gekoppeld is aan het bestemmingsplan, is dat in het wetsvoorstel flexibeler gemaakt. De bestaande flexibiliteit is behouden. Als de gemeenteraad kiest voor globale functies in het omgevingsplan, waarover nadere regels moeten worden gesteld, en daarbij wordt bepaald dat er nog geen omgevingsvergunning voor een aangewezen bouwactiviteit kan worden verleend, behoeven nog geen exploitatieregels te worden vastgesteld of kunnen deze een globaal karakter hebben.

De raad mag de verplichting om exploitatieregels vast te stellen bij een wijziging van het omgevingsplan doorschuiven naar de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. Het college mag dat bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt. Daarmee kan worden ingespeeld op de wens om meer mogelijkheden te bieden voor 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 grondexploitatie-regeling wordt de gemeente medeverantwoordelijk voor die grondexploitatie. Vallen de kosten hoger uit of de exploitatiebijdragen lager, dan kan dat een financiële tegenvaller opleveren.

Aan het doorschuiven zijn enkele materiële waarborgen voor de particuliere eigenaar en de gemeente verbonden. Voor de particuliere eigenaar zijn drie waarborgen ingebouwd:

- Bij de wijziging van het omgevingsplan moet worden aangegeven wat het exploitatiegebied is. Daardoor kan de eigenaar niet worden verrast door een onverwachte exploitatiebijdrage aan andere locaties.

- De gemeenteraad moet aangeven of er eisen aan woningbouwcategorieën worden gesteld en welke dat zijn. Zowel voor de uitvoerbaarheid als voor de exploitatiebijdrage is dat van groot belang.
- Voor de eigenaar is het ook van belang om inzicht te krijgen in de bovenwijkse voorzieningen waaraan hij moet bijdragen. Bij dit punt is echter flexibiliteit noodzakelijk. Daarom zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat de toelichting bij de wijziging van het omgevingsplan hier inzicht in zal bieden.

Voor de gemeente biedt het kunnen vastleggen van het exploitatiegebied een groot voordeel. Als dat niet mogelijk was, zou door het doorschuiven van het kostenverhaal sprake zijn van een verschuiving van een gebiedsgerichte aanpak naar een perceelsgerichte aanpak van het kostenverhaal. De vergunningaanvraag zou dan immers maatgevend zijn voor de omvang van het exploitatiegebied. Dat zou betekenen dat veel kosten en opbrengsten buiten het perceel niet meer worden verdisconteerd.

Daardoor zou er geen binnenplanse verevening op gebiedsniveau meer zijn. Een tweede belangrijke waarborg voor de gemeente ligt vervat in de bepaling dat de gemeente de omgevingsvergunning voor bouwen kan weigeren, wanneer de exploitatieopzet een tekort vertoont.

Het doorschuiven van het kostenverhaal is voor de gemeente niet geheel zonder financiële risico's. De raad zal daarom willen weten welke financiële gevolgen voor de gemeente te verwachten zijn voordat hij een besluit neemt over een wijziging van het omgevingsplan. Ten eerste kan de wijziging van het omgevingsplan kosten opleveren, zoals planschade. Ten tweede is het onzeker of er gebouwd zal worden en is het dus ook onzeker of de kosten geheel zullen worden verhaald. Ten derde kan het nodig zijn gemeentelijke voorzieningen aan te leggen. Dat risico kan deels ondervangen worden door de gemeentelijke investeringen in (bovenwijkse) voorzieningen te koppelen aan de voortgang van de locatieontwikkeling.

De exploitatievoorschriften en bijbehorende exploitatieopzet hebben alleen betrekking op de desbetreffende omgevingsvergunning. Voor verlening van een volgende omgevingsvergunning voor een bouwplan in het exploitatiegebied zal het bevoegd gezag zo nodig de exploitatieopzet en de locatie-eisen actualiseren en op basis daarvan voorschriften aan de vergunning verbinden. Tot slot heeft het doorschuiven van het kostenverhaal ook gevolgen voor de te verhalen onderzoekslasten. In het kader van het opstellen van het omgevingsplan zal de gemeente onder meer rekening moeten houden met cultureel erfgoed, waaronder (te verwachten) archeologische waarden. Het is van belang dat de gemeente de bekende en de te verwachten waarden zo veel mogelijk vooraf inzichtelijk maakt. Hiermee wordt voorkomen dat pas bij de uitvoering van projecten duidelijk wordt dat er (archeologische) waarden in het geding zijn, zeker gezien het feit dat de (onderzoeks)kosten komen te rusten bij een individuele initiatiefnemer.

Publiekrechtelijk kostenverhaal

Het afdwingbare kostenverhaal kent enkele belangrijke begrenzings. Het kostenverhaal mag niet hoger zijn dan de opbrengsten. Bij een verliesgevend plan kan de gemeente het verlies dus niet afwentelen op de eigenaren. Alle kosten moeten voldoen aan drie criteria: de bouwlocatie 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 begrenzings zijn overgenomen uit de Wro. De exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen locatie-eisen voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en eisen over enkele woningbouwcategorieën betreffen. Gedacht wordt aan sociale huur 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 daadwerkelijke kostenverhaal vindt plaats bij de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of bouwactiviteit. Daaraan wordt een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage verbonden. De bijdrage wordt berekend op basis van de exploitatieopzet

Naar verwachting zullen ook in de toekomst exploitatieregels of exploitatievoorschriften alleen nodig zijn bij een beperkt percentage van de bouwlocaties. Bij een verschuiving naar uitnodigingsplanologie kan dat enigszins 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 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 ook voor de rechtsbescherming. Gelet op de grote, vooral financiële, gevolgen, worden in het nieuwe stelsel 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 exploitatieregels en exploitatievoorschriften, zowel in ontwerp als na vaststelling;
- een aantekening van de exploitatieregels of exploitatievoorschriften in het register op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, waardoor het voor derden kenbaar is dat er een verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage op het perceel rust;
- een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, totdat exploitatieregels in het omgevingsplan onherroepelijk zijn, wat voorkomt dat de vergunning verleend moet worden zonder dat kostenverhaal verzekerd is. Het college van burgemeester en wethouders kan deze aanhoudingsplicht doorbreken.

In de Gemeentewet is aangegeven dat er geen plaats is voor een baatbelasting wanneer kostenverhaal mogelijk is via afdeling 6.4 Wro. Deze uitsluiting zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden gehandhaafd.

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 opgenomen in de Wro.

1. Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit:
 - De verplichting om exploitatieregels vast te stellen kan worden doorgeschoven naar het moment dat het college van burgemeester en wethouders een wijziging van een deel van het omgevingsplan vaststelt of naar het moment van aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Onder de Wro 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.
- De gemeente kan afzien 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. Het afwijzen van een aanvraag om een ruimtelijk besluit is overigens vatbaar voor beroep.
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:
 - De kostensoort bovenplanse kosten in het exploitatieplan wordt geschrapt. Uit onderzoek is gebleken dat zeer weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bovenplanse kosten in rekening te brengen.¹¹⁹ In de gevallen waarin dat gebeurde, was het doel bovendien maar in enkele gevallen de door de wetgever beoogde financiële verevening tussen locaties. In het merendeel van de gevallen betroffen de bovenplanse kosten feitelijk de kosten van bovenwijkse voorzieningen.
 - De kostensoort «financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen» in een exploitatieovereenkomst wordt geschrapt. Hierdoor worden de grondkosten van bouwlocaties lager. In de praktijk wordt regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een contract een bijdrage op te nemen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Daarmee wordt bedoeld op een bijdrage aan maatschappelijke functies die niet kan worden afgedwongen via het exploitatieplan. Ook voor deze bijdragen bleek uit onderzoek dat het merendeel ervan betrekking had op bovenwijkse voorzieningen. Voor bovenwijkse voorzieningen geldt dat deze moeten voldoen aan de voornoemde criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Het schrappen van deze bijdrage maakt de wetgeving eenvoudiger en kan tijdswinst opleveren bij onderhandelingen. Tegelijkertijd blijft het merendeel van de onder deze kostensoort geschaarde kosten als voorheen verhaalbaar als kosten van bovenwijkse voorzieningen.
 4. De lasten nemen af, omdat er minder vaak exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zullen zijn en er enkele procedurele verbeteringen worden aangebracht:
 - Het hoofdstuk grondexploitatie wordt – in plaats van bij alle kostensoorten – alleen toepasbaar, als er sprake is van enkele specifiek aangewezen kostensoorten, waaronder in ieder geval de grondexploitatiekosten voor de aanleg van fysieke voorzieningen en voor archeologisch onderzoek.
 - Het aantal gevallen waarin van exploitatieregels of exploitatievoorschriften kan worden afgezien, wordt uitgebreid. Dat kan door de kruimellijst uit te breiden.
 - Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot intrekking van exploitatieregels. Dat is in de Wro niet geregeld.

¹¹⁹ BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014.

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 kostensoorten die veel discussie geven 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 exploitatieregels of exploitatievoorschriften naar een gedelegeerde wijziging van het omgevingsplan of naar een omgevingsvergunning.
- De administratieve lasten voor bedrijven en bestuurlijke lasten nemen af doordat er in minder gevallen exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zijn en omdat er wegens de grotere zekerheid over kosten, minder onderhandelingspunten zijn en er minder reden is voor beroep.
- Een vermindering 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 samengebracht in hoofdstuk 16 van het wetsvoorstel.

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. Bij integratie van andere wetten in latere modules worden 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 legeshemming. Het kunnen heffen van leges (rechten) is voor gemeenten, provincies en waterschappen geregeld in de desbetreffende 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. Een voorbeeld is artikel 7.9 van de Waterwet. 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 leges voor omgevingsvergunningen, die op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet kunnen worden geheven. 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, wegens het verlagen van de lasten voor bedrijven en de aanname dat leges milieuinvesteringen zouden 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 van deze vrijstelling gebruik maken, leges moeten gaan betalen. In 1998 ging het om circa 250.000 vergunningplichtige bedrijven. In 2013 waren er nog 22.000 middelgrote en grote bedrijven milieuvergunningplichtig (9% van de inrichtingen). Het opheffen van de vrijstelling betekent effectief een verschuiving terug van lasten die worden gedragen door burgers en niet-vergunningplichtige bedrijven (algemene middelen) naar de bedrijven die vergunningplichtig zijn.

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 is geen 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. Met het oog op 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 verplichtingen die in de vergunning zijn opgenomen, of voor de dekking van aansprakelijkheid uit schade. Dit is opgenomen 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 te herinrichten, 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 uitvoeren is 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 aspecten die van belang zijn 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.

Hoofdstuk 12 (grondexploitatie) bevat overigens ook een grondslag voor een financieel voorschrift bij een vergunning. 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.

Tariefstelling door de Commissie voor de milieueffectrapportage

Dit hoofdstuk bevat verder een wettelijke regeling voor de vergoeding van adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling die wordt opgenomen in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer.¹²⁰

Overeenkomsten over vrijwaring voor schade

In enkele 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 desbetreffende regels uit de Wro integreren. Bezien zal worden of die regels in dit hoofdstuk of in hoofdstuk 15 (schade) worden opgenomen. De Omgevingswet zal gemeenten, net als de Wro, de mogelijkheid bieden om met een aanvrager van een omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit een overeenkomst voor vrijwaring van planschade te sluiten. Deze

¹²⁰ Wet van 14 mei 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) (Stb. 2014, 173).

schade wordt verhaald op de aanvrager van het project dat de schade met zich meebrengt.¹²¹ De bevoegdheid tot het sluiten van een dergelijke overeenkomst blijft wenselijk vanuit het veroorzakers- en profijtbeginsel. De schadevrijwaring kan worden meegenomen in een overeenkomst over grondexploitatie.

Subsidies

Het wetsvoorstel voorziet niet in bepalingen over subsidies, hoewel deze wel zijn opgenomen in een aantal in de Omgevingswet te integreren wetten, zoals de Wet milieubeheer. De meeste bepalingen over subsidies zijn geïntegreerd in twee andere wetten: de Kaderwet subsidies I en M en in een aanvulling van de Kaderwet overige BZK-subsidies¹²². 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 Awb. Bij de totstandkoming van de subsidieregelingen worden de te verstrekken subsidies getoetst aan de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de vraag of er sprake is van staatssteun.

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 Wro vervallen. De Kaderwet bestrijkt niet de intrekking van bepalingen over geluidssubsidies 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 zijn daarom niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- Voor de overblijvende financiële instrumenten is onderzocht of ze kunnen vervallen. In dit licht wordt de heffing bij ontgrondingen geschrapt. 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 bedrijven. 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 bedrijven toe met circa € 0,1 mln.
- Bestuurlijke lasten. Op macroniveau verandert er voor gemeenten en provincies niets. In plaats van een toevoeging aan het gemeente- of

¹²¹ 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 een bouwactiviteit, met in achtname van het bepaalde in een exploitatieplan (artikel 6.12).

¹²² Kamerstukken II 2010–2011, 32 537, nr. 6.

provinciefonds ontvangen ze leges. Voor het Rijk levert de opheffing van het verbod een besparing op.

4.14 Hoofdstuk 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 zal de Awb 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 instrumentarium uit het wetsvoorstel. Het bevat bepalingen over besluitvormingsprocedures, digitalisering, betrokkenheid van bestuursorganen en andere procedurele aspecten. Vergeleken met de huidige wetgeving zijn de procedures geüniformeerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. De regering beoogt daarmee de procedurele belasting te verminderen en de transparantie van besluitvormingsprocessen 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 wijze van besluitvorming. Verder wordt de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces zo veel mogelijk overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevals specifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat in het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee meer gelegd bij bestuurders, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de inrichting van de informele participatie door derden 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 verdere vergroting van het gebruiksgemak.

Om de lasten te verminderen zijn alleen 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 Elektronisch verkeer en gebruik van gegevens en methoden

Elektronisch verkeer

Op grond van het wetsvoorstel moeten initiatiefnemers op elektronische wijze een besluit kunnen aanvragen of een melding kunnen doen. Verder moeten bestuursorganen besluiten, zoals omgevingsvergunningen en projectbesluiten, elektronisch vastleggen. Dat geldt ook voor omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen. Deze documenten moeten ook op papier beschikbaar zijn. Op grond van het wetsvoorstel kunnen bij ministeriële regeling regels worden gegeven over de elektronische vaststelling. Het wetsvoorstel voorziet verder in continuering van het Omgevingsloket. Het loket wordt doorontwikkeld en klantvriendelijker gemaakt. Bezien wordt of het nodig is om ook nog (gedurende een bepaalde overgangperiode) papieren aanvragen te kunnen indienen. De aanvraagvereisten worden verder zo veel mogelijk geüniformeerd en gelimiteerd. Het bevoegd gezag draagt zorg voor het beheer van de opgenomen gegevens en documenten en de verstrekking daarvan aan andere bestuursorganen.

Gebruik van gegevens en onderzoeksmethoden

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 bestaande wettelijke eisen die in diverse wetten aan onderzoek worden gesteld, worden in het wetsvoorstel geüniformeerd en samengebracht in één eenduidige regeling. Daardoor worden dubbelingen voorkomen en kan onderzoek ter voorbereiding van besluitvorming gestroomlijnd plaatsvinden.

Alleen waar dat nodig is, 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 houdbaarheid van onderzoeksgegevens voor een aantal beleidsterreinen geregeld. Het voorliggende wetsvoorstel borduurt hierop voort, en verbreedt de houdbaarheidsbepaling.

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, alleen omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen. De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of kunnen worden gegene-reerd, maakt het gebruik van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig. De houdbaarheids-bepaling legitimeert dus niet dat verouderde gegevens worden gebruikt, maar alleen 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». Daardoor kan een bestuursorgaan in een bepaalde situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks)gegevens of bescheiden vragen. De aard van het besluit of Europese verplichtingen kunnen immers met zich brengen dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als deze jonger zijn dan twee jaar.

4.16.3 Coördinatie en betrokkenheid van andere bestuursorganen

Toepassing coördinatieregeling afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Op dit moment wordt een wetsvoorstel tot wijziging van de Awb voorbereid waarin de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van die wet wordt aangepast. In de Omgevingswet wordt die aan te passen coördina-tieregeling van toepassing verklaard voor de voorbereiding van beslis-singen op aanvraag van een omgevingsvergunning en ter uitvoering van een projectbesluit. De coördinatieregeling uit de Awb gaat over het hele proces vanaf het indienen van de aanvraag tot de rechtsbescherming. Het wetsvoorstel verplicht tot toepassing van die coördinatieregeling ook voor gelijktijdige behandeling en besluitvorming van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een wateractiviteit, wanneer deze gelijktijdig door de initiatiefnemer worden aangevraagd. Voor zover deze activiteiten worden uitgevoerd bij IPPC-installaties moet aan eisen uit de richtlijn industriële emissies worden voldaan, zodat bij aanvragen van een vergunning relevante aspecten in samenhang worden beschouwd. Dit is allereerst geregeld door de verplichting van gelijktijdige indiening van de aanvragen op grond van artikel 5.7, derde lid. Deze aanvragen worden met toepassing van de coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb gecoördi-neerd afgehandeld. Aanvullend hierop is in paragraaf 16.2.2 van het wetsvoorstel geregeld dat het algemeen bestuur doorzettingmacht krijgt, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een samenhangende beoordeling te kunnen afdwingen. Tot slot is in artikel 5.38 voorzien in de bevoegdheid om, als één van beide vergunningen wordt ingetrokken of gewijzigd, ook de andere in te trekken of 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 in verband met een specifieke taak voor de fysieke leefomgeving of hun specifieke deskundigheid. Hoofregel is dat deze betrokkenheid vorm krijgt met 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

Het bevoegd gezag van een omgevingsvergunning moet adviesorganen gelegenheid bieden om advies uit te brengen over de te nemen beslissing op basis van de ingediende aanvraag en de daarbij behorende gegevens en bescheiden. Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, kan het advies mede worden gebaseerd op het ontwerpbesluit. Het advies kan ingaan op de inhoud van de te nemen beslissing op de aanvraag en op daaraan te verbinden voorschriften. Het advies van een ander bestuursorgaan zal wegens zijn verantwoordelijkheid voor de desbetreffende activiteit zwaarwegend zijn voor het bevoegd gezag en deze zal dit advies doorgaans volgen. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is verantwoordelijk voor de inhoud van één integrale vergunning en de consistentie van de voorschriften die daaraan verbonden worden. Het kan om die reden voorkomen dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen afwijkt van een advies. Een dergelijke afwijking moet wel zorgvuldig gemotiveerd worden en is alleen mogelijk voor zover de beoordelingsregels voor de activiteit daartoe ruimte bieden. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is ook verantwoordelijk voor de handhaving van de vergunning, inclusief de onderdelen waarover advies is uitgebracht. Adviesorganen krijgen op grond van de Omgevingswet geen toezichthoudende of handhavende bevoegdheden toegeedeeld.

Advies met instemming

Voor bepaalde situaties is het gezien de verantwoordelijkheden van het betrokken bestuursorgaan en de belangen waarop deze verantwoordelijkheden gericht zijn, 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 komt in de plaats 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 als er sprake is van zwaarwegende belangen, als dat is vereist gelet op de specifieke deskundigheid van het aangewezen bestuursorgaan en bij provinciale belangen. Een voorbeeld is een aanvraag om een Natura 2000-activiteit of een rijksmonumentenactiviteit voor archeologische rijksmonumenten. 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 Awb van toepassing. In afwijking van die regeling is in het wetsvoorstel 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 net als bij het reguliere advies bij de aanvraag om een 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 kan worden afgeweken. Dat betekent dat een geweigerde instemming er toe leidt dat de desbetreffende omgevingsvergunning (gedeeltelijk) moet worden geweigerd. Bovendien biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bestuursorganen die moeten instemmen met een vergunning ook toezichthoudende en handhavende bevoegdheden toe te delen voor de

onderdelen waarmee zij hebben ingestemd. Wel is het de bedoeling hier terughoudend mee om te gaan, om het aantal bij handhaving en toezicht betrokken bevoegde gezagsinstanties zo beperkt mogelijk te houden. De instemming kan nooit van rechtswege ontstaan. Het besluit over de instemming wordt genomen binnen een termijn vier weken. Dit is echter een termijn van orde. Dit betekent dus dat zolang er geen instemming is verleend er geen rechtsgeldige toestemming tot stand komt.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat voor de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, de verklaring van geen bedenkingen uit de Wabo, niet wordt omgezet in een instemmingsbevoegdheid voor de gemeenteraad. Om de procedure voor de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het omgevingsplan te kunnen flexibiliseren en versnellen, krijgt de gemeenteraad een adviesbevoegdheid. De vormgeving van deze adviesconstructie, die verder bij algemene maatregel van bestuur wordt ingevuld, zal gebaseerd worden op de regeling uit artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad gevallen kan aanwijzen waarin het college van burgemeester en wethouders voorafgaand inlichtingen geeft over de wijze waarop het college zijn bevoegdheden zal uitoefenen (in dit geval het nemen van een beslissing over de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit). De gemeenteraad krijgt in deze gevallen 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 de omgevingsvergunning.

Provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties

Het provinciaal bestuur heeft – zoals beschreven in de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 – een aantal zelfstandige en regisserende taken. Het provinciaal bestuur kan ook de behartiging van bepaalde belangen aan zich trekken met het oog op provinciale belangen of omwille van doelmatigheid of doeltreffendheid. Op grond van het wetsvoorstel heeft het provinciaal bestuur bevoegdheid tot proactieve (verticale) invloeduitoefening en kaderstelling ten opzichte van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen. Daartoe hebben provinciale staten de bevoegdheid om instructieregels te stellen en gedeputeerde staten de bevoegdheid instructies te geven via een instructiebesluit. Als instructieregels of instructies niet worden nageleefd, moet het provinciaal bestuur in beginsel het recent gerevitaliseerde generieke interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet toepassen. Gedeputeerde staten kunnen daartoe een indeplaatsstellingsbesluit nemen bij het niet of niet volledig uitvoeren van een wettelijke taak. In geval van een beslissing van het gemeentebestuur in strijd met het recht of algemeen belang kunnen gedeputeerde staten de Kroon verzoeken die beslissing te (schorsen en te) vernietigen. De regering acht vernietiging door de Kroon, als de belangen van de provincie in het geding zijn, niet goed passend 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 de regering ongewenst. 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 proactief inzetbare bevoegdheden maar ook in een door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve interventiemogelijkheid. Deze interventiemogelijkheid is gericht op de in omgevingsplannen opgenomen toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels (regels als bedoeld in

artikel 4.2, eerste lid), en op omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten voor zover deze de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreffen. In paragraaf 16.2.3 van het wetsvoorstel wordt daartoe de betrokkenheid van de provincies bij het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor deze afwijkactiviteiten 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 kennen. Gedeputeerde staten kunnen na de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan. In deze regeling is een procedurele verbetering doorgevoerd ten opzichte van de regeling onder de Wro. Deze houdt in 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 moet plaatsvinden. Veel bestemmingsplannen worden gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp daarvan. In die gevallen moet de gemeente wachten met de publicatie van het bestemmingsplan, terwijl er bij die wijzigingen veelal geen provinciale belangen aan de orde zijn. In de voorgestelde regeling treedt het omgevingsplan vier weken na de mededeling in werking. Binnen deze periode kunnen gedeputeerde staten besluiten dat onderdelen van het omgevingsplan geen deel blijven uitmaken van het omgevingsplan. Het interventiebesluit treedt dan tegelijkertijd in werking met het omgevingsplan waarop het betrekking heeft. De beroepstermijn en de termijn voor gedeputeerde staten om een interventiebesluit te nemen beginnen dus op hetzelfde moment. Door deze termijnen parallel te schakelen wordt tenminste vier weken tijdswinst geboekt ten opzichte van de regeling onder de Wro.

Net als in de Wro en Wabo wordt voor de inzet van de interventiebevoegdheid als voorwaarde gesteld, dat van deze bevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt als er strijd is met een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel. Provinciale staten, het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de provincie, bepalen de aanwezigheid van een provinciaal belang. Dat belang wordt behartigd door de bestuursorganen van de provincie. Het belang moet blijken uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt. Dit document kan een juridisch bindend besluit zijn, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota. Nationale belangen kunnen ook als een provinciaal belang worden aangemerkt en door de provincie worden behartigd. Wanneer daarvan sprake is kan ook gebruik worden gemaakt van deze bevoegdheid.

Een andere voorwaarde voor gebruik van deze bevoegdheid is, dat gedeputeerde staten over het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend waaruit de bezwaren tegen het besluit blijken. Wordt de provinciale zienswijze niet volledig in het omgevingsplan opgenomen, of zijn er in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van de provinciale zienswijze, dan kunnen gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan. Dat besluit dient conform artikel 3:46 Awb te berusten op een deugdelijke motivering. Dat betekent dat moet worden gemotiveerd waarom er in het specifieke geval sprake is van strijd met een provinciaal belang, uit welk door de provincie openbaar gemaakt document dat belang blijkt, en wat de redenen zijn die interventie in het specifieke geval rechtvaardigen. Ook moet bij het besluit worden gemotiveerd waarom het desbetreffende belang niet met de inzet

van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd. Met deze motiveringsverplichting wordt bereikt dat terughoudend met deze bevoegdheid wordt omgegaan. Deze aanvullende motiveringsplicht is bedoeld om de jurisprudentie die hierover onder de Wro tot ontwikkeling is gekomen, onder de Omgevingswet te continueren. Dit betekent dat ook onder de Omgevingswet geen herhaalde inzet van deze bevoegdheid voor vergelijkbare gevallen is gewenst.¹²³ Het provinciale belang dient in beginsel proactief met instructieregels te worden beschermd. Treedt er strijd op met gestelde instructieregels dan kan deze reactieve bevoegdheid worden ingezet om inwerkingtreding van besluiten die strijdig zijn met de instructieregel te voorkomen.

De regering acht de hiervoor beschreven vorm van provinciale betrokkenheid minder passend bij omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten die de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreffen. De reden daarvoor is dat een groot deel van deze omgevingsvergunningen niet wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, maar met de reguliere voorbereidingsprocedure die geen zienswijzenfase kent. De provinciale betrokkenheid bij omgevingsvergunningen voor deze afwijkactiviteiten is daarom vormgegeven met de generieke figuur van «advies met instemming bij omgevingsvergunningen». Gedeputeerde staten worden op grond van de afdeling 16.2 aangewezen als bestuursorgaan dat in de 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 kunnen hun instemming alleen aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke afwijkactiviteit onthouden, wanneer sprake is van strijd met een uit een openbaar gemaakt document blijkend belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a (provinciaal belang), en voor zover de bescherming van het desbetreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomende bevoegdheden kon worden beschermd. Om de bestuurlijke lasten te beperken zal in de uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat gedeputeerde staten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aan hen wordt gezonden en in welke gevallen zij een kennisgeving ontvangen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die met toepassing van afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid. De gevallen die gedeputeerde staten aanwijzen, zullen de uitvoeringsregelgeving worden beperkt tot die waarbij een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, in het geding is. De nationale belangen kunnen door de provincie ook als een provinciaal belang worden aangemerkt en dus door de provincie worden behartigd. Wanneer daarvan sprake is kan ook gebruik worden gemaakt van deze advies- en instemmingsbevoegdheid. De voorgestelde regeling voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten bij hun advies kunnen aangeven dat geen instemming is vereist.

Het Rijk heeft een met de provincies vergelijkbare, maar op een ander niveau coördinerende, rol en is belast met de behartiging van nationale belangen. Voor het Rijk wordt niet in een specifieke betrokkenheid bij omgevingsplannen voorzien. Het Rijk kan immers – anders dan de provincies – zelfstandig gebruik maken van de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging. Het risico op doorkruising van het beleidsoordeel van een ander bestuursorgaan of andere bestuurslaag is daarbij niet aan de orde. Daarnaast kan de Kroon door toepassing van de bevoegdheid tot vernietiging van besluiten hetzelfde resultaat bereiken als met de hiervoor beschreven specifieke provinciale bevoegdheden.

¹²³ Zie ook de mondelinge behandeling van de Invoeringswet Wro in de Eerste Kamer (Handelingen I 2007/08, 30 938, nr. 27).

Stapsgewijze betrokkenheid

Het is wenselijk dat provincies niet lichtvaardig gebruik maken van hun bevoegdheid tot interventie. De hiervoor beschreven regeling schrijft daartoe al enkele procedurestappen voor, zoals de verplichte zienswijze of het verplichte advies voordat tot interventie kan worden overgegaan. Naast deze op wetsniveau vastgelegde verplichte stappen zijn er ook enkele aanvullende procedurele stappen. Allereerst moet ambtelijk vooroverleg plaatsvinden over omgevingsplannen of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten waarvoor de provincie heeft aangegeven betrokkenheid te wensen. Het initiatief voor dit overleg kan zowel bij de provincie als de gemeente liggen. Ook zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd dat overleg op bestuurlijk niveau moet plaatsvinden voordat de provincie tot een juridische interventie overgaat. Wanneer bestuurlijk overleg om praktische¹²⁴ redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere manier aan deze verplichting worden voldaan. Bijvoorbeeld in de vorm van een mailwisseling die ook als bestuurlijk overleg kan worden aangemerkt. Dit leidt tot onderstaande stapsgewijze betrokkenheid:

1. Over omgevingsplannen of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten waarvoor de provincie heeft aangegeven betrokkenheid te wensen, vindt op initiatief van gemeente of provincie ambtelijk overleg plaats.
2. De provincie maakt zijn formele standpunt kenbaar via een zienswijze op het ontwerpomgevingsplan of met een advies over de (aanvraag voor) de omgevingsvergunning.
3. Voordat wordt overgegaan tot interventie door weigering van instemming of het nemen van een besluit dat een onderdeel geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan, legt de provincie op bestuurlijk niveau contact met de gemeente.

Verhouding met interbestuurlijk toezicht

De provincies hebben niet alleen een regierol. Ze zijn ook belast met het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de waterschappen en op de uitvoering door gemeenten van medebewindstaken op grond van de Omgevingswet en diverse andere wetten. Deze IBT-taak houdt in dat de provincies er mede op toezien dat gemeentelijke of waterschapsbesluiten in overeenstemming zijn met rijksregels of door het Rijk behartigde nationale belangen die kenbaar zijn uit rijksbeleid.

In de Waterschapswet is, in het kader van het IBT, aan de provincies de bevoegdheid toegekend om besluiten van waterschappen te vernietigen. Daarnaast is in dit wetsvoorstel op enkele plaatsen voorzien in een provinciale indeplaatsstredingsbevoegdheid 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 maakt van deze generieke IBT-instrumenten en wanneer ze de hiervoor beschreven specifieke arrangementen toepast. Voor een vastgesteld omgevingsplan geldt, als er sprake is van strijd met regels die niet door het provinciebestuur zijn gesteld (bijvoorbeeld in een algemene maatregel van bestuur), dat gedeputeerde staten vanuit hun toezichtstaak de betrokken Minister moeten mededelen dat het omgevingsplan naar hun oordeel voor (gedeeltelijke) vernietiging in

¹²⁴ Een voorbeeld van een praktische reden is onvoldoende beschikbare tijd binnen de termijn waarbinnen de interventiebevoegdheid moet worden ingezet.

aanmerking komt. In geval van strijd met een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, kan dit alleen als 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 zijn geplaatst.

Voor omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten geldt dat, als gedeputeerde staten geen instemming hebben verleend aan een voorgenomen besluit over een omgevingsvergunning, deze vergunning niet verleend kan worden en vernietiging niet aan de orde is. Als gedeputeerde staten wel instemming geven, kunnen zij niet van oordeel zijn dat een omgevingsvergunning in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met een provinciaal belang. Deze vergunningen zijn dan kennelijk in overeenstemming met de belangen, bedoeld in dat artikelonderdeel. Het is denkbaar dat er geen strijd is met een provinciaal belang, waardoor de instemming niet kon worden geweigerd, maar dat er wel op een andere manier sprake is van strijd met het recht of een nationaal belang als bedoeld in artikel 2.3, derde lid, onder a. In dat geval kunnen gedeputeerde staten vanuit hun interbestuurlijke toezichtstaak de Minister mededelen dat het besluit in aanmerking komt voor vernietiging. Als gedeputeerde staten van oordeel zijn dat een omgevingsvergunning in strijd is met een provinciaal belang, maar 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 instructieregels in de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit, dan zal niet snel kunnen worden aangenomen dat er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang die een vernietiging rechtvaardigt. Als voor het desbetreffende geval geen advies en instemming is vereist, maar wel is voorzien in een regeling daarvan door middel van instructieregels in de provinciale verordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit, dan zal alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een verzoek om voordracht voor vernietiging worden ingewilligd. In een dergelijk geval had de provincie immers moeten aangeven dat advies en instemming was vereist.

Verhouding met bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Naast de specifieke provinciale interventiebevoegdheid in geval van een omgevingsplan dat in strijd is met een provinciaal belang kunnen provincies, als zij een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp (artikel 6:13 Awb), beroep instellen 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. Ook kunnen provincies in geval van een omgevingsplan dat in strijd is met rijksregels of uit rijksbeleid kenbare nationale belangen, beroep instellen tegen het omgevingsplan. Deze mogelijkheid staat naast de mogelijkheid om de Kroon te verzoeken om het omgevingsplan wegens strijd met het recht of algemeen belang te vernietigen. Dit betekent echter niet dat eerst beroep kan worden ingesteld en vervolgens een herkansing via de weg van vernietiging kan plaatsvinden. Dit is uitgesloten in artikel 10:37 Awb. In dat artikel is geregeld dat, als een rechter over een besluit een uitspraak heeft gedaan, dat besluit niet kan worden vernietigd op gronden die in strijd zijn met de uitspraak van de rechter.

Als de provincie heeft aangegeven gebruik te willen maken van de advies- en instemmingsbevoegdheid bij een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, ligt het in de rede dat zij na het verlenen van de vergunning daartegen geen rechtsmiddelen zal instellen. Als 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. Ook is het instellen van beroep tegen de omgevingsvergunning door de provincie mogelijk wegens strijd met rijksregels of uit rijksbeleid kenbare door het Rijk behartigde nationale belangen.

Tegen het besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan (artikel 16.20) kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.16.4 Totstandkomingsprocedures

Uitgangspunten

De regering wil aan bestuursorganen meer ruimte geven om te kiezen voor het meest passende proces van beleids- en besluitvorming, gelet op de aard van een besluit. Hiermee wordt aangesloten bij het advies over de «sneller en beter»-aanpak waarbij juridisering zou moeten worden tegengegaan, omdat dit vaak leidt tot vertraging en niet tot een betere kwaliteit van de besluitvorming. Wettelijke verankering van procedures wordt daarom in het wetsvoorstel alleen voorzien als dit leidt tot een werkelijke verbetering van het functioneren van instrumenten en instituties.

Uitgangspunt is daarom dat het wetsvoorstel zo min mogelijk regelt in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals de Awb. Bij een 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. Verder wordt de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces dus zo veel mogelijk overgelaten aan de bevoegde overheden zelf. Op deze manier kan gebiedsgericht en per geval worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat voor het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee met het wetsvoorstel meer gelegd bij het bevoegd gezag, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de inrichting van de informele participatie in een vroegtijdig stadium. Van het bestuursorgaan wordt dus verwacht dat het zelf, vanuit het oogpunt van democratische legitimatie, de juiste wijze en het moment bepaalt waarop burgers, bedrijven, organisaties en medeoverheden worden betrokken. Voor sommige projecten is de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure voldoende, terwijl voor andere projecten het van belang kan zijn om aanvullende activiteiten en momenten te organiseren waarbij partijen uit de samenleving inbreng kunnen leveren. Een dergelijke bewuste afweging door het bestuursorgaan draagt bij aan het vormgeven van een passende aanpak van participatie in concrete gevallen en omstandigheden.

Participatie in de voorbereiding van beleids- en besluitvorming

Bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming vindt de regering het van belang dat de omgeving vanaf een vroegtijdig stadium wordt betrokken. Juist de beginfase biedt de meeste ruimte om de inbreng van derden mee te nemen. De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. Dit zal doorgaans ook leiden tot een afname van het aantal zienswijzen en bezwaar- en beroepschriften. Een goede participatie van derden in het beleids- of besluitvormingsproces moet ertoe leiden dat inbreng vanuit de maatschappij gedurende het gehele proces wordt meegenomen, dat eventuele initiatieven vanuit

de maatschappij met dezelfde zorg worden behandeld als overheidsinitiatieven en dat de participatie op een transparante wijze plaatsvindt. Bij participatie vindt de regering maatwerk van belang. Het participatieproces is daarom, zoals hiervoor aangegeven, niet in generieke zin in het wetsvoorstel opgenomen. De Code Maatschappelijke Participatie is een belangrijke leidraad die bij de voorbereiding van besluiten kan worden gehanteerd. Verder beschikken bestuursorganen op grond van de Gemeentewet, Provinciewet of Waterschapswet vaak 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 manier dit proces wordt verantwoord. Een bestuursorgaan kan in een dergelijke verordening aandacht besteden aan vroegtijdige participatie, geïnspireerd door de Code Maatschappelijke Participatie.

Voor het projectbesluit is afdeling 5.2 van het wetsvoorstel 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. Als de gemeente daartoe besluit, geldt hetzelfde voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 4.5.3 en 4.5.4. Voor de participatie geeft het bestuursorgaan kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren, al dan niet gevolgd door een voorkeursbeslissing, en geeft het in het besluit aan hoe burgers, bedrijven en organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook regelt het wetsvoorstel dat het bevoegd gezag binnen een door hem te stellen termijn een ieder in de gelegenheid stelt mogelijke (alternatieve) oplossingen aan te dragen voor het probleem of het project waar het besluit over gaat. In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn maatschappelijk initiatief, is het goed als er een mogelijkheid is om onafhankelijk advies te vragen. Omdat het gaat om incidentele gevallen en de wens is geen nieuwe instituties op te tuigen, kan per geval een groep experts worden samengesteld. Deze groep kan afhankelijk van de inhoud van de desbetreffende aangedragen oplossing worden samengesteld uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten, ingenieursbureaus, maatschappelijke organisaties en/of personen uit het netwerk van de initiatiefnemer zelf. De groep die wordt gekozen kan dan van het bevoegd gezag een redelijke termijn krijgen om het gevraagde advies over de haalbaarheid van het maatschappelijk initiatief uit te brengen. Het is aan het bevoegd gezag het advies over te nemen of gemotiveerd ter zijde te leggen. Deze mogelijkheid is opgenomen naar aanleiding van de motie van Dik-Faber en Van Veldhoven over burgerinitiatieven.¹²⁵ Zie ook paragraaf 5.5 over de «sneller en beter»-aanpak.

Naast participatie zijn zienswijzenprocedures voor bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel bij de belangenafweging die noodzakelijk is voor besluitvorming. In een aantal gevallen is in het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. De Awb verplicht het bestuursorgaan aan te geven op welke wijze de inbreng van verschillende partijen in de belangenafweging is meegenomen. In het wetsvoorstel is hierbij bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen, in plaats van alleen belanghebbenden. Hiermee wordt ook aan internationale verplichtingen, onder meer op grond van het verdrag van Aarhus, voldaan. Het wetsvoorstel stroomlijnt de zienswijzenprocedures voor de voorbereiding van de diverse instrumenten. Als geen wettelijke procedure is voorgeschreven, kunnen bestuursorganen (op

¹²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77.

grond van artikel 3:10, eerste lid, in samenhang met artikel 3:1, tweede lid, Awb) afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaren voor andere handelingen dan besluiten. Dit kan bijvoorbeeld bij de voorbereiding van onverplichte programma's.

Omgevingsvisie en programma's

Bij de totstandkoming van omgevingsvisies en 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 groot belang. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan participatie voorafgaand aan de vaststelling van een programma inricht, wordt zoals eerder verwoord, niet wettelijk geregeld. Dat is aan het desbetreffende bestuursorgaan. Wel is in het wetsvoorstel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard voor omgevingsvisies en verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsplan en programma's met een programmatische aanpak. In afwijking van afdeling 3.4 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 worden betrokken 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 voorbereiding zelf vormgeven.

Omgevingsplan, verordeningen, exploitatieplan en gedoogbeschikkingen

Afdeling 3.4 Awb is ook van toepassing op de vaststelling en wijziging van het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het exploitatieplan en de gedoogbeschikkingen. In het wetsvoorstel is een beperkt aantal specifieke aanvullingen opgenomen, passend binnen de strekking van afdeling 3.4 Awb. De vorm en wijze waarop een bestuursorgaan deze fase voorafgaand aan de vaststelling van deze besluiten inricht, wordt ook hier niet wettelijk geregeld, maar 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 van het Besluit ruimtelijke ordening, komt hiermee dus niet terug in de Omgevingswet.

4.16.5 Milieueffectrapportage

Inleiding

Afdeling 16.4 van het wetsvoorstel bevat de regelgeving over de milieueffectrapportage (mer). 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. Dit is afgekort als mer. Het milieueffectrapport is afgekort als MER. Het 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 het bevoegd gezag de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken en krijgt het milieubelang

een volwaardige plaats in de besluitvorming over projecten en plannen met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Hierbij wordt opgemerkt dat het begrip «milieu» in de genoemde EU-richtlijnen is geconcretiseerd. Dat begrip omvat niet alleen natuurlijke elementen als water, lucht en bodem, maar bijvoorbeeld ook cultureel erfgoed en natuur. Om die reden hebben ook het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrokkenheid bij dit instrument, wat onder meer tot uitdrukking komt in hun rol als adviseur bij de mer-procedure.

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 dit nog beter wordt gebruikt als hulpmiddel voor besluitvorming, terwijl tegelijkertijd de onderzoekslasten worden beperkt. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:

- Aansluiting 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 is omgezet in een facultatief advies. Ook is de mogelijkheid vervallen om bij provinciale verordening mer-plichtige activiteiten aan te wijzen.
- Vermindering 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 (vooral bij kleine gebieden op lokaal niveau en bij kleine wijzigingen) zorgt voor vermindering van de onderzoekslasten.
- Vergroting 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. Het bevoegd gezag maakt in samenspraak met de initiatiefnemer een goede afweging 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 dubblures in de procedure geschrapt en wordt ervoor gezorgd dat de informatie die voor de mer noodzakelijk is zo goed mogelijk kan aansluiten bij de andere informatie die nodig is om een beslissing te kunnen nemen over het plan of project.
- Vereenvoudiging van de procedure voor de mer-beoordeling van een project door deze beoordeling beter te laten aansluiten bij de procedure van het besluit voor het project. Als uit de project-mer-beoordeling blijkt dat er geen project-MER nodig is, hoeft over de beoordeling geen apart besluit meer te worden genomen, maar wordt dat bij het ontwerpbesluit voor het project gemotiveerd. Het wetsvoorstel brengt de huidige twee procedures voor de mer-beoordeling terug tot één. Bovendien wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om desgewenst de mer-beoordeling te integreren met de benodigde vergunningaanvraag.

Deze uitgangspunten hebben geleid tot een aantal substantiële wijzigingen in de regelgeving.

De mer-procedure

Bepaling mer-plicht van plannen

Kaderstellende plannen of programma's¹²⁶ kunnen op basis van de EU-richtlijn 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 plan is opgenomen op een lijst met mogelijk mer-plichtige plannen. Bepalend is 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 criteria die in artikel 3 van de smb-richtlijn zijn opgenomen:

- is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma?
- vormt het plan het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen¹²⁷ 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. Volstaan kan worden met het opnemen van criteria in de wet. Belangrijk voordeel ten opzichte van een lijst met aangewezen plannen is dat plannen niet ten onrechte worden uitgesloten of aangewezen. De plannen of programma's die in het wetsvoorstel zijn opgenomen en die plan-mer-plichtig kunnen zijn, zijn de omgevingsvisie, de programma's, het omgevingsplan en de voorkeursbeslissing in de projectprocedure. Maar ook plannen op basis van andere, sectorale wetten kunnen plan-mer-plichtig zijn, voor zover ze voldoen aan de criteria die zijn 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 vormen voor andere projecten dan de aangewezen mer-plichtige projecten wordt alleen 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-mers.

Bepaling mer(beoordelings)-plicht van projecten

Voor de mer-plicht blijft, net als in de huidige situatie, een lijst met projecten en besluiten bepalend voor de vraag of er sprake is van een mer-(beoordeling)plicht, zoals nu in onderdeel C en D van de huidige bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage opgenomen. Het wetsvoorstel wijst bij algemene maatregel van bestuur besluiten aan

¹²⁶ 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 de omgevingsvisies en programma's van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

¹²⁷ Hieronder kan ook het projectbesluit vallen

waarvoor bij de voorbereiding daarvan het MER moet worden opgesteld. Het kan daarbij gaan om het projectbesluit en de omgevingsvergunning en ook om het omgevingsplan, 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 projecten aan te wijzen, komt niet terug in het wetsvoorstel. Hiermee sluit de aanwijzing van mer-plichtige projecten beter aan bij de mer-richtlijn.

De Europese Unie heeft in de mer-richtlijn aangegeven bij welke projecten er sprake kan zijn van aanzienlijke milieugevolgen. Voor deze projecten geldt altijd een mer-plicht.

Daarnaast zijn ook projecten aangewezen waarvoor het niet zeker is of er aanzienlijke milieugevolgen kunnen optreden. Om te bepalen of daarvan sprake kan zijn, moet per geval een mer-beoordeling worden uitgevoerd. Als gevolg van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie¹²⁸ over de drempels in het Besluit milieueffectrapportage (toen: Besluit milieueffectrapportage 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 uiterlijk gelijktijdig met de vergunningaanvraag aan het bevoegd gezag mededeelt dat hij een mer-beoordelingsplichtig project wil uitvoeren. Als het bevoegd gezag besluit dat er geen sprake is van mer-plicht, wordt dit besluit opgenomen in het ontwerpbesluit. Voordeel hiervan is allereerst dat de initiatiefnemer niet hoeft te wachten op de beslissing van het bevoegd gezag over de mer-plicht en dat dit besluit over de mer-plicht kan worden geïntegreerd met de «moederprocedure» als er geen mer-plicht is. Omdat 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 projecten – waarin het bevoegd gezag 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 het bevoegd gezag besluit dat een MER wel vereist is, wordt op grond van artikel 16.47 de vergunningaanvraag afgewezen. In de meeste gevallen heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid om deze gevolgen te voorkomen. Hij kan er immers voor kiezen om in vooroverleg te treden met het bevoegd gezag of om de mededeling van het voornemen van een mer-beoordelingsplichtig project voorafgaand aan de aanvraag in te dienen.

Alternatievenonderzoek

Het onderzoeken van de effecten van alternatieven is een wezenlijk onderdeel van de mer. Bij algemene maatregel van bestuur zal dan ook worden voorgeschreven dat onderzoek wordt gedaan naar redelijke alternatieven. Het wetsvoorstel maakt maatwerk bij het alternatievenonderzoek voor het bevoegd gezag mogelijk, doordat alleen de redelijke alternatieven worden onderzocht. Hiermee wordt er de nadruk op gelegd

¹²⁸ HvJ-EU 15 oktober 2009, C-255/08.

dat niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht, maar alleen de alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Als die meerwaarde naar het oordeel van het bevoegd gezag afwezig is, kan het achterwege blijven of kan worden volstaan met een beperking van het aantal alternatieven. Het is aan de initiatiefnemer en het bevoegd gezag om hierover in een vroeg stadium contact te hebben, zodat de benodigde milieuinformatie beschikbaar is op het juiste moment in het proces. Door in een vroeg stadium de omvang van het alternatievenonderzoek te bepalen kan 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 de 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 Bijlage II van die wet of bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als lokaal of (boven-)regionaal project met nationale betekenis. Zoals in de voortgangsrapportage 2012–2013¹²⁹ 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 voorafgaand plan een projectgebied 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 State¹³⁰ heeft de regering besloten om de aanpassing van de mer-regelgeving niet al op te nemen in dat wetsvoorstel, maar in het voorliggende wetsvoorstel, om zo de praktijk niet onnodig met wijzigingen te belasten. In het wetsvoorstel is dit verwerkt. Dat betekent dat in het project-MER van onderzoek naar alternatieven kan worden afgezien als deze alternatieven op planniveau voldoende zijn onderzocht en zijn afgevalen, omdat een ander alternatief is aangewezen. Zo kan in het project-MER van onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés worden afgezien als een projectgebied of tracé in het plan is aangewezen en dit in het project verder wordt uitgewerkt. Van onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés kan dus niet worden afgezien als in een plan-mer geen projectgebied of tracé is aangewezen, maar er alleen mogelijkheden 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 doordat dubbel onderzoek wordt voorkomen. Bovendien kan het onderzoek op plan-niveau minder gedetailleerd worden verricht.

Mer en participatie

De procedures voor de mer en voor de besluitvorming zijn gestroomlijnd om de bestuurlijke lasten zo veel mogelijk terug te dringen en om de informatie die nodig is voor de mer zo goed mogelijk 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

¹²⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

¹³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4.

mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het voornemen tot het opstellen van een MER, zoals opgenomen in de Wet milieubeheer, zijn niet opgenomen in het wetsvoorstel. Hiermee wordt de mer een 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 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.¹³¹ Destijds is gekozen voor een wettelijke verplichting. Uit evaluatieonderzoek¹³² 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 het opstellen van een MER als de formele zienswijzenprocedures van afdeling 3.4 Awb prikkelen het bevoegd gezag en de initiatiefnemers tot aanvullende participatieactiviteiten. 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 Awb.

Evaluatie

Evaluatie, het beoordelen van de werkelijk opgetreden milieugevolgen, vormt het sluitstuk van de mer-procedure en draagt bij aan 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 structurend 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 bestuurlijke lasten te voorkomen zal de evaluatieverplichting niet van toepassing zijn voor omgevingswaarden, omdat de monitoring daarvan al plaatsvindt op grond van artikel 20.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt de mer-evaluatie, net als in de EU-richtlijnen, gekoppeld aan de tenuitvoerlegging van plannen of programma's. Mer-evaluatie op projectniveau zal komen te vervallen. De regeling voor de evaluatie wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

Naast de EU-richtlijnen kennen ook het Espoo-Verdrag¹³³ en het Protocol inzake Strategische Milieubeoordeling¹³⁴ (SEA-protocol) regels voor mer in geval van grensoverschrijdende gevolgen. Deze regels voor de plan-mer en de project-mer worden 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 verant-

¹³¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 15 en Kamerstukken I 2009/10, 31 755, F, H, I en J.

¹³² Participatie in de uitgebreide mer-procedure, Partners + Pröpper, december 2012.

¹³³ Het op 25 februari 1991 in Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

¹³⁴ Het op 21 mei 2003 in Kiev tot stand gekomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 2005, 13).

woordelijkheid is van het bevoegd gezag 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

De positie van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) vraagt specifieke aandacht. In de praktijk blijkt het belang en de meerwaarde van de Commissie, wegens 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. Gezien de gebleken meerwaarde is de Commissie opgenomen in het wetsvoorstel. Het door de smb-richtlijn vereiste systeem van onafhankelijke kwaliteitsborging heeft vorm gekregen 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 vaak 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 het bevoegd gezag ruime ervaring heeft. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat het toetsingsadvies bij een project-mer facultatief is. Te verwachten is dat het bevoegd gezag in de regel advies zal inwinnen bij de Commissie mer over een project-mer. Het kan er ook voor kiezen om dit niet te doen, bijvoorbeeld omdat de Commissie mer in de fase van het plan-mer al heeft geadviseerd. Het bevoegd gezag 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 het bevoegd gezag 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. In dit oorspronkelijke voorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is ook voorzien in de mogelijkheid af te zien van toetsing door de Commissie mer, voor projecten die zijn opgenomen in Bijlage II van die wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten met nationale betekenis. Met het wetsvoorstel wordt het verplichte advies van de Commissie mer generiek omgezet in een facultatief advies. Het is de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag 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 herstelwet¹³⁵ blijkt dat met deze mogelijkheid verstandig wordt omgegaan.

Naast de hiervoor onder «Inleiding» genoemde betrokkenheid bij mer van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn deze Ministeries ook betrokken bij de benoemingen van de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters van de Commissie voor de mer. De benoemingen vinden plaats door de Minister van Infrastructuur en Milieu en de andere Ministeries zullen daarbij worden geraadpleegd.

¹³⁵ Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

4.16.6 De omgevingsvergunning

Vorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning

Het wetsvoorstel bevat twee 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 is een concretisering van de in artikel 4:13, tweede lid, Awb genoemde «redelijke termijn». Er is voorzien in een mogelijkheid deze beslistermijn eenmalig met zes weken te verlengen. Met de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen aanvragen om een omgevingsvergunning relatief snel worden afgewikkeld. Dit draagt bij aan snellere besluitvorming, een van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Voor een beperkt aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Het betreft hoofdzakelijk 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 afdeling 3.4 Awb ook aan te wijzen voor andere besluiten voor 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 procedure geldt op grond van artikel 3:18 Awb een beslistermijn van 6 maanden. Voor zeer ingewikkelde of omstreden onderwerpen kan deze termijn volgens dat artikel met een redelijke termijn worden verlengd.

Het feit dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent overigens niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Als een bevoegd gezag dit wenselijk acht, kan ook tijdens de reguliere procedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerpbesluit. Desgewenst kan hiertoe, met instemming van de aanvrager, de beslistermijn worden opgeschort met toepassing van artikel 4:15, tweede lid, Awb. Zo kan meer tijd worden geboden om zienswijzen in te dienen, af te wegen en de aanvraag naar aanleiding daarvan zo nodig aan te passen.

Voor een effectief moment van inspraak in een vroeg stadium kan ook gedacht worden aan een benadering waarin de initiatiefnemer zijn plannen ontvouwt voordat hij zijn plan definitief in een aanvraag vastlegt. Op zo'n vroegtijdig moment, voorafgaand aan de reguliere procedure, 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 kan het bevoegd gezag tijdens het vooroverleg met de initiatiefnemer zelf kiezen. Hiervoor is geen wettelijke regeling nodig. Het in zo'n vroeg stadium betrekken van belanghebbenden kan 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.

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 bepalingen, is de generieke regeling uit artikel 4:5 Awb van toepassing. Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan altijd worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de activiteit (of activiteiten) in hoofdzaak zal (of zullen) worden verricht. Als het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd is, kan de aanvraag ook direct bij het bevoegd gezag worden ingediend. Als een aanvraag niet is ingediend bij het bevoegd gezag, geldt de generieke doorzendplicht op grond van artikel 2:3 Awb. Het bestuursorgaan waar de aanvraag is ingediend, dient de ontvangst van de aanvraag onverwijld te bevestigen. Na eventuele doorzending moet het bevoegd gezag de aanvrager informeren over de procedure die zal worden gevolgd. 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. Als er een verplichting geldt om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt hiervan aan de aanvrager mededeling gedaan. Als gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid om de beslissing op de aanvraag aan te houden, wordt dit besluit aan de aanvrager bekend gemaakt. Het aanhouden van de beslissing op de aanvraag heeft gevolgen voor de beslistermijn. 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. Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, wordt hiertoe – naast de aanvraag – ook het ontwerpbesluit aan de adviseurs toegezonden. Het ontwerpbesluit moet in de uitgebreide voorbereidingsprocedure gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. In die periode kan een ieder een zienswijze op het ontwerp naar voren brengen. In het 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 om zijn besluit over instemming bekend te maken. Bij overschrijding van deze termijn ontstaat overigens geen instemming van rechtswege.

Afschaffing lex silencio positivo voor de omgevingsvergunning

Zowel voor de reguliere procedure als voor de gevallen waarin afdeling 3.4 Awb van toepassing is, is bij overschrijding van de beslistermijn de regeling van de dwangsom bij niet tijdig beslissen uit paragraaf 4.1.3.2 Awb van toepassing. Bij overschrijding van de beslistermijn verbeurt het bestuursorgaan, nadat na een ingebrekestelling door de aanvrager alsnog veertien dagen zijn verstreken, een dwangsom. Anders dan onder de Wabo het geval was, is ook bij de reguliere procedure in de Omgevingswet, niet langer de regeling voor de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (lex silencio positivo) uit paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing.

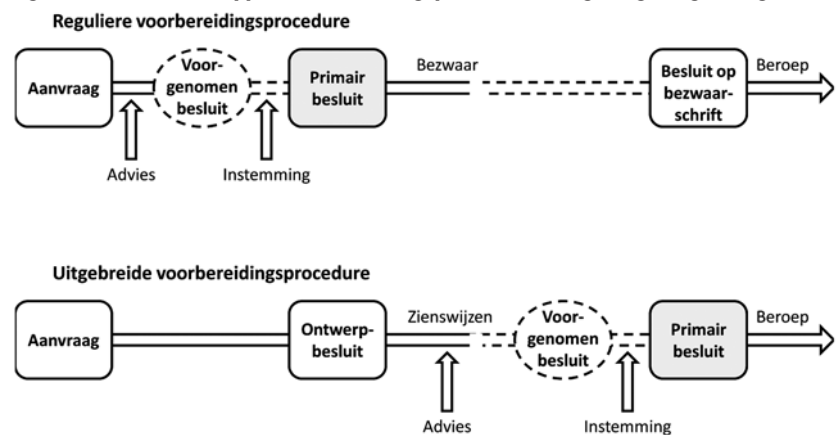
De vergunning van rechtswege is een belangrijk instrument voor de versnelling van besluitvorming. Dit instrument brengt echter, gezien een aantal vernieuwingen die met de Omgevingswet worden beoogd, complicaties met zich mee. Het gaat dan onder meer om de verdergaande integratie van toestemmingen in de omgevingsvergunning in combinatie met de onderbrenging van meer omgevingsvergunningen onder de reguliere voorbereidingsprocedure. Als voor één van de activiteiten, bijvoorbeeld vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen, een voorafgaande beoordeling van de aanvraag is vereist, heeft dit tot gevolg dat vanwege de lex silencio positivo op de voorbereiding van die aanvraag de

uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing moet worden verklaard. De *lex silencio positivo* past daarnaast niet goed bij de ruimere afwegingsruimte die aan de bestuursorganen voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunningen zal worden gegeven. Bij de beoordeling van vergunningaanvragen zal daarom maatwerk nodig zijn en er zullen aan omgevingsvergunningen nauwelijks meer standaardvoorwaarden worden verbonden.

Bovendien levert toepassing van de *lex silencio positivo* problemen op als het gaat om de toedeling van functies aan locaties door het Rijk en de provincie (in verband met nationale of provinciale belangen). Deze toedeling vindt zo veel mogelijk plaats in het omgevingsplan om de inzichtelijkheid voor de burger te vergroten. Dergelijke belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving kunnen geschaad worden door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Om deze redenen stelt de regering voor om bij de omgevingsvergunning niet langer te werken met de regeling van de *lex silencio positivo*.

Voordeel hiervan is dat een uniformering kan worden doorgevoerd. Voor zowel de reguliere als de uitgebreide voorbereidingsprocedure is dus de in de Awb opgenomen regeling voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen van toepassing.

Figuur 4: Procedurestappen voorbereidingsprocedures omgevingsvergunning.



Vorbereidingsprocedure in relatie tot de dienstenrichtlijn

Artikel 13, vierde lid, van richtlijn 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 dienstenrichtlijn) schrijft voor vergunningen die vallen onder die richtlijn de toepassing van de *lex silencio positivo* voor, behalve in gevallen waarin een uitzondering gerechtvaardigd is om «dwingende redenen van algemeen belang, waaronder begrepen belangen van derden». Als toepassing van de *lex silencio positivo* leidt tot strijdigheid met het overige gemeenschapsrecht is dat ook een voldoende rechtvaardigingsgrond om toepassing van de *lex silencio positivo* achterwege te laten. In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. De omgevingsvergunning is daarom voor een deel van de activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een dienstenrichtlijnvergunning. Het betreft de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieubelastende activiteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, de Natura 2000-activiteit en de omgevingsvergunning

voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.

Op de voorbereiding van de omgevingsvergunning voor deel van deze activiteiten kan vanwege strijdigheid met Europees recht geen *lex silencio positivo* worden toegepast. Het gaat hier om de omgevingsvergunning voor de stortingsactiviteit op zee, de lozingsactiviteit op een oppervlakte-waterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, waarvoor vanwege strijdigheid met de kaderrichtlijn water geen *lex silencio positivo* geldt. De toestemmingen die in deze omgevingsvergunningen integreren, zijn op dit moment om dezelfde reden van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd.

Op een deel van de omgevingsvergunningen voor de milieubelastende activiteit kan eveneens vanwege strijdigheid met Europees recht geen *lex silencio positivo* worden toegepast. Het gaat dan om de activiteiten waarvoor de mer-richtlijn of de richtlijn industriële emissies een voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de vergunningaanvraag of vergunningvoorschriften vereist.

Voor de overige omgevingsvergunningen of delen daarvan die zijn aan te merken als dienstenrichtlijnvergunning, is een uitzondering op de *lex silencio positivo* gerechtvaardigd vanwege dwingende reden van algemeen belang:

- De omgevingsvergunning voor de brandveilig gebruiksactiviteit is alleen vereist in bijzondere gevallen waarin een voorafgaande beoordeling van activiteiten in verband met de brandveiligheid nodig is vanwege risico's voor de openbare veiligheid, volksgezondheid en het milieu. Hierbij kan vooral worden gedacht aan gebouwen waarin minder zelfredzame personen verblijven. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou in die gevallen tot onaanvaardbare maatschappelijke risico's leiden.
- De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden aangevraagd voor afwijking van alle regels in het omgevingsplan. De generieke mogelijkheid die wordt geboden om een vergunning aan te vragen om af te wijken van alle regels in een omgevingsplan, vergt een voorafgaande beoordeling van de aanvraag op de risico's hiervan voor de fysieke leefomgeving, onder meer wat betreft de risico's voor de ruimtelijke ordening, het milieu of de veiligheid, waarbij het bevoegd gezag verschillende belangen onderling moet afwegen en waarbij maatwerk nodig is. Toepassing van de *lex silencio positivo* brengt dus het risico met zich dat een omgevingsvergunning wordt verleend die leidt tot onherstelbare schade aan de fysieke leefomgeving.
- Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit waarvoor weliswaar geen inhoudelijke beoordeling op grond van Europees recht is vereist, vergt eveneens een voorafgaande beoordeling op mogelijke risico's voor het milieu. De activiteiten waarvoor geen voorafgaande beoordeling in verband met de risico's voor de fysieke leefomgeving nodig wordt bevonden, zullen binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet niet meer aan een vergunningplicht worden onderworpen, maar in plaats daarvan gereguleerd worden door middel van algemene regels. Onder de vergunningplicht zullen daarom alleen nog activiteiten worden gebracht met potentiële gevolgen voor het milieu die niet via algemene regels kunnen worden gereguleerd. Daarbij komt, dat bij de beoordeling van de aanvraag en het stellen van vergunningvoorschriften meer afwegingsruimte voor het bevoegd gezag dan in de huidige situatie zal zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag iedere aanvraag afzonderlijk op de risico's voor het milieu moet kunnen beoordelen en daaraan zo nodig met het oog op het beschermen van het milieu maatwerkvoorschriften moet kunnen

- verbinden. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou dus tot onaanvaardbare risico's voor het milieu leiden.
- De omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo* omdat dit gerechtvaardigd is vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het gaat hier om de bescherming van de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Het vereiste van een vergunning is noodzakelijk om risico's voor de veiligheid te toetsen. In scheepvaart- en ankergebieden vinden veel scheepvaartbewegingen plaats. Het verrichten van mijnbouwactiviteiten mag die scheepvaart niet hinderen of in gevaar brengen. Voor werkzaamheden in oefen- en schietgebieden van het Ministerie van Defensie moeten nauwkeurige afspraken worden gemaakt voor de planning daarvan en de maatregelen die moeten worden getroffen voor de veiligheid van zowel de werknemers die de mijnbouwactiviteiten verrichten als de aanwezige medewerkers van Defensie. Wanneer een bedrijf een mijnbouwinstallatie wil plaatsen in een gebied dat is aangewezen voor een windmolenpark op zee, zal een afweging moeten worden gemaakt, of en in hoeverre het veilig mogelijk zal zijn om deze functies beide toe te staan en welke voorwaarden daaraan moeten worden verbonden. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou betekenen dat het risico bestaat dat er een vergunning van rechtswege wordt verleend zonder beperkingen of voorschriften, die gevolgen met zich meebrengt die qua omvang en effect op de openbare veiligheid en de volksgezondheid onaanvaardbaar zijn.
 - Wat betreft de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit wordt opgemerkt dat een toets of een Natura 2000-activiteit schadelijke gevolgen heeft voor de natuurwaarden in een gebied, vooraf moet plaatsvinden. Voor een belangrijk deel vloeit dat direct voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen, te weten projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied (artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn). Voor andere handelingen met beperkte, licht schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied is eveneens voorzien in een toets vooraf. Dit ter invulling van de Europeesrechtelijke verplichting om passende maatregelen te treffen ter voorkoming van verslechteringen of significant versturende effecten (artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn). Hoewel de habitatrichtlijn voor dergelijke handelingen niet uitdrukkelijk een toets vooraf vereist, voorziet het voorstel voor de Wet natuurbescherming, net als de huidige Natuurbeschermingswet 1998, in een toets vooraf vanwege een maatschappelijk breed gedragen voorkeur voor dit vergunninginstrument (zie memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet natuurbescherming¹³⁶). Het is in het belang van de bescherming van de natuur dat het bevoegd gezag in alle gevallen de gelegenheid heeft om een oordeel te geven over aangevraagde vergunningen, ongeacht of het gaat om een project met mogelijk significante gevolgen of een andere handeling met beperkte, licht schadelijke gevolgen. Voor bedrijven en burgers is het zaak dat zij, door middel van een toets vooraf, op voorhand van de overheid de zekerheid hebben gekregen dat hun project of handeling is toegestaan. Het toepassen van de *lex silencio positivo* op een aanvraag voor een Natura 2000-activiteit is dan ook niet opportuun.
 - Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit vergt eveneens een voorafgaande beoordeling op mogelijke risico's voor het bescherming van de natuurwaarden. Voor vogelsoorten, en veel andere diersoorten en plantensoorten geldt op grond van de vogelrichtlijn, de habitatrichtlijn en de verdragen van

¹³⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 104.

Bern¹³⁷ en van Bonn¹³⁸ een strikt beschermingsregime. De richtlijnen voorzien in concrete verboden voor onder meer het vangen en doden van dieren en planten van deze soorten, verstoring van de soorten en aantasting van hun rust- en voortplantingsplaatsen. Ook voorzien deze richtlijnen in limitatief opgesomde gronden voor ontheffing van deze verboden. Voor andere, niet concreet in de aangehaalde richtlijnen en verdragen genoemde diersoorten en plantensoorten die door menselijk handelen kunnen worden bedreigd, geldt een algemene Europeesrechtelijke verplichting om de staat van instandhouding van deze soorten te beschermen, maar is een voorafgaande toets niet onmiddellijk vereist. Voor die soorten voorziet het wetsvoorstel natuurbescherming eveneens in bescherming door middel van enkele verboden, gekoppeld aan een ontheffingsmogelijkheid met ruime uitzonderingsgronden. Dit vanwege het belang van de bescherming van de natuur en de voor burgers en bedrijven gewenste zekerheid over de toelaatbaarheid van hun handelen.

- Ongeacht of de omgevingsvergunning betrekking heeft op een soort die concreet wordt genoemd in de genoemde richtlijnen of verdragen, is een toets vooraf in alle gevallen nodig om de risico's voor de natuurwaarden te toetsen. Alleen dan kan worden voorkomen dat er onherstelbare schade zal plaatsvinden. Bovendien zal een activiteit in de praktijk veelal zowel gevolgen hebben voor een soort die concreet wordt genoemd in de EU-richtlijnen of verdragen, en andere te beschermen soorten. Om deze reden is deze omgevingsvergunning eveneens van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd.
- Voor de omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten, verzetten belangen op het gebied van de waterveiligheid en waterkwaliteit zich tegen toepassing van een *lex silencio positivo*.
- Van de toestemmingen die in de provinciale omgevingsverordening integreren is alleen de ontheffing van de provinciale milieuverordening een dienstenrichtlijnvergunning. Deze vergunning is van toepassing van de *lex silencio positivo* uitgezonderd. Een toets vooraf van een dergelijke ontheffing is nodig om de risico's voor het milieu te toetsen. In de praktijk worden aan dergelijke ontheffingen altijd voorschriften verbonden ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu. De aan een ontheffing te verbinden voorschriften worden afgestemd op de betrokken situatie en de betrokken activiteit. Toepassing van de *lex silencio positivo* brengt het risico met zich dat een ontheffing van rechtswege wordt verleend die leidt tot onherstelbare schade aan het milieu.

4.16.7 Projectprocedure

Vorbereidingsprocedure voor projectbesluiten en gemeentelijke projecten met een publiek belang

De «sneller en beter»-aanpak bij projecten met een publiek belang

Bij bepaalde complexe projecten, waarbij veel verschillende belangen zijn betrokken, kan de «sneller en beter»-aanpak evident voordelen opleveren. In lijn met de motie-Samsom¹³⁹ zijn de uitgangspunten van deze aanpak opgenomen in het wetsvoorstel. Daarom biedt het wetsvoorstel bij de

¹³⁷ Het op 19 september 1979 te Bern tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Trb. 1980, 60).

¹³⁸ Het op 23 juni 1979 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Trb. 1980, 145 en Trb. 1981, 6).

¹³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 105.

voorbereiding van een projectbesluit allereerst plaats voor een voorkeursbeslissing, die gebaseerd is op een gedegen probleemanalyse en een integrale afweging met ruimte voor serieuze publieksparticipatie. Ook voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan worden mogelijk gemaakt, kan de gemeente besluiten een verkenning overeenkomstig de projectprocedure te volgen. Anders dan het Rijk en de provincies beschikken gemeenten immers niet over een projectbesluit. Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan (al dan niet gecoördineerd met de omgevingsvergunning) en over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Om een met het projectbesluit gelijkwaardige procedure te creëren, kunnen gemeenten de procedure van een dergelijk omgevingsplan starten met een verkenning net zoals bij het projectbesluit.

Met de projectprocedure wordt de «sneller en beter»-aanpak, die nu al wordt toegepast in de Tracéwet verbreed naar het domein van de gehele fysieke leefomgeving. Hierop is al ingegaan bij de beschrijving van de participatie in de voorbereiding van beleids- en besluitvorming in paragraaf 4.16.4. 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 2012–2013¹⁴⁰ 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 vooral gaat om gedrag, regelt het wetsvoorstel de «sneller en beter»-aanpak voor de projectprocedure, inclusief een aantal kenbare stappen daarin, zoals de voorkeursbeslissing. Het wetsvoorstel stelt evenwel het gebruik van deze aanpak niet standaard verplicht bij andere voorbereidingsprocedures. Ook over de vormgeving van deze aanpak bevat het wetsvoorstel geen eisen. Het bevoegd gezag krijgt hiermee meer ruimte om een participatieproces op maat in te richten. Het wetsvoorstel biedt wel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een voorkeursbeslissing voor bepaalde projecten voor te schrijven.

Vorbereidingsprocedure op grond van de Awb

Projectbesluiten en omgevingsplannen voor projecten met een publiek belang worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Bij grote projecten waarbij veel belangen spelen en veel inspraakreacties te verwachten zijn, is dit een efficiëntere aanpak dan een bestuurlijke voorfase in de vorm van de bezwaarschriftprocedure, waarbij individueel bezwaar moet worden gemaakt voordat beroep kan worden ingesteld. Deze regeling zorgt immers voor formele inspraak, die volgt op de informele participatie bij de verkenning. Met het voorschrijven van afdeling 3.4 Awb voor projectbesluiten voldoet het wetsvoorstel aan internationale verplichtingen, onder meer op grond van het verdrag van Aarhus. Ook levert een zienswijzenprocedure op een ontwerpbesluit relevante informatie op voor het bestuursorgaan om een kwalitatief goed besluit te kunnen nemen. Afdeling 3.4 Awb 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.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

Het projectbesluit van waterschappen voor waterstaatswerken moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Dit is een continuering van het systeem zoals dat bestaat voor de huidige projectprocedure in de Waterwet. Bij gebruik van deze goedkeuringsbevoegdheid door gedeputeerde staten ligt de focus, conform het Bestuursakkoord Water, 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. Deze aspecten moeten om die reden niet in de goedkeuring 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 oorspronkelijke bevoegd gezag hiertoe niet of niet tijdig besluit.

4.16.8 Beslistermijn, inwerkingtreding en beroep

Inwerkingtreding van besluiten

Binnen het huidige omgevingsrecht is sprake van een divers stelsel voor inwerkingtreding van omgevingsvergunningen en andere besluiten. Sommige omgevingsvergunningen en andere besluiten zoals het tracébesluit, 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 termijn voor het indienen van een beroepsschrift. De grote verschillen leiden tot onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk. Soms mag direct met de activiteit worden begonnen, soms is er een wachttijd van zes of meer weken. Naast verschil in de termijn van inwerkingtreding, is er ook verschil binnen het omgevingsrecht in de schorsende werking van een ingediend verzoek om een voorlopige voorziening. Bij sommige besluiten, zoals het tracébesluit, heeft het verzoek geen schorsende werking, conform de regeling in de Awb. De huidige procedure van artikel 8.4 Wro voorziet wel in een automatisch schorsende werking van een verzoek om een voorlopige voorziening dat binnen de beroepstermijn wordt ingediend. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om tot meer uniformiteit te komen. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in een regeling waarin sprake is van een evenwichtige balans tussen de belangen van degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden en degenen die een ontwikkeling (snel) willen uitvoeren. Voor de regeling van de inwerkingtreding van besluiten is rekening gehouden met de verschillende kenmerken van de instrumenten. De vele verschillende regimes voor inwerkingtreding worden teruggebracht tot een zeer beperkt aantal en elk instrument kent één regime van inwerkingtreding. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en is de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Voor de omgevingsvergunning gaat het wetsvoorstel uit van een termijn van inwerkingtreding twee weken na de kennisgeving ervan. Daarnaast is voorzien in automatische schorsing in geval van beroep. 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 alleen richten tegen een enkel onderdeel, kunnen belanghebbenden verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen. Voor het omgevingsplan en het projectbesluit

is de termijn van inwerkingtreding vier weken na de bekendmaking ervan. Voor deze besluiten is er geen automatisch schorsende werking, in aansluiting op de Awb. 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. Omdat op basis van het omgevingsplan en het projectbesluit andere (vervolg)besluiten kunnen worden genomen, is snelle duidelijkheid over de rechtmatigheid van het omgevingsplan en projectbesluit van belang voor het vaststellen van de rechtmatigheid van deze vervolgbesluiten.

Tot slot wordt ook wat betreft de inwerkingtreding van gedoogplichtbeschikkingen met dit wetsvoorstel meer uniformiteit bereikt. 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, alleszins 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 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. Voor de inwerkingtreding van andere besluiten op grond van de Omgevingswet zal de regel gelden dat deze in werking treden de dag na hun bekendmaking. Deze regel zal in de Awb worden opgenomen.

4.16.9 Algemene delegatiegrondslagen procedurele vereisten en vormvereisten

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing en wijziging van alle instrumenten van het wetsvoorstel. 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.

4.16.10 Wijziging ten opzichte van de huidige situatie

- De coördinatieregeling voor besluiten in de Awb wordt verbeterd en toepasbaar gemaakt voor het gehele 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 van de Wet milieubeheer) komt te vervallen. De mer wordt geïntegreerd in de besluitvormingsprocedure. Dat maakt de regeling overbodig.
- De regeling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens die via de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet in diverse wetten is opgenomen, wordt verbreed naar het gehele fysieke domein.
- De zienswijzenprocedures voor omgevingsvisie en programma's worden geüniformeerd en opengesteld voor een ieder. Het huidige recht kent verschillende procedures.
- In tegenstelling tot de regeling onder de Wro kunnen gedeputeerde staten niet voorafgaand, maar na de bekendmaking van het omgevingsplan bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel uit blijft maken van het omgevingsplan.
- De termijn voor inwerkingtreding van besluiten wordt geüniformeerd en zal aansluiten bij de Awb. Voor een beperkt aantal besluiten komt er een uniforme regeling over vertraagde inwerkingtreding met een beperkte vertragingstermijn.

- Het wetsvoorstel laat de inrichting van de voorbereidingsprocedure voorafgaand aan afdeling 3.4 Awb bij programma's, het omgevingsplan en de verordeningen over aan bestuursorganen. Dat betekent onder meer dat de wettelijke verplichting om kennis te geven van het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien niet terugkomt in het wetsvoorstel. Dit vermindert bestuurlijke lasten en geeft meer ruimte voor bestuursorganen om deze fase zelf in te vullen.
- De hoofdregel is dat voor een omgevingsvergunning de reguliere procedure geldt. Voor een beperkter aantal activiteiten dan onder de Wabo het geval is, zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb worden aangewezen.
- De verklaring van geen bedenkingen voor de betrokkenheid van bestuursorganen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning wordt vervangen door advies opgevolgd door instemming.
- De twee aparte procedures voor project-mer uit de Wet milieubeheer worden geïntegreerd tot één procedure. Dat vergroot de transparantie en inzichtelijkheid voor de gebruikers, bestuursorganen en initiatiefnemers.
- 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 projecten aan te wijzen, komt te vervallen.
- Het verplichte advies van de Commissie mer bij de uitgebreide project-mer-procedure wordt omgezet in een facultatief advies. Het bevoegd gezag 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 paragraaf 16.4.2 van het wetsvoorstel. Dit MER moet onder andere voldoende actueel zijn.
- Bij plannen mag het bevoegd gezag 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.
- Het advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER is niet meer verplicht in geval van een project-mer, tenzij de initiatiefnemer het bevoegd gezag hierom vraagt. Bovendien is de mogelijkheid tot verlenging voor het bevoegd gezag bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau voor het MER komen te vervallen. Dat levert 6 weken tijdswinst op.

4.16.11 Effecten

- De uniformering van diverse onderdelen van het omgevingsrecht – de coördinatieregeling in de Awb, de zienswijzenprocedure voor omgevingsvisie en programma's, de termijn voor inwerkingtreding van besluiten, de procedures voor de project-mer – maken wettelijke procedures beter toepasbaar, en inzichtelijker voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Dit vermindert de bestuurlijke lasten die gemoeid zijn met de toepassing van de huidige verschillende regelingen. Ook vermindert het de kans op het maken van procedurefouten.
- De brede toepasbaarheid van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens vermindert de onderzoekslasten en levert tijdswinst in de procedure op.
- Door de gewijzigd vormgegeven provinciale betrokkenheid bij het omgevingsplan hoeft de inwerkingtreding van een gewijzigd vastgesteld omgevingsplan niet langer te duren dan noodzakelijk is. Dit levert

- voor verreweg het grootste deel van de wijzigingen een tijdswinst op van ten minste vier weken.
- De beslistermijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor projectbesluiten wordt verkort tot zes maanden, wat in de praktijk een tijdswinst van zes maanden oplevert.
 - Voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is de hoofdregel dat de reguliere procedure wordt gevolgd. Dit verkort voor meer vergunningaanvragen de procedure van vergunningverlening van 26 naar 8 weken.
 - 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 gemeenteraad niet nodig is.
 - De uniformering van de inwerkingtredingsbepaling van besluiten naar twee weken verkort voor een groot aantal besluiten (waaronder de meeste omgevingsvergunningen) de procedure met vier weken. Voor besluiten die onder het huidige recht 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 is bedoeld om de mer een belangrijkere rol te geven. Dat gebeurt door deze beter te positioneren in de besluitvormingsprocedure, meer maatwerk per project te bieden, procedures te verminderen en kostenbesparingen te realiseren. Gelet op de evaluatie van de Crisis- en herstelwet wordt verwacht dat de kwaliteit van het MER daar niet onder lijdt. Het vervallen van de mogelijkheid tot verlenging voor het bevoegd gezag bij het advies over de reikwijdte en het detailniveau voor het MER levert een concrete tijdswinst 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 bevat een regeling voor de adviseurs die niet als adviesorganen zijn aan te merken.

4.17.2 Adviesorganen op rijksniveau

Adviesorganen op rijksniveau worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Daarbij kan worden bepaald 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 sluit het wetsvoorstel zo veel mogelijk aan bij de Kaderwet adviescolleges.

4.17.3 Adviesorganen op gemeentelijk niveau

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg. De taak van deze commissie omvat die van de gemeentelijke commissie voor de monumentenzorg, die geregeld is in artikel 15 van de Monumentenwet 1988. De regering vindt het wenselijk

een regeling over deze taak in de Omgevingswet te continueren. De commissie die met deze taak is belast 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 rijksmonumentenactiviteit. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente om het besluit op de aanvraag zorgvuldig te onderbouwen. Deze adviestaak is 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 commissie die met deze taak is belast.

4.17.4 Adviseurs

De regeling van adviseurs die niet zijn aan te merken als adviesorganen, is opgenomen in een aparte afdeling. Dit om geen onduidelijkheden te laten bestaan over het eigenstandige karakter van deze adviseurs. De regeling betreft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB). De StAB is een privaatrechtelijke rechtspersoon, die de bestuursrechter sinds 1996 op verzoek adviseert over geschillen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De regeling van de StAB is momenteel opgenomen in afdeling 8.2 Wro 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 StAB en de financiering ervan. In verband met het intrekken van de Wro en de Wabo 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 geregeld is in de Wro en de Wabo) 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, nu nog geregeld in artikel 10.3 van de Waterwet, is niet meegenomen in het wetsvoorstel omdat deze per 1 juli 2014 wordt opgeheven.¹⁴¹
- De regeling van de provinciale planologische commissie, opgenomen in artikel 9.1 van de Wro, en de provinciale milieuc commissie, geregeld in artikel 2.41 van de Wet milieubeheer, keren ook niet terug het wetsvoorstel. De regering is van mening dat het in lijn met de beginselen van decentralisatie wenselijk is om het aan de provinciebesturen (en gemeentebesturen) over te laten of zij het wenselijk achten zich te laten adviseren over de beleids- en besluitvorming op het brede terrein van de fysieke leefomgeving door middel van een daartoe ingestelde commissie. De Provinciewet en de Gemeentewet bieden daarvoor een toereikende basis.
- Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet bevat op dit moment de bepaling dat de bouwverordening 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 stelt in lijn met eerdere mededelingen aan de Tweede Kamer¹⁴² voor die verplichting niet te continueren en de keuze voor een adviserende commissie voor welstand of een stadsbouwmeester aan de gemeenten zelf over te

¹⁴¹ Wet van 18 december 2003 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) (Stb. 2014, nr. 21).

¹⁴² Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.

laten. Om die reden is in dit hoofdstuk geen regeling hierover opgenomen.

- De Commissie genetische modificatie kan desgewenst bij de integratie van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer (Stoffen en producten) in de Omgevingswet, die in een later stadium is voorzien, 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 verkeers- en vervoerberaad op nationaal en provinciaal niveau. Dat beraad is primair belast met het bewerkstelligen van onderlinge afstemming van het verkeers- 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 het 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 bij de voorziene toekomstige integratie van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 17.6.
- 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 artikel 20.18.

4.17.6 Effecten

De regeling brengt – naast harmonisatie door zo veel 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. Het wetsvoorstel beperkt het aantal adviescommissies en biedt een eenduidiger grondslag voor instelling van adviescommissies op rijks- en gemeentelijk niveau.

4.18 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering

4.18.1 Inleiding

Hoofdstuk 18 van het wetsvoorstel bevat regels over de 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 handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Awb een aantal handhavings- en toezichtbevoegdheden. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren. Verder is de regering voornemens om bij de Invoeringswet Omgevingswet in hoofdstuk 18 regels op te nemen die gericht zijn op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en op de samenwerking bij de handhaving. Die regels dienen ter vervanging en aanvulling van de huidige paragraaf 5.2 Wabo en zijn vevat in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor wijziging van de Wabo (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).¹⁴³

¹⁴³ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

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 toe aan het op grond van paragraaf 4.1.3 (voor de melding, het maatwerkvoorschrift en de gelijkwaardige maatregel), 5.1.2 (voor de omgevingsvergunning) of 5.2.1 (voor het projectbesluit) aangewezen bevoegd gezag. Volgens het wetsvoorstel is verder het college van burgemeester en wethouders in de regel bevoegd tot handhaving van algemene rijksregels waaraan geen meldingsplicht of mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen of gelijkwaardige maatregelen toe te staan, is gekoppeld. 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 handhaven van omgevingsvergunningen en van door het Rijk gestelde algemene regels.

Bestuursorganen die krachtens artikel 16.14 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 artikel 16.15 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. Met de handhaving van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening zijn respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten belast, tenzij deze taak in de desbetreffende regels aan een ander bestuursorgaan wordt opgedragen.

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. Meestal wordt daaraan de verplichting verbonden dat die «bevoegde autoriteit» toezicht uitoefent op de naleving van de nationale regelgeving die is vastgesteld ter implementatie van die richtlijnen. 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 milieuinspecties¹⁴⁴ legt bovendien een aantal meer algemene organisatorische eisen vast voor de planning en uitvoering van een verantwoording over het toezicht op de naleving van bepalingen uit een groot aantal EU-milieurichtlijnen. Wanneer wordt geconstateerd dat die regels worden geschonden, dient de «bevoegde autoriteit» de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat de gestelde regels weer worden nageleefd. Elke lidstaat moet daarom die «bevoegde autoriteiten» voorzien van een doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiearsenaal. Daarbij wordt de keuze voor

¹⁴⁴ Aanbeveling van het Europees parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieuinspecties in de lidstaten (2001/331/EG) (PbEU L118).

een bepaalde handhavingmethode – bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk, strafrechtelijk of tuchtrechtelijk sanctioneren of een combinatie daarvan – overgelaten aan de lidstaten. Wel verplicht de Richtlijn milieustrafrecht¹⁴⁵ 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 sanctiëring. De strafrechtelijke sanctiëring van activiteiten die schadelijk zijn voor de omgeving, is geregeld in het Wetboek van Strafrecht en in de Wet op de economische delicten. De lijn is dat de strafrechtelijk te sanctioneren verboden en gedragsregels bij of krachtens de Omgevingswet (vooral in de hoofdstukken 4 en 5) strafbaar worden gesteld in (artikel 1a van) de Wet op de economische delicten. Deze strafbaarstelling vindt plaats in de Invoeringswet Omgevingswet.

4.18.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking

De regering wil de Omgevingswet en de daarmee voorgenomen verregaande integratie en bundeling van het omgevingsrecht 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 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 milieuininspecties en dient deels ook voor de implementatie van artikel 23 van de richtlijn industriële emissies. In het kader van het eind 2012 beëindigde bestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA), waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen samenwerkten, 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 handhavinginstanties, 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 13 februari 2014 het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de Tweede Kamer

¹⁴⁵ 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).

ingediend.¹⁴⁶ Het wetsvoorstel bevat een nieuwe en aangevulde paragraaf 5.2 Wabo met het opschrift «Kwaliteitsbevordering en samenwerking». Deze nieuwe paragraaf biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kwaliteitscriteria te kunnen vaststellen voor de uitvoering van VTH-taken. 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 omgevingsdiensten. De betrokken overheden hebben eerder afgesproken dat de omgevingsdiensten een aantal VTH-taken van provincies en gemeenten op milieuterrein gaan uitvoeren (het zogenoemde basistakenpakket). Die omgevingsdiensten werken of gaan werken conform de VTH-kwaliteitscriteria.

De bepalingen uit het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving zullen te zijner tijd (via de Invoeringswet Omgevingswet) in de Omgevingswet worden opgenomen. Daartoe is in het wetsvoorstel afdeling 18.3 gereserveerd. Dan zal ook de uitwerking van deze bepalingen bij en krachtens algemene maatregel van bestuur toereikend moeten zijn in het licht van de nieuwe uitdagingen die de Omgevingswet aan de uitvoering van VTH-taken stelt. Daarover zullen het Rijk en de andere overheden in overleg treden. Zij zullen gezamenlijk nagaan hoe kan worden geborgd dat de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet met de gewenste kwaliteit, legitimiteit, effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid plaatsvindt en zo goed mogelijk bijdraagt aan het realiseren van de met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening. Het kader hiervoor is de interbestuurlijke verkenning Implementatie Omgevingswet, 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 medebetrokken zijn bij het opstellen van de voorschriften die voor een activiteit gelden, toezicht houden op de naleving daarvan. 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 komt goeddeels overeen met die van de huidige Wabo. De bevoegdheden van de toezichthouder zijn beschreven in titel 5.2 Awb. Aanvullend hierop kan de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner worden toegekend voor het toezicht op de regels, gesteld bij of krachtens de Omgevingswet, waarvoor die bevoegdheid nodig is. Toezichthouders in dienst van het bevoegd gezag (ene pet), die bovendien over een opsporingsbevoegdheid beschikken krachtens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (andere pet) worden «boa's» genoemd. Niet de Omgevingswet bepaalt de reikwijdte van die opsporingsbevoegdheid, maar het domein dat is toegekend in de opsporingsakte.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Kamerstukken 33 872).

¹⁴⁷ Zie de Circulaire buitengewoon Opsporingsambtenaar van 10 januari 2011, nr. 5679441/10.

In het omgevingsrecht is tot nu toe het toezicht op de naleving van wettelijke regels vooral als een taak van de overheid 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 partij die onder toezicht staat 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 het stelsel van borging van de naleving. Door (steekproefgewijze) *reality checks* op de naleving kan worden geverifieerd of de borging ook daadwerkelijk tot een goede naleving leidt. De overheid formuleert de regels waaraan (private) partijen in het stelsel moeten voldoen. Er blijft dus een duidelijke publieke component in het stelsel. 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.

De Minister van Infrastructuur en Milieu kondigde in de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht¹⁴⁸ van 9 maart 2012 aan dat zou worden onderzocht «in hoeverre, als alternatief voor het nalevingstoezicht door de overheid, de borging van de naleving van overheidsregels bij private partijen kan worden gelegd, 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 onderzoek¹⁴⁹ 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. Aan dit onderwerp wordt ook aandacht besteed in de verkenning implementatie Omgevingswet. Zie daarover verder de paragrafen 9.2 en 9.3.

Voor de bouwregelgeving heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst in zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2013¹⁵⁰ zijn voornemens uiteengezet over de beoogde verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw. Deze voorstellen behelzen dat de opdrachtgever of vergunninghouder zelf zo de kwaliteitsborging organiseert dat er voldoende waarborgen zijn dat het opgeleverde bouwwerk voldoet aan de wettelijke regels. De opdrachtgever doet dit door een instrument in te zetten dat is toegelaten voor private kwaliteitsborging. De opdrachtgever of vergunninghouder verstrekt aan het bevoegd gezag, bij de gereedmelding van het bouwwerk een verklaring van de kwaliteitsborger, dat het bouwwerk voldoet aan de wettelijke regels. Met de nadruk in de kwaliteitsborging op de kwaliteit en prestaties van het opgeleverde bouwwerk, wordt beoogd dat bouwbedrijven zelf waarborgen inbouwen aan het begin, tijdens en na het bouwproces om bij gereedmelding te kunnen aantonen dat aan de regels is voldaan.

Een belangrijk notie uit het hiervoor genoemde 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

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

¹⁴⁹ Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2013, ISBN 978-1-291-45644-8.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

vormgeving van de uitvoeringsregelgeving 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-bedrijven¹⁵¹ wordt voornamelijk 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 redenen 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.¹⁵² 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

Onder de Omgevingswet kunnen – in navolging van onder andere de Wabo – de last onder bestuursdwang en de daaraan gekoppelde¹⁵³ last onder dwangsom als bestuurlijke herstelsancties worden ingezet. Deze sancties, die tot doel hebben een overtreding te beëindigen, zijn gereguleerd in hoofdstuk 5, titel 5.3, Awb. De bevoegdheid om deze sancties toe te passen is geregeld in de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en artikel 18.4 van het wetsvoorstel, dat in de plaats komt van onder andere artikel 5.15 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. In het huidige omgevingsrecht kunnen bij niet-naleving van regels meestal naast herstelsancties ook punitieve sancties worden opgelegd. Punitieve sancties zijn primair gericht op het bestraffen van de overtreder. Van oudsher worden punitieve sancties in het kader van het strafrecht opgelegd, vooral via de Wet economische delicten. In delen van het omgevingsrecht heeft daarnaast de bestuurlijke boete als bestuursrechtelijke punitieve sanctie (lik-op-stuk-instrument) zijn intrede gedaan. Het voornemen van de regering is om in de Omgevingswet een regeling op te nemen die het gebruik van de bestuurlijke boete in het bredere omgevingsrecht mogelijk maakt. Daartoe is in het wetsvoorstel paragraaf 18.1.4 gereserveerd. Een concreet voorstel voor deze regeling zal worden gedaan in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet. Dit voorstel zal mede worden gebaseerd op de uitkomsten van een nog lopend onderzoek naar de gewenste opzet en inrichting van de punitieve handhaving van de Omgevingswet, waartoe het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met het Ministerie van Veiligheid en Justitie) opdracht heeft gegeven. Zoals aangegeven, zal in de Omgevingswet de grondslag worden gegeven om bij overtredingen de bestuurlijke boete op te leggen. Er zou voor gekozen kunnen worden om voor de volle breedte van de Omgevingswet de bestuurlijke boete te gaan toepassen. Daarmee dient zich wel de vraag aan hoe de toepassing van de bestuurlijke boete zich verhoudt tot de strafrechtelijke handhaving. Deze vraag speelt op twee niveaus. Op het niveau van de wetgeving: welke overtredingen worden (via de Wet op de economische delicten of op een andere manier) strafbaar gesteld en welke niet (en zijn dus alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar, bij voorbeeld door oplegging van de bestuurlijke boete)? En op het niveau van toepassing van de wet in die gevallen waarin op dezelfde overtreding zowel een strafrechtelijke sanctie als een bestuurlijke

¹⁵¹ Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 164.

¹⁵² Kamerstukken II 2014/15, 24 036, nr. 407.

¹⁵³ Zie artikel 5:32 Awb.

boete kan volgen. Een belangrijk, complicerend gegeven in dit verband is dat binnen het omgevingsrecht zeer veel overtredingen, waaronder ook overtredingen van geringe ernst, strafbaar zijn gesteld (aangemerkt als economisch delict). Uit de verkenning Implementatie Omgevingswet komt naar voren dat de uitvoeringspraktijk worstelt met de punitieve handhaving en de verschillende manieren waarop daarmee in de diverse domeinen wordt omgegaan.

Tegen deze achtergrond wordt het wenselijk gevonden om in het kader van de stelselherziening omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. De eerste stap is om te bezien of het mogelijk is om op wetsniveau tot een heldere en werkbare afbakening te komen van de inzet van strafrechtelijke handhaving en van bestuursrechtelijke punitieve handhaving. Voor zover er op basis van noodzaak voor de handhaving en of wetgevingstechniek overlap onvermijdelijk is, zal er tussen bestuur en openbaar ministerie in de praktijk een goede afstemming moeten plaatsvinden, bij voorbeeld door gebruikmaking van een gezamenlijke handhavingsstrategie. Over bedoelde wettelijke afbakening zal genoemd onderzoek aanbevelingen doen. Deze kunnen bouwstenen opleveren voor het door de regering uiteindelijk op te stellen voorstel dat, zoals gezegd een plaats krijgt in de Invoeringswet Omgevingswet.

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. Paragraaf 5.2 is niet opgenomen, gelet op het lopende wetsvoorstel tot wijziging hiervan. Hiervoor is afdeling 18.3 gereserveerd.
- De bepaling over het bestuurlijke sanctiemiddel intrekking van een begunstigende beschikking in paragraaf 18.1.3 van het wetsvoorstel is aanvullend op de regeling voor bestuursrechtelijke handhaving in hoofdstuk 5 Awb. Ook voor dit onderdeel geldt dat deze vrijwel ongewijzigd – met een enkele redactionele wijziging – is overgenomen uit (paragraaf 5.4 van) de Wabo.
- 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 zijn twee 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 medewerkingsplicht en artikel 5.18 Wabo: handhaving jegens de rechtsopvolger). Ook artikel 5.12 Wabo is niet overgenomen, omdat de aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren plaats zal vinden krachtens artikel 17 van de Wet op de economische delicten.
- 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 bestuursdwangbevoegdheid¹⁵⁴, als overbodig beschouwd. Artikel 5:2 Awb definieert een bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen (het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding) valt.
- 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 ook niet overgenomen in het wetsvoorstel. Enerzijds spreken deze informatie-

¹⁵⁴ Wet van 5 januari 2004 tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, 29 922).

plichten zo vanzelf, dat de wetgever ze niet hoeft voor te schrijven. Anderzijds 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 wanneer verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Dit hoeft niet in de wet te worden geregeld; 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 wordt gekomen. 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 zo veel 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 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 of haar beoogd opvolger, de Erfgoedwet;
- de Kernenergiewet;
- de Wet bescherming Antarctica.

Verder zal hoofdstuk 18 van toepassing zijn op de handhaving van (het restant van) de Wet milieubeheer tot het moment dat deze wet opgaat 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 toekomstige inbouw van het wetsvoorstel Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving zal een belangrijke stimulans kunnen zijn voor het verder verbeteren van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Private borging van regelnaleving zal in combinatie met daarop afgestemd overheidstoezicht 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 en het overheidstoezicht 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 in «bijzondere omstandigheden». Dit zijn (vaak 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 in normale omstandigheden. Deze bevoegdheden vormen dan ook een aanvulling op de bevoegdheden voor «normale of reguliere omstandigheden» in de hoofdstukken 3, 4, 5 en vooral 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 van algemeen belang en een hevige smog-episode.

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).

Dit hoofdstuk bundelt de bevoegdheden van (en verplichtingen voor) bestuursorganen in geval van bijzondere omstandigheden uit diverse bestaande wetten. Het gaat dan vooral om bepalingen uit (titel 17.1 van) de Wet milieubeheer, (hoofdstuk V, paragrafen 3 en 5 van) de Waterwet, (hoofdstuk V van) de Wet inzake de luchtverontreiniging, (hoofdstuk V, paragraaf 9 van) de Monumentenwet 1988, (hoofdstuk VII en IX van) de Woningwet en (artikel 10.4 van) de Wet ruimtelijke ordening. Het hoofdstuk uniformeert de verschillende sectorale bepalingen en de daarin gebruikte begrippen. Het verruimt het toepassingsbereik tot de reikwijdte van «de fysieke leefomgeving». Onnodige specifieke toepassingsvoorwaarden of procedurebepalingen uit de genoemde wetten zijn niet overgenomen. Hoofdstuk 19 bundelt uitsluitend bepalingen die gericht zijn tot bestuursorganen. Melding- en maatregelenplichten gericht tot exploitanten van installatiegebonden activiteiten uit titel 17.1 van de Wet milieubeheer of de Waterwet zullen een plaats krijgen in de algemene maatregel van bestuur die de milieu en wateractiviteiten zal reguleren. Bepalingen over afvalvoorzieningen (titel 17.1A van de Wet milieubeheer), milieuaansprakelijkheid (titel 17.2 van de Wet milieubeheer) en gevaarlijke stoffen (titel 17.3 van de Wet milieubeheer) gaan in deze eerste module van de Omgevingswet nog niet mee 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: *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 in het milieudomein vaak 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 hiervoor 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 omwille van de ernst van de situatie worden geïnterveeneerd, zo nodig in afwijking van de gangbare bevoegdheidsverdeling. Van buitengewone omstandigheden is sprake als een vitaal belang van de samenleving wordt bedreigd of aangetast en reguliere bevoegdheden ontbreken of ontoereikend zijn. 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), de noodbevoegdheden uit de Woningwet en de noodbevoegdheid voor de Minister van Defensie bij dreigende omstandigheden die ad hoc activiteiten vergen voor de landsverdediging (afdeling 19.5). Afdeling 19.5 bevat de noodbevoegdheden waarvoor zware vormvereisten gelden (staatsnoodrecht). Deze bevoegdheden moeten 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 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 standaardbepalingen verwijzen naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door te stellen dat inwerkingstelling onder het regime van een noodtoestand mogelijk is; daarnaast blijft separate inwerkingstelling mogelijk. De artikelen 19.17 en 19.18 van afdeling 19.5 vervangen soortgelijke bepalingen uit de Woningwet. Artikel 19.19 is ontleend aan artikel 10.4 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 116 van de Woningwet en de Wet milieubeheer.

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.¹⁵⁵ Bij gebruikmaking van bijvoorbeeld de noodmaatregelen van de waterbeheerder kan zo nodig van andere wetten (behalve de Grondwet of internationale verplichtingen) worden afgeweken. Interventie door een hoger gezag is mogelijk. De bepalingen van afdeling 19.4 zijn afkomstig uit de Waterwet.

¹⁵⁵ Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 791, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 922, nr. 3, blz. 2.

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.

Er 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.¹⁵⁶ 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. De aanpassingen die voortvloeien uit de komst van de Wet veiligheidsregio's zullen daar deel van uitmaken.»¹⁵⁷ In de kabinetsreactie op het advies van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is ook vermeld dat zal worden gezien of modernisering van het staatsnoodrecht gewenst is.¹⁵⁸ Het streven is om in 2014 een interdepartementaal afgestemde startnotitie voor het herzien van het staatsnoodrecht te hebben. De uitkomsten hiervan kunnen gevolgen hebben voor de Omgevingswet. Sluitstuk van dit nader onderzoek is de vraag of één crisiswet, in het licht van harmonisatie en overzichtelijkheid, wenselijk is. Hierbij zullen ook de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen worden betrokken.

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.¹⁵⁹ Het is bovendien een verzamelterm

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 968, nr. 4 respectievelijk nr. 7.

¹⁵⁷ Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2009/10, 31 117, C, blz. 54.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29 517, nr. 76, blz. 6.

¹⁵⁹ 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 dus zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten.

voor diverse typeringen in de verschillende EU-richtlijnen.¹⁶⁰ In de bijlage bij het wetsvoorstel wordt het begrip 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 zijn 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 manier 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, kan 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 en 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.¹⁶¹ De Wet veiligheidsregio's voorziet onder andere in:

- een gemeenschappelijke meldkamer (artikel 35);
- de informatievoorziening en communicatielijnen bij een ramp of 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. Vaak zal een ongewoon voorval bij een overheidsinstantie (brandweer, politie) worden gemeld (of bij 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 ongewone voorval onmiddellijk aan het bestuursorgaan dat wel of ook bevoegd is. Meestal is dit het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke

¹⁶⁰ 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 in artikel 5.7, eerste lid, onder f van het Besluit omgevingsrecht.»

¹⁶¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, vooral blz. 7–8, 37–41 en 75.

handhaving van de betrokken activiteit (artikel 18.1) of dat bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie (artikelen 18.3 en 18.4). Als niet onmiddellijk kan worden vastgesteld wie het ongewone voorval heeft veroorzaakt, is het bevoegd gezag bevoegd tot het zelf treffen of laten treffen van maatregelen om de gevolgen van het ongewone voorval zo veel 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 bevoegd gezag moet er verder voor zorgen dat de oorzaak van het ongewone voorval wordt vastgesteld. Zo nodig – wanneer dat aan de orde is – zorgt het er ook voor dat de omgevingsvergunning voor die activiteit zo wordt aangepast dat herhaling wordt voorkomen. Het bestuursorgaan verhaalt de kosten van de maatregelen die voor rekening van het bevoegd gezag zijn getroffen op de veroorzaker 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 het afstemmen welke maatregelen worden genomen. Hiervoor is in het wetsvoorstel geen uitgebreide coördinatie-regeling opgenomen. De afspraken hierover kunnen ad hoc tussen bestuursorganen worden gemaakt of in het kader van de samenwerking in omgevingsdiensten of in het kader van het provinciaal handhaving-overleg. 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).¹⁶²

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 de archeologische monumentenzorg. De term «archeologische toevalsvondst van algemeen belang» wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd (zie de begrippenlijst in de bijlage bij het wetsvoorstel).

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 aantoonde dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbe-werking 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 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 duidelijk is, zoals bij

¹⁶² Zie artikel 39 en volgende van de Wet veiligheidsregio's.

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 kunnen optreden als een (inter)nationaal belang in het geding is en zal daar bovendien terughoudend mee omgaan, gelet op de algemene verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. De bevoegdheden van de Minister zijn in afdeling 19.2 geregeld. In die afdeling wordt ook 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

Afdeling 19.3 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 zo is aangetast 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 getroffen 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, die 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 voortgezet. 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 regels te geven om de gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging te beperken. Het procedurevoorschrift dat de commissaris van de Koning bij gebruikmaking van zijn regelstellende bevoegdheid vooraf de Inspecteur voor de Leefomgeving en Transport om advies moet vragen is niet opgenomen in het wetsvoorstel. In dergelijke extreme situaties zal de commissaris altijd de daartoe geëigende instanties als de Inspectie of het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne om advies vragen voordat hij bij besluit een verbod instelt.

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 onvoldoende optreedt. Hierbij wordt een verband gelegd met de instructiebepalingen die in afdeling 2.5 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, geld of 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. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan daartoe een regeling opstellen waarin staat welke projecten op het gebied van burgerlijke of utiliteitsbouw, grond, water- of wegenbouw of op enig ander gebied van de bouwnijverheid, kunnen worden uitgevoerd. In de regeling kan ook worden bepaald dat het voor opdrachtgevers, architecten, bouwondernemers, aannemers of andere betrokkenen verboden is projecten uit te voeren, tenzij de Minister ontheffing verleent. Het betreft hier een (beleidsneutrale) voortzetting van de regeling van de Woningwet.

4.19.9 Bevoegdheden bij landsverdediging

Tot slot is in afdeling 19.5 ook een noodbevoegdheid opgenomen voor de landsverdediging. Op grond van deze afdeling kan in buitengewone omstandigheden worden bepaald dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging. Deze bepaling continueert het huidige artikel 10.4 Wro en sluit aan bij de gangbare regulering van het staatsnoodrecht.

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 gegevens over de fysieke leefomgeving en voor het op doelmatige manier voldoen aan (Europese en nationale) rapportageplichten. Het gebruik van die gegevens kan ook leiden tot verbreding van kennis en vermindering van onderzoekslasten. Informatieverplichtingen voor concrete besluiten, zoals onderzoeksverplichtingen, aanvraagvereisten en de mer-procedure,

zijn niet opgenomen in dit hoofdstuk van het wetsvoorstel, maar in de hoofdstukken die regels stellen over die besluiten.

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 voor de fysieke leefomgeving;
- informatie over de geldende rechtstoestand.

De informatie over de toestand, activiteiten en gevolgen kunnen overheid en belanghebbenden gebruiken om toe te zien 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 van activiteiten hebben deze informatie nodig voor het voorbereiden van aanvragen en voor het naleven van algemene regels. Belanghebbenden hebben recht op toegang tot informatie over hun leefomgeving, zoals vastgelegd in het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie. Dergelijke informatie komt tot stand via monitoring: het doen van metingen en berekeningen om de toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen, en door het verzamelen van informatie bij bronhouders zoals bedrijven en beheerders. 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 aanvraag en 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 van belang 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 te verschaffen waarmee een ieder online kennis kan nemen van documenten over de rechtstoestand.

Informatie over de fysieke leefomgeving wordt inmiddels vrijwel volledig digitaal vastgelegd en in toenemende mate ook langs digitale weg uitgewisseld. Als dat gestructureerd gebeurt, leidt dat tot betere toegankelijkheid, 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 9.4 van deze memorie van toelichting). Het wetsvoorstel biedt de grondslagen om via uitvoeringsregelgeving verdere stappen te zetten.

4.20.3 Opzet van het hoofdstuk

Bij de indeling van hoofdstuk 20 staan de gegevens centraal. Afdeling 20.1 handelt over de totstandkoming van gegevens. Het gaat daarbij om monitoring van de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving door meten en berekenen en om het verzamelen van feitelijke gegevens, zoals gegevens over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Afdeling 20.2 handelt over gegevensbeheer en toegang tot gegevens. Centraal staan de opslag van gegevens en het kennis nemen van de gegevens door gebruikers. Afdeling 20.3 handelt over bestuurlijk

vastgestelde gegevensproducten, in de praktijk zijn dat verslagen en kaarten. Deze verslagen en kaarten spelen vervolgens een rol als startpunt voor de beleidscyclus, vooral voor het opstellen van programma's. De gegevens die nodig zijn voor verslagen en kaarten komen tot stand op grond van afdeling 20.1 en kunnen beschikbaar worden gesteld op grond van afdeling 20.2.

Ook afdeling 20.4, evaluatie, betreft het opstellen van rapporten. Waar de verslagen van 20.3 meer bedoeld zijn ter uitvoering van het gestelde beleid, zijn deze rapporten eerder bedoeld om te bepalen of het gevoerde beleid leidt tot de maatschappelijk gewenste resultaten. Ook dergelijke rapporten vormen een startpunt van de beleidscyclus.

Hoofdstuk 20 biedt de grondslagen om de bestaande verplichtingen op het gebied van monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, verslagen en kaarten doelmatig en op uniforme manier te kunnen regelen bij algemene maatregel van bestuur, met inbegrip van de bestaande taakverdeling daarbij. Gezien de verbeterdoelen van de stelselherziening lijkt er geen behoefte te bestaan aan nieuwe informatieverplichtingen, tenzij gekozen zou worden voor het vaststellen van meer omgevingswaarden dan de wettelijk vereiste. Wel bestaat er behoefte aan het beter beschikbaar maken van bestaande gegevens (zie ook paragraaf 9.4). Voor zover de algemene maatregel van bestuur krachtens dit hoofdstuk nieuwe informatieverplichtingen zou bevatten voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.

4.20.4 Monitoring en verzameling van gegevens

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 gegevens die met monitoring zijn verzameld ook belangrijk voor burgers, bedrijven en 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 zijn 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 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 landelijke¹⁶³ en regionale en soms gemeentelijke meetnetten gerealiseerd.

¹⁶³ Zoals Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid, Landelijk Trendmeetnet Verzuring, Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit, Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, Trendmeetnet Geluid, Nationaal Meetnet radioactiviteit, Meetnet Functievervulling.

Voor omgevingswaarden bevat het wetsvoorstel een algemene plicht tot 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 een resultaatsverplichting, waar in delen van het land nog niet aan wordt voldaan, zal vanzelfsprekend met meer intensiteit gebeuren dan de monitoring van een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting waar goeddeels aan wordt voldaan. 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 van monitoring vastgelegd. Ook wordt bepaald welke bestuursorganen de monitoring uitvoeren. Dat is bijvoorbeeld van belang in het waterbeheer, waar de waterschappen de monitoring van regionale wateren en primaire waterkeringen uitvoeren volgens Europese of landelijke uitvoeringsregels. De verplichting tot monitoring geldt voor alle omgevingswaarden, ook voor omgevingswaarden die provincies en gemeenten vaststellen. Voor omgevingswaarden die het Rijk vaststelt of die decentrale overheden moeten vaststellen kunnen bij ministeriële regeling nadere uitvoeringsregels worden gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om meetmethoden en kwaliteitsborging. Het is aan provincies en gemeenten om te bepalen of zij uitvoeringsregels stellen voor omgevingswaarden die zij uit eigen beweging vaststellen. Dergelijke uitvoeringsregels zijn vooral van belang in situaties 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 doet of berekeningen maakt.

De systematiek van metingen en berekeningen is overigens niet alleen van belang voor omgevingswaarden. Ook voor alarmeringswaarden (zie paragraaf 4.19.6 van deze memorie van toelichting) is in het wetsvoorstel een rechtstreekse verplichting tot monitoring opgenomen. De systematiek kan verder worden benut 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 dan ook de mogelijkheid om in de uitvoeringsregelgeving een verplichting tot monitoring op te nemen voor andere parameters dan omgevingswaarden.

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 van de 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.

Monitoring leidt tot nieuwe gegevens over de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving door metingen of berekeningen. Soms zijn ook andere gegevens nodig voor de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij onder meer 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 (de EG-verordening over het *Pollutant Release and Transfer Register*), het register externe veiligheid en de verkeersgegevens die samen met meetgegevens worden gebruikt voor de luchtkwaliteitsmonitoring. Ook zijn er diverse internationale verplichtingen tot het doen van berekeningen, bijvoorbeeld berekeningen die ten grondslag liggen aan geluidbelastingkaarten van de richtlijn omgevingslawaai en de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten van de richtlijn overstromingsrisico's.

4.20.5 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

In paragraaf 4.20.2 is al ingegaan op de informatiebehoeften van burgers, bedrijven en overheden. Informatie komt steeds voor een specifiek doel tot stand, bijvoorbeeld beleidsmonitoring of naleving van internationale verplichtingen, maar kan ook op andere manieren worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van een vergunningaanvraag of een projectbesluit. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een centraal artikel waarmee beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring, inclusief monitoring door decentrale overheden, en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Ook kunnen vormvereisten worden gesteld, bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde open standaarden voor documenten. Daarnaast 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. Voor bepaalde informatie is opname in een register wenselijk. De gegevens in een register worden beheerd, zijn geordend en zijn meestal toegankelijk via een gebruikersinterface, zodat de burger er kennis van kan nemen zonder gebruik van specifieke software. Het wetsvoorstel kent enkele verplichte registers in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen en zet verder het register voor externe veiligheid¹⁶⁴ voort. Niet alleen gegevens over de fysieke toestand zijn van belang voor de gebruikers van informatie. Zoals beschreven in paragraaf 4.20.2 is ook de rechtstoestand van wezenlijk belang. In de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren een grote vooruitgang geboekt door de locatiespecifieke regels en de beleidsplannen te digitaliseren en online beschikbaar te stellen (Ruimtelijkeplannen.nl). Door beleid en regels te voorzien van geocoördinaten wordt het vervaardigen van digitale kaarten mogelijk gemaakt. Deze functionaliteit blijft behouden voor de documenten die beschouwd kunnen worden als directe opvolgers van de documenten uit de Wet ruimtelijke ordening: de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en het projectbesluit. Uit het oogpunt van harmonisatie geldt de verplichting ook voor waterschapsverordeningen. Als gevolg van de grote inhoudelijke reikwijdte van het wetsvoorstel leidt dit tot een verruiming van de digitale beschikbaarheid van gegevens over de rechtstoestand op een bepaalde locatie. Door in de toekomst bij algemene maatregel van bestuur meer documenten aan te wijzen als omgevingsdocument krachtens artikel 16.2 kan de beschikbaarheid van gegevens na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verder worden verbeterd (zie paragraaf 9.4). Op termijn zou het hierdoor mogelijk worden dat men online via één informatiebron alle locatiespecifieke regels en beleidsplannen over de fysieke leefomgeving vindt. De meeste gegevens worden gepubliceerd via internet in de vorm van «open data» of toegankelijke registers. Ondanks de toegenomen beschikbaarheid van mobiel internet blijft er behoefte aan informatie ter

¹⁶⁴ Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen) (Stb. 2005, 483).

plaatse in de vorm van informatiepanelen of -borden. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid hierover, waar nodig, ook regels te stellen. Dergelijke regels worden in ieder geval gesteld voor zwemwateren, omdat artikel 12 van de zwemwaterrichtlijn eist dat het publiek in de onmiddellijke nabijheid van elk zwemwater bepaalde informatie vindt.

4.20.6 Verslagen en kaarten

Als startpunt voor de beleidscyclus is er vaak behoefte aan gegevens in een meer toegankelijke vorm: een verslag of kaart waarin de gegevens inzichtelijk worden getoond en beoordeeld. Artikel 20.14 van het wetsvoorstel voorziet daarom in een verplichting tot verslaglegging en beoordeling van de resultaten van de monitoring van omgevingswaarden en van de voortgang, uitvoering en het doelbereik van programma's met een programmatische aanpak. Ook voor andere gegevens kan worden bepaald dat er verslaglegging en beoordeling moet plaatsvinden. Daarnaast biedt het hoofdstuk de grondslag voor de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen tot verslaglegging over de fysieke leefomgeving.

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 geluidbelastingkaarten voor belangrijke geluidbronnen (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 paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel 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.

4.20.7 Evaluatie

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 Wetenschap om een rapport uit te brengen over de ontwikkeling van de staat van het cultureel erfgoed (de «Erfgoedbalans»).

Verder bestendigt het wetsvoorstel de taak van de Minister van Infrastructuur en Milieu om twaalfjaarlijks een verslag op te stellen over de doeltreffendheid van de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Deze verplichting is nu opgenomen in artikel 2.13 van de Waterwet (en daarvoor in de Wet op de waterkering).

4.20.8 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- Het wetsvoorstel kent een uniforme opzet voor de totstandkoming van gegevens, het beheer daarvan, de toegang tot gegevens en het vaststellen van gegevensproducten.
- Een vernieuwing is een centrale bepaling die beschikbaarstelling mogelijk maakt van alle openbare gegevens die door de overheid worden gebruikt om te voldoen aan informatieverplichtingen over de

fysieke leefomgeving. Dat bevordert het hergebruik van deze gegevens voor andere doeleinden dan het doel waarvoor ze in eerste instantie tot stand zijn gekomen.

- 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.

4.20.9 Effecten

- Verbetering van de mogelijkheden voor hergebruik van gegevens.
- 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 digitalisering (zie ook paragraaf 9.4).

4.21 Hoofdstuk 21: [gereserveerd]

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor de regelingen over openbaarheid van milieuinformatie. Op grond van vooral het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie waarborgt de overheid de toegankelijkheid van milieuinformatie 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 zijn opgenomen in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer, op een later moment worden overgebracht naar de Omgevingswet.

4.22 Hoofdstuk 22: Overgangsrecht

Dit hoofdstuk is gereserveerd voor het overgangsrecht. Het overgangsrecht wordt via de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet. Zie voor een globale toelichting op de inhoud van het overgangsrecht hoofdstuk 12 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. Tot slot 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 onder de geldende regelgeving. Net als bij de Crisis- en herstelwet is de gedachte hierachter dat het proces van wetgeving vaak achterloopt op initiatieven vanuit de samenleving en op technologische

ontwikkelingen zoals nieuwe duurzame technieken of nieuwe materialen. Een experimenteerbepaling maakt het mogelijk om bij experiment eerst na te gaan of deze vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. De Voortgangsrapportage 2012–2013 over de uitvoering van de Crisis- en herstelwet¹⁶⁵ constateert dat de experimenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren bij het vernieuwen van regelgeving. Flexibiliteit, maatwerk en eigen verantwoordelijkheid zijn hierbij trefwoorden.

Een voorbeeld van een experiment dat is uitgevoerd met toepassing van de Crisis- en herstelwet is de bouw van zelfvoorzienende woningen. Voor de bouw van deze woningen was het nodig om af te kunnen wijken van de reguliere eisen die worden gesteld aan bijvoorbeeld rioolaansluitingen, elektriciteitsvoorziening en wateraansluiting. Ook de bouw van een energieneutrale wijk in Meppel is een voorbeeld van een experiment waarbij is afgeweken van de eisen die in het Bouwbesluit 2012 worden gesteld aan het gebouwgebonden energieverbruik van nieuwbouwwoningen (de energieprestatiecoëfficiënt). De experimenteerbepaling is bedoeld voor die situaties waarin andere mogelijkheden die bij of krachtens de Omgevingswet zijn opgenomen en waarin is voorzien in flexibiliteit, 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 de algemene regels voor de activiteit kunnen voldoen (gelijkwaardigheidsbepaling). Bij sommige middelen is echter nog niet op voorhand bekend of het middel gelijkwaardig is aan het voorgeschreven middel, zodat toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling daar niet mogelijk is. Het karakter van de experimenteerbepaling is daarmee anders dan bij toepassing van de andere flexibiliteitsinstrumenten. Het gaat bij de experimenteerbepaling immers om «beproeven». Wanneer de verwachting bestaat dat een bepaalde maatregel of procedure effectief zal zijn, maar de vaststelling daarvan proefondervindelijk moet worden vastgesteld, kan het toepassen van de experimenteerbepaling zinvol zijn om de effectiviteit inzichtelijk te maken.

Er is voorzien in de nodige waarborgen omdat wordt afgeweken van een of meer wettelijke bepalingen. Zo is allereerst bepaald dat een experiment alleen wordt 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, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Een nog verdere wettelijke afbakening van het toepassingsbereik is niet gewenst omdat de experimenteerbepaling is opgenomen om experimenten te kunnen uitvoeren met betrekking tot onderwerpen die nu nog niet zijn geïdentificeerd. Het gaat dus om bijzondere situaties waar de Omgevingswet niet in voorziet, bijvoorbeeld vanwege nieuwe ontwikkelingen. Deze experimenten kunnen betrekking hebben op procedurele en inhoudelijke aspecten.

De experimenten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Daarbij wordt ook bepaald welke afwijking is toegestaan en hoe lang de afwijking mag duren. Afwijken is alleen toegestaan als 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 habitatrictlijn daar niet aan in de weg staan. Bestuursorganen, maar ook particuliere initiatiefnemers (al dan niet via een bestuursorgaan), kunnen experimenten aandragen.

Het experiment is naar zijn aard tijdelijk en is afgebakend tot een bepaald gebied of andere concrete situatie. De toegestane afwijking kan er echter

¹⁶⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

in bepaalde gevallen 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. De woningen die in deze wijk gerealiseerd worden zullen altijd moeten voldoen aan de voorwaarden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur waarin dit experiment is geregeld. In het bij algemene maatregel van bestuur aangegeven experiment wordt daarom aangegeven welke afwijkingen na het experiment nog zijn toegestaan, bijvoorbeeld in verband met gerealiseerde activiteiten. Afhankelijk van de aard van het experiment wordt eveneens 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 gezien welke winstpunten er zijn voor elk van de in paragraaf 1.4 gepresenteerde verbeterdoelen. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt vanuit diverse invalshoeken beschreven hoe de verschillende onderdelen van de Omgevingswet gezamenlijk worden ingezet. Dat illustreert hoe het voorgestelde stelsel functioneert door de interactie van de instrumenten en het 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);
- gezondheid (paragraaf 5.8);
- innovatie (paragraaf 5.9);
- gebruiksruimte (paragraaf 5.10);
- salderen en compenseren (paragraaf 5.11);
- vermindering onderzoekslasten (paragraaf 5.12).

Tot slot bevat dit hoofdstuk een toelichting op het gekozen delegatiebeleid en de terminologie van het wetsvoorstel (paragraaf 5.6).

5.2 Realisatie van de doelen en verbeterdoelen

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het 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 kan worden bereikt. 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 worden gesteld. 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.

Door betere mogelijkheden om de gebruikruimte te beheren kunnen bestaande industriegebieden efficiënter worden benut. 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. Het bredere karakter maakt beter beheer van de gebruikruimte mogelijk (zie paragraaf 5.10). Het wetsvoorstel heft belemmeringen voor uitnodigingsplanologie op (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 de 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 moet raadplegen en is het aantal verschillende procedures veel kleiner.

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen dertien wetten worden ingetrokken en gaan van vier wetten grote delen over (zie paragraaf 1.5). Van tenminste acht andere wetten worden de delen bij elkaar gebracht die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten, zodat initiatiefnemers één samenhangend kader voor die activiteiten vinden. Voor dertien wetten is voorzien dat ze via latere wetwijzigingen volledig kunnen worden geïntegreerd. 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

door het loslaten van onlosmakelijke samenhang. Ook zijn de procedures rond de vergunning, ook ten opzichte van de Wabo, weer verder gelijk getrokken.

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 worden gemaakt.

Een andere klacht die wordt weggenomen, is de slechte leesbaarheid van de verschillende wetten. De huidige wetgeving kent veel onderlinge verwijzingen; vooral bij de Wabo is dit het geval. Het samenvoegen van de verschillende wetten vergroot de leesbaarheid.

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Op dit moment is de fysieke leefomgeving geheel «afgedekt» 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 onder meer bereikt door:

- 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 en gemeentelijke verordeningen in één omgevingsplan en de integratie van verordeningen van waterschappen en provincies. 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 oenschouw 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 – zoals in paragraaf 2.5 betoogd – waar nodig flexibiliteit geboden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten mogelijk worden gemaakt.

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 instrumenten die daarbij gebruikt worden.

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. Met dergelijke mogelijkheden

voor maatwerk ontstaat 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 het wetsvoorstel instrumenten om de beschikbare gebruiksruimte beter te verdelen. Op dit onderwerp gaat paragraaf 5.10 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 onder 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.¹⁶⁶ Langdurige discussies over de vormgeving van het project en de financiering worden voorkomen door het maken van richtinggevend 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 de 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 terinzagelegging. 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 een afwijkactiviteit. Dat leidt tot snellere besluitvorming (van 26 naar 8 weken) als er geen bezwaren zijn. Welke activiteiten daarvoor in aanmerking komen zal worden bezien bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving.

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 voorwaardenscheppende overheid. Door het exploitatieplan te flexibiliseren zijn minder exploitatieplannen nodig en wordt het instrument beter bruikbaar.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 670, nr. 62.

Tot slot vindt verbetering van besluitvorming plaats doordat de initiatiefnemer wordt bediend met één vergunning waarin verschillende toestemmingen voor activiteiten samen komen. Ook is er één bevoegd gezag en één loket waartoe de initiatiefnemer zich 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 op de afwegingsruimte die een actor binnen het wettelijk kader heeft om zelf keuzen over een activiteit te maken, waaronder de mogelijkheden voor maatwerk. Die actor kan de overheid als beleidsmaker, regelgever, bevoegd gezag of uitvoerder zijn maar ook de initiatiefnemer die een activiteit wil gaan uitvoeren. In het navolgende wordt de visie op flexibiliteit uiteengezet die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Die visie zal ook leidend zijn bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur, die de daadwerkelijk beschikbare afwegingsruimte bij specifieke activiteiten mede zullen bepalen.

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. Omdat veel activiteiten van burgers en bedrijven maatschappelijk gewenst zijn en de samenleving meestal 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 bijbehorende uitvoeringsregelgeving moeten zo veel mogelijk speelruimte laten voor het uitvoeren van maatschappelijk gewenste activiteiten en voor maatwerk in individuele gevallen. 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 voor wat betreft de aanvaardbaarheid van een activiteit doordat richting aan activiteiten wordt gegeven. Ze 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 toepassen van de Omgevingswet en het opstellen van zijn uitvoeringsregelgeving is om – rekening houdend met de diverse betrokken belangen – op evenwichtige wijze met beide behoeften om te gaan. Dat gebeurt door:

- aan activiteiten alleen grenzen te stellen waar dat in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is;
- die grenzen zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven, en
- binnen die grenzen waar nodig flexibiliteit te bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

Afwegingsruimte «aan de voorkant»

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 (beleidsdoelstellingen in) omgevingsvisies, omgevingswaarden en instructieregels en in de keuze van in te zetten instrumenten zoals het omgevingsplan. Bestuursorganen beschikken hiermee – zoals in paragraaf 2.5 aangeduid – «aan de voorkant» van het beleidsproces over ruime mogelijkheden om zelf invulling aan het beleid en de instrumentering daarvan te geven. Hiermee komt het politieke primaat van bestuursorganen bij het begrenzen van activiteiten tot uitdrukking. Die bestuurlijke afwegingsruimte is ruim maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van artikel 1.3 en in de wettelijke afbakening van taken, bevoegdheden en grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften. Dit komt onder meer tot uiting in gestelde omgevingswaarden en instructieregels.

Flexibiliteit in omgevingswaarden en instructieregels

De mogelijkheden en instrumenten om flexibel te werken binnen de grenzen van gestelde omgevingswaarden verschillen sterk. De belangrijkste reden daarvoor is dat de ingreep-effect-relatie verschilt bij de onderwerpen waarvoor omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Een stof in de lucht of stromend water verspreidt zich over een grote afstand, een stof in de bodem veel minder. Geluidsintensiteit neemt 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 vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden bereikt en kan tegelijkertijd meer flexibiliteit worden geboden. De overheid kan dan bijvoorbeeld met een programma sturen op het bereiken van een verantwoorde kwaliteit in een gebied. Als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, is er een plicht voor de overheid om 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 oorzaak voor overschrijding van de vereiste kwaliteit. 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. Het is daarom belangrijk 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 gericht zijn tot burgers en bedrijven kan wellicht vaker worden gekozen voor een doelvoorschrift in plaats van middelvoorschrift. 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 onder voorwaarden een afwijkende waarde is toegestaan. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van uitruil, waarbij een afwijking is toegestaan mits de kwaliteit op andere punten

voldoende verbetert. Een andere denkbare regeling is dat een afwijking 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 herstellwet, met dien verstande dat de afwijking van een reguliere omgevingswaarde op grond van dit wetsvoorstel wordt ingebouwd in de normstelling zelf). Verder biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij het stellen van een instructieregel door het Rijk te bepalen dat onder daarbij aan te geven voorwaarden bij omgevingsverordening afwijkende regels kunnen worden gesteld of dat verdere uitwerking of aanvulling van de instructieregel mogelijk is. Een laatste optie is een ontheffing van instructieregels, die wel voorkomt in de Wro, maar niet in alle wetten die gebruik maken van instructieregels.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 2.24 kan het Rijk bij algemene maatregel van bestuur instructieregels stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden van een bestuursorgaan. Een voorbeeld van zo'n instructieregel is artikel 2.5.8, tweede lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening: «Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de vliegvelden in de gemeenten Texel en Ameland maakt uitbreiding van die vliegvelden slechts mogelijk voor zover die uitbreiding noodzakelijk is voor het waarborgen van de vliegveiligheid.» Zo'n instructieregel kadert de bestuurlijke afwegingsruimte van de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan in. De mogelijkheid voor het Rijk om zulke instructieregels te stellen, is op haar beurt in het wetsvoorstel ingekaderd door de eis dat de instructieregel nodig moet zijn om te voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of met het oog op het bereiken van de doelen van de wet en door de eis dat de algemene criteria voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van artikel 2.3, derde lid, van het wetsvoorstel bij het stellen van de instructieregel in acht worden genomen.
- De provincie Noord-Brabant verbindt 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 de 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.
- Op grond van artikel 4.3 kan het Rijk bij algemene maatregel van bestuur regels stellen over aangewezen activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Door de begrenzing die in dat artikel is opgenomen, kunnen die algemene rijksregels slechts betrekking hebben op aangewezen activiteiten.
- De bouwactiviteit is een van de activiteiten die in artikel 4.3 is aangewezen als activiteit waarover algemene rijksregels kunnen worden gesteld. Op grond van artikel 4.21 kunnen over die activiteit slechts algemene rijksregels worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en duurzaamheid. Op grond van dat artikel kunnen dus geen algemene rijksregels over een bouwactiviteit worden gesteld met het oog op andere doelen dan die in dat artikel worden genoemd.
- De bestuurlijke afwegingsruimte over toepassing van een instrument is soms begrensd doordat die toepassing op grond van het wetsvoorstel verplicht kan zijn. Artikel 4.3 bevat bijvoorbeeld de verplichting voor het Rijk om algemene rijksregels over bouwactiviteiten te stellen, die er op grond van artikel 4.21 bovendien toe moeten strekken dat de minimumkwaliteit van het te bouwen bouwwerk en de veiligheid en gezondheid bij het uitvoeren van de bouwactiviteit zijn gewaarborgd.

Op grond van dat artikel is het Rijk dus verplicht om algemene rijksregels met die strekking te stellen.

- Op grond van artikel 4.5 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan maatwerkvoorschriften kan stellen. De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is daarmee voorbehouden aan bestuursorganen die daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Ter bescherming van de belangen van derden gelden bovendien procedurele eisen voor het gebruiken van de bestuurlijke afwegingsruimte «aan de voorkant» van het beleidsproces. Belanghebbenden worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure en hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen raken.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 16.28 is op de voorbereiding van een omgevingsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, wat inhoudt dat de gemeenteraad een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen). Bovendien kan, net als bij het bestemmingsplan, beroep tegen het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan worden ingediend.
- Op grond van artikel 16.69 is afdeling 3.4 Awb ook van toepassing op de voorbereiding van een projectbesluit.
- Op grond van artikel 5.45 moet het bevoegd gezag dat met de projectprocedure wil starten, kennis geven van het voornemen een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Voor grote, complexe projecten als oplossing voor de opgave 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 en maatschappelijke organisaties. 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.

Beperkte afwijkingsmogelijkheden «aan de achterkant»

Bezien is of naast de hiervoor genoemde mogelijkheden nog op wetsniveau een mogelijkheid geboden zou moeten worden om in bijzondere gevallen, na goede motivering, af te wijken van omgevingswaarden, instructieregels of beoordelingsregels. De regering heeft er niet voor gekozen om een dergelijke regeling te bieden in het wetsvoorstel. Het uitgangspunt is dat het reguliere stelsel – zoals hiervoor 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.¹⁶⁷ Een dergelijke regeling zou echter tal van uitzonderingen krijgen als gevolg van EU-verplichtingen, bovenregionale belangen, de keuze voor landelijke 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

¹⁶⁷ 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.

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. Om dezelfde reden is ook 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, 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 is dat het generieke instrumentarium na totstandkoming van de uitvoeringsregeling 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 2.10, eerste lid, onder c, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor een bepaalde locatie een afwijkende omgevingswaarde vast te stellen, eventueel met een termijn waarop die afwijking eindigt. En artikel 2.25, vijfde lid, biedt de mogelijkheid voor afwijking of verdere uitwerking van rijksinstructieregels door de provincie. Artikel 4.6 bevat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur afwijken van algemene regels in een gebied bij omgevingsplan mogelijk te maken. In paragraaf 5.10 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de instrumenten die het wetsvoorstel biedt om gebruiksruimte te kunnen verdelen.

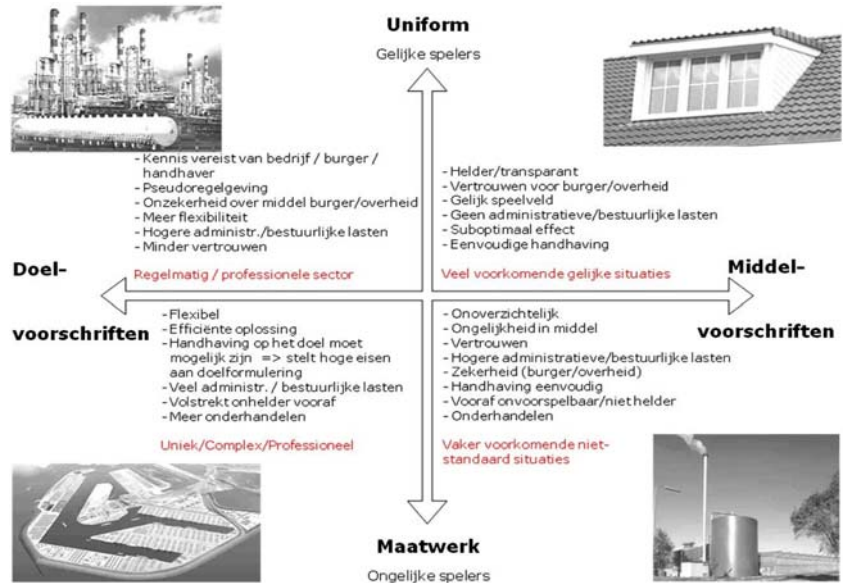
De keuze voor een type regels: mogelijkheden voor maatwerk

Of en zo ja, in welke mate initiatiefnemers en uitvoerders van activiteiten afwegingsruimte wordt gelaten, hangt naast de inhoudelijke normstelling af van het gekozen regeltype en van eventuele mogelijkheden tot afwijking van de regel.

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 wegens 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 desbetreffende activiteit niet de optimale oplossing zijn om de gevolgen te beperken. In deze gevallen moet het bevoegd gezag maatwerk kunnen leveren.

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 bepalingen. Zoals blijkt uit figuur 5 heeft elk regeltype zijn voor- en nadelen.

Figuur 5: 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 ze 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 wegens 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 bepalingen en maatwerkvoorschriften hebben ook hun eigen voor- en nadelen. Uniforme bepalingen bieden vooraf houvast en zorgen voor transparantie, een gelijk speelveld, eenvoudiger handhaving en weinig tot geen administratieve lasten en bestuurlijke lasten. Maar ze 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 bepalingen» 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 bepalingen. 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. Een voorbeeld hiervan is 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 in het geval van de rookgasreiniger op de verwarmingsinstallatie van een glastuinder. Doelregelgeving ligt meer in de rede 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 het meest geëigende regeltype te kiezen voor elke categorie gevallen en om daarbij de nadelen van dat type zo veel 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 mogelijkheid voor gelijkwaardigheid te koppelen. Degene die het in het middelvoorschrift voorgeschreven standaardmiddel toepast, heeft dan vooraf zekerheid dat hij aan de voorschriften voldoet. Tegelijkertijd bestaat er binnen het voorschrift 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 gelijkwaardigheidsbeginsel is in het wetsvoorstel opgenomen.

Afwijkings- en uitwerkingsmogelijkheden

Zodra een bestuursorgaan beleidskeuzen in bindende regels heeft vertaald, moet de samenleving zo veel mogelijk houvast aan die regels kunnen ontnemen zodat burgers en bedrijven – in hun rol van initiatiefnemer of uitvoerder van een activiteit of als derdebelanghebbende zoals bureaus 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» van het beleidsproces in de vorm van bestuurlijke afwijkingmogelijkheden moet dan ook zo beperkt mogelijk zijn. Het moet 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. Door bindende regels te stellen die zo veel mogelijk ruimte laten voor maatschappelijk gewenste activiteiten, bestaat minder snel behoefte om af te wijken 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 uitvoering van 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 bieden de hoofdstukken 2 en 4 van het wetsvoorstel generieke grondslagen om in rijksregels afwijking van die regels mogelijk te maken.

Voorbeeld: Bij instructieregel kan op grond van artikel 2.32 worden bepaald dat op verzoek van een bestuursorgaan ontheffing van die regel kan worden verleend.

Afwijkingsmogelijkheden hebben echter ook nadelen: voor het verkrijgen van toestemming van het bestuursorgaan voor afwijking van een regel zal vaak een procedure moeten worden doorlopen, die administratieve en bestuurlijke lasten en tijdsverlies meebrengt en waarvan de uitkomst onzeker is. 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 zo geclausuleerd zijn dat duidelijk is waar de grenzen van die afwijkingsmogelijkheden liggen zodat de regels zelf burgers, bedrijven en de overheid zo veel mogelijk houvast bieden en de bestuurlijke afwegingsruimte niet groter is dan strikt noodzakelijk. Die clausulering kan bestaan uit procedurele en materiële waarborgen.

Voorbeelden:

- Op grond van artikel 4.5 kunnen bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan maatwerkvoorschriften kan stellen. Die maatwerkvoorschriften moeten dan bij beschikking worden gesteld. Dit brengt met zich dat in een concreet geval de procedurele waarborgen van de Awb bij het stellen van een maatwerkvoorschrift van toepassing zijn. Een beschikking is een besluit in de zin van de Awb, op de aanvraag, de voorbereiding en de beslistermijn waarvan titel 4.1 van die wet van toepassing is. Bij het nemen van een besluit over het stellen van een maatwerkvoorschrift moet het bevoegd gezag op grond van de Awb een goede belangenafweging maken. Zo'n beschikking moet gemotiveerd zijn. Tegen zo'n beschikking kan bezwaar en beroep worden ingesteld. Naast zulke procedurele waarborgen geldt op grond van het wetsvoorstel ook nog de materiële waarborg dat op het stellen van maatwerkvoorschriften voor een bepaald onderwerp hetzelfde belangenkader van toepassing is als op grond van het wetsvoorstel op het stellen van algemene rijksregels van toepassing is. Dit is geregeld in artikel 4.5, derde lid.
- Als ontheffing is verleend van een instructieregel (artikel 2.32), kan tegen deze ontheffing beroep worden ingesteld. Artikel 16.83 regelt dat een verleende ontheffing voor de mogelijkheid van beroep geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarop de ontheffing ziet.

Zulke clausuleringen zijn in het wetsvoorstel zo veel mogelijk op wetsniveau aangebracht. Volledige clausulering op wetsniveau is echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld omdat een clausulering van een afwijkingsmogelijkheid soms alleen maar kan worden geformuleerd in directe relatie tot de materiële regel waarvan afgeweken kan worden en zulke materiële regels vaak in de uitvoeringsregelgeving zijn opgenomen. Welke mate van bestuurlijke afwegingsruimte in zo'n geval bij de toepassing van de materiële regel wordt geboden (bijvoorbeeld welke precieze bandbreedte) kan dan alleen in de uitvoeringsregelgeving worden aangegeven.

Voorbeeld: Op grond van artikel 2.20 van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer mag het bevoegd gezag bij beschikking als maatwerkvoorschrift hogere geluidswaarden vaststellen, mits binnen geluidsgevoelige ruimten of verblijfsruimten van gevoelige gebouwen die zijn gelegen binnen de akoestische invloedssfeer van de inrichting een etmaalwaarde van maximaal 35 dB(A) wordt gewaarborgd.

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 eis die in een bindende regel is opgenomen.

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 worden toegepast. 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, zogenoemde maatwerkregels. 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. Van versoepeling kan bijvoorbeeld mogelijk sprake 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 door middel van een maatwerkvoorschrift. Dit zal vaak 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 resultaat 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 maatschappelijk 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 het wetsvoorstel enkele uitwerkingsmogelijkheden zoals de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een omgevingsplan te wijzigen 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 Omgevingswet 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. Omdat afdeling 3.7 Awb

daarover al generieke voorschriften bevat, is er van afgezien om op dit punt een specifieke wettelijke motiveringsplicht in het wetsvoorstel op te nemen.

Overzicht flexibiliteit binnen de Omgevingswet

In tabel 7 zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit samengevat. De individuele instrumenten zijn al nader toegelicht in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting.

Tabel 7: Overzicht van mogelijkheden die bijdragen aan de flexibiliteit van de Omgevingswet.

Instrument	Heeft betrekking op	Houdt in	Onderdeel wet	Voorbeeld
Omgevingswaarden	Norm die voor een bepaald aspect het algemene kwaliteitsniveau weergeeft	<i>Bij omgevingswaarden</i> Bij de uitwerking van een omgevingswaarde in instructieregels kunnen bandbreedten flexibiliteitsmogelijkheden worden ingebouwd	Afdeling 2.3 en paragraaf 2.5.1	Omgevingswaarde voor kwaliteit van de buitenlucht
Instructieregels	Regels voor het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving	<i>Bij besluiten</i> Bij de uitwerking van andere doelstellingen als materiale beslisnorm kan bandbreedten en flexibiliteitsmogelijkheden worden ingebouwd	Paragraaf 2.5.1	Normen die zich niet goed lenen om als omgevingswaarde te worden vastgesteld
Afwijking, uitwerking of aanvulling van instructieregels	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Rijk geeft bij instructieregel aan dat er ruimte is voor nadere instructieregels door provincie	Artikel 2.25, vijfde lid	Regionale uitwerking door de provincie van een nationaal belang, zoals natuur of cultureel erfgoed
Ontheffing van instructieregels	Instructieregels voor decentrale besluiten of taken	Bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een instructieregel verleent ontheffing als een regel leidt tot onevenredige belemmering	Artikel 2.32	Bouwen op het kustfundament buiten bestaand stedelijk gebied (duinstrook)
Programma met programmatische aanpak	Voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving	Regie op besluiten binnen de beschikbare gebruikruimte (beoordeling activiteiten niet op projectniveau, maar op programmaniveau)	Paragraaf 3.2.4	Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit
Saldering en compensatie (zie ook paragraaf 5.11 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
Afwijken van algemene rijksregels bij omgevingsplan of verordening	Algemene regels voor activiteiten, in bij die rijksregels aangewezen gevallen of gebieden	<i>Bij algemene regels</i> Bestuursorgaan stelt voor zijn grondgebied of onderdelen daarvan specifieke regels vast	Artikel 4.6	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 4.5	Toestemming aan een bedrijf om meer koelwater te lozen dan algemeen toegestaan
Concretiserende of aanvullende eisen bij 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 4.5	Extra voorschrift aan een bedrijf in verband met geluidhinder in de omgeving
Gelijkwaardigheid algemene regels	Algemene rijksregels voor activiteiten	Het doel dat met de regel wordt beoogd, wordt door de initiatiefnemer op andere, maar gelijkwaardige, wijze bereikt	Artikel 4.7	In plaats van de voorgeschreven olieafscheider mag een tankstation een gelijkwaardige techniek toepassen

Instrument	Heeft betrekking op	Houdt in	Onderdeel wet	Voorbeeld
Experimenteerbepaling	Alle omgevingswaarden, instructieregels, algemene regels en procedures, in bij of krachtens amvb of aangewezen gevallen	<i>Bij innovatieve ontwikkelingen</i> 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 energieprestatie-coëfficiënt 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 Wro 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. Een voordeel van het gebruik van het wettelijke instrumentarium is dat, net als in de huidige situatie, de Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast op de gronden die ontwikkeld gaan worden. Met toepassing van de regeling voor grondexploitatie kunnen kosten van bovenwijkse voorzieningen worden verhaald.

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 een afwijkactiviteit en wijziging van het omgevingsplan. Tabel 8 geeft de verschillen tussen de drie instrumenten weer.

Tabel 8: Routes voor besluitvorming over gebiedsontwikkeling.

Het projectbesluit	De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit	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 van de aanvraag is 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; «sneller en beter»-aanpak optioneel
4) integraal besluit over de fysieke 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

Het projectbesluit	De omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit	Wijziging van het omgevingsplan
6) Rijk of provincie kan andere bestuursorganen overrulen	6) gelijkwaardigheid van bestuursorganen is het uitgangspunt	6) betrokkenheid andere bestuursorganen slechts in adviserende rol (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. De procedure voor 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 opgedaan met het structureren en faseren van besluitvormingsprocessen. Het besluitvormingsproces begint met een verkenning van mogelijke alternatieven, met vroegtijdige participatie van derden. Vervolgens wordt één besluit genomen onder regie van het bestuursorgaan dat de ontwikkeling wil realiseren. Waar nodig beschikt dat bestuursorgaan over doorzettingsmacht. Een en ander beperkt de ambtelijke en bestuurlijke drukte.

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 een afwijkactiviteit. Onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening werd voor dit doel vaak de artikel-19-procedure ingezet. In de Wet ruimtelijke ordening, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, kreeg dit de vorm van een projectbesluit. Bij de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 is dat projectbesluit vervangen door de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c en artikel 2.12, 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 bij een grootschalige activiteit, 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. Voor wijzigingen die gericht zijn op het uitvoeren van projecten met een publiek belang kan de gemeente hierbij de «sneller en beter»-aanpak inzetten. Het onderscheiden van routes heeft voordelen, 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 welke functionaliteit in een concreet geval nodig is.

Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling

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 organische gebiedsontwikkeling. 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 bedrijven te leggen. Door de financieel-economische crisis heeft deze ontwikkeling –

deels uit noodzaak – een sterke impuls gekregen. Deze koerswijziging is naar verwachting structureel van aard.¹⁶⁸

Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden en plaatsen zich 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 de gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling pretendeert niet alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on)wenselijkheden te kunnen voorzien. Het is 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 overheidsregie op ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit er niet altijd in is geslaagd die balans te bewaren. Bestemmingsplannen zijn vaak erg 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.

Organische gebiedsontwikkeling 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. De gemeente kan in een aantal situaties organische gebiedsontwikkeling stimuleren via uitnodigingsplanologie.¹⁶⁹ Daarbij wordt vooraf planologische zekerheid en op hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie geboden. Dankzij die zekerheid kunnen initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen nemen en bouwplannen ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie ligt voor de hand bij locaties die geringe financiële risico's opleveren voor de gemeente. Het wetsvoorstel schept voorwaarden voor organische gebiedsontwikkeling en 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 de grondexploitatieregeling kan doorschuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit;

¹⁶⁸ Zie onder andere Planbureau voor de Leefomgeving, Vormgeven aan de spontane stad belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling, 2012; Rijksvastgoeden ontwikkelingsbedrijf, Praktijkverkenning Omgevingswet, 2012; Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Woningbouw, Rapportage praktijkverkenningen Omgevingswet, 2012.

¹⁶⁹ «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.

- door het verminderen van de onderzoekslasten bij de toedeling van functies (globaal bestemmen) door deze zo veel mogelijk te verschuiven naar en te reduceren tot de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit;
 - door de mogelijkheid om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder planschadegevolgen te kunnen afnemen.
- Deze onderwerpen zijn nader toegelicht in de paragrafen 4.4.6 en 4.12.

5.5 De «sneller en beter»-aanpak

Vroegtijdige participatie van de omgeving bij besluitvorming over beleid en projecten acht de regering van groot belang. Daarmee kan de kwaliteit van de besluitvorming worden verbeterd, zeker voor grotere en complexere projecten. Juist in de probleemverkennde fase biedt inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties veel kansen voor kwalitatief goede besluitvorming. Bovendien geeft vroege betrokkenheid de omgeving veel mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleid of besluit dat wordt voorbereid. Dat vergroot de betrokkenheid van de omgeving en het draagvlak van het uiteindelijke besluit. Ook wordt lokale kennis over opgaven in de fysieke leefomgeving beter benut. Het bestuursorgaan dat een besluit voorbereidt, draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de organisatie van een goede participatie. De kwaliteit van de besluitvorming wordt vooral bepaald door de bestuursstijl en de bestuurlijke cultuur. Oog hebben voor de belangen van burgers, bedrijven en organisaties is cruciaal, zo blijkt ook uit de praktijk. Argumenten serieus nemen, voortdurend informatie uitwisselen en helder stellen wat wel en niet kan is tegen die achtergrond voor de autoriteiten een kerntaak.¹⁷⁰ Daar hoort ook bij het zich houden aan de afspraken, op tijd beginnen, flexibiliteit om vooropgezette plannen te kunnen aanpassen en de mogelijkheid voor maatschappelijke partners om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen. De kwaliteit van participatie hangt af van de vorm en het moment. Elk project is uniek en vergt een maatwerk aanpak. Participatie in een vroegtijdig stadium, dat wil zeggen voorafgaande aan de zienswijzenprocedure, moet daarom worden afgestemd op de specifieke omstandigheden. Een goed proces met de omgeving is een kwestie van een actieve opstelling en een open houding en niet het resultaat van een wettelijke verplichting. Een wettelijke regeling leidt al snel tot juridisering van besluitvormingsprocedures. De wijze van vroegtijdige participatie wordt in het wetsvoorstel, gelet op het noodzakelijke vormvrije karakter, zo veel mogelijk aan het desbetreffende bestuursorgaan overgelaten. Dat sluit aan bij bestaande ervaringen met participatie en ook bij het advies van het Expertteam Sneller en beter.¹⁷¹ Wel geeft de wettelijke procedure voor totstandkoming van het projectbesluit uitdrukking aan participatie in een vroegtijdig stadium, geïnspireerd op de procedure voor het huidige tracébesluit en gebaseerd op de zogenoemde «sneller en beter»-aanpak. Als een gemeente daartoe besluit, geldt hetzelfde voor gemeentelijke projecten met een publiek belang die met een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt. De «sneller en beter»-aanpak houdt in dat wordt geïnvesteerd in een breed proces met betrokkenen en in 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. De regering realiseert zich dat de toepassing van de «sneller en beter»-

¹⁷⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, 2012, blz. 88.

¹⁷¹ Advies Expertteam Sneller en beter: wettelijke verankering van participatieverplichtingen in de Omgevingswet. Advies aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

aanpak geen vanzelfsprekendheid is. Bewustwording en het opdoen van ervaring met deze werkwijze zijn van groot belang. Dit kan onder andere door meer bekendheid te geven aan de «sneller en beter»-aanpak, en daarbij vooral ook de voordelen en kansen daarvan te beklemtonen. De «sneller en beter»-aanpak wordt bij de projectprocedure voorgescreven gelet op het gemeente- en soms provincieoverstijgende schaalniveau van de projecten, de complexiteit van de projecten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving. Er is niet voor gekozen om de hele procedure voor het projectbesluit wettelijk vast te leggen. Het vormvrije karakter is in lijn met het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten en de ervaringen met Inspraak Nieuwe Stijl. De Code Maatschappelijke Participatie¹⁷² kan ondersteunen bij het vormgeven van het participatieproces voor complexe projecten. Ook kunnen de lessen die kunnen worden getrokken uit de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet bij de vertaling van deze aanpak naar gebiedsontwikkeling hierbij worden betrokken. Vooral het vormgeven van een goed bestuurlijk en ambtelijk proces is noodzakelijk voor een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces. «Sneller en beter» is een werkwijze, en betreft mensenwerk en maatwerk. Dit wordt ook erkend door de medeoverheden. 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

Waterbeheer in de Omgevingswet

Het beheer van watersystemen (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 watersysteem. Via het waterbeheer kunnen deze doelen effectief en efficiënt worden nagestreefd als er, behalve een interne samenhang, ook een goede afstemming is met andere beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening. 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 verschillende belangen in de fysieke leefomgeving (zoals natuur, milieu, infrastructuur en water) goed zichtbaar blijven.

Veel wateropgaven moeten gerealiseerd worden in samenwerking met bestuursorganen van aanpalende beleidsvelden: ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Daarbij worden instrumenten van die aanpalende velden ingezet voor noodzakelijke maatregelen, zoals de bestemming van gebieden voor waterberging, de landelijke aanpak van prioritair stoffen en de bescherming van aquatische natuurgebieden. Een voorbeeld hiervan zijn de opgaven vanuit de kaderrichtlijn water; deze worden zowel vanuit het waterbeheer als vanuit ruimtelijke ordening en natuur gerealiseerd.

Met de komst van de Waterwet in 2009 zijn 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 visies en plannen die nodig zijn voor waterbeheer gaan op grond van de Omgevingswet immers zo veel mogelijk op in één integrale omgevingsvisie. Onverkort uitgangspunt blijft

¹⁷² Kamerstukken II 2012/13, 29 385, nr. 75, bijlage.

het integraal waterbeheer, inclusief het daarbij behorende instrumentarium voor de waterbeheerder. Net als bodem en lucht vormt – uiteraard – water een onderdeel van het brede terrein van de fysieke leefomgeving. Het beheer van watersystemen valt binnen het terrein van de fysieke leefomgeving (zie artikel 1.2, tweede lid, onder c en d, en artikel 2.1, derde lid, onder l). Ook het feit dat op basis van artikel 4.3 in het belang van het beschermen van het milieu algemene regels worden gesteld, illustreert dit. Deze regels strekken in ieder geval ook tot het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (zie artikel 4.22). Het waterbeheer gaat dus over de zorg voor waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit, en die aspecten moeten in samenhang 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. Daarom gaat bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water uit van stroomgebieden en een stroomgebiedsbeheerbenadering.

Functioneel bestuur en instrumentarium

De wetgever ziet goed waterbeheer als een randvoorwaarde voor een goede leefbaarheid in Nederland. Nederland beschikt daarom voor het waterbeheer over een functionele overheid in de vorm van waterschappen waarvan de taken zijn verankerd 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 worden verwezenlijkt. Primaire waterkeringen horen aan 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.

De waterbeheerder heeft een krachtig instrumentarium nodig om deze taak te kunnen uitoefenen. 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. Iedereen wil immers 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 herstellervermogen 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 om zorgvuldig benutten, ontwikkelen en beheren van dit natuurlijk kapitaal. Ook als het gaat om de gezondheid van de mens is 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 in onderlinge samenhang. Gezamenlijk leveren deze ons 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 ecosystemendiensten 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 ecosystemendiensten leveren, zowel nu als in de toekomst. Hoe beter het ecosysteem werkt, hoe minder de mens hoeft in te grijpen. Duurzaam omgaan met dit natuurlijk kapitaal impliceert dat de vitaliteit ervan behouden blijft. Het is dus direct in het belang van allerlei maatschappelijke en economische doelen.

Uitwerking duurzaamheid naar domeinen

In Nederland concurreren verschillende ruimtelijke functies, zoals wonen, werken, mobiliteit, natuur, water en energievoorziening, om de schaarse ruimte. Dit speelt zowel op land, op water als in de ondergrond. Voortdurend moeten belangen tegen elkaar worden afgewogen. 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 het veroorzaakt luchtverontreiniging. Daarom moeten ook hier milieuaspecten worden meegewogen. Bij duurzaam bouwen gaat het om het gebruik van materialen, energie en water en de invloed op mobiliteit en op de fysieke leefomgeving. Daarnaast heeft het een sociale component. Een integrale benadering van een groot aantal aspecten is dus noodzakelijk. Bij duurzaam omgaan met cultureel erfgoed spelen deze aspecten ook een rol, al zal de onderlinge weging anders zijn dan bij nieuwbouw. Duurzaam omgaan met cultureel erfgoed houdt in dat behoud en ontwikkeling zo plaatsvinden dat ook latere generaties dit erfgoed kunnen beleven, gebruiken en benutten. Monumenten worden honderden jaren gebruikt en bewoond. Het jarenlange streven om een zo energiezuinig mogelijk 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 duurzamer gebruik van de ruimte en voorkomt het benutten van schaarse ruimte elders. Dit geldt zowel voor monumenten als voor leegkomende gebouwen in het algemeen. Ook voor landgebruik geldt dit: 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 kenmerkende, waardevolle gebieden of gebouwen.

Duurzaamheid vraagt dus om zorgvuldig omgaan met onze samenleving, ons milieu en onze economie, opdat de vitaliteit van het natuurlijk kapitaal behouden blijft.

Koppeling duurzaamheid aan principes van de Omgevingswet

De Omgevingswet is gericht 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 afdeling 2.3 de basis wordt gelegd. Daarbij vermeldt zij ook welke verplichtingen deze waarden met zich meebrengen en hoe deze moeten worden behaald. Het stelsel van de Omgevingswet voorziet er in dat de afwegingsruimte voor het lokale bestuur behouden blijft, 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 keuzes die worden gemaakt. Bijvoorbeeld door te kiezen voor integrale, strategische planning voor de langere termijn en door ruimte te bieden aan innovatieve duurzame oplossingen.

Duurzaam handelen

Kenmerkend voor duurzaam handelen is dat het oog heeft voor soms onvermoede gevolgen van het handelen elders in de fysieke leefomgeving, op grotere afstand of in de toekomst. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is gebaat bij een stabiele economische drager die deze kwaliteit blijvend kan borgen. De economische realiteit kan snel veranderen, en daarom biedt de Omgevingswet ruimte voor innovatief duurzaam ondernemerschap binnen randvoorwaarden.

Aansluiten bij de energieke samenleving

De energieke samenleving¹⁷³ biedt kansen voor het realiseren van duurzaamheid. Daarvoor is een manier van sturing nodig die aansluit bij hetgeen de samenleving beweegt en die 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. Belangrijk hierbij is dat de duurzaamheid van projecten vooraf op systematische wijze in beeld wordt gebracht. Als er geen eenduidig beeld bestaat van de opgaven en doelen van duurzaamheid, of wanneer deze opgaven en doelen contrair kunnen zijn in een specifieke situatie, is het belangrijk dat op een goede manier wordt omgegaan met onzekerheden.

Afweging

We weten niet precies waar de grenzen aan het draagvermogen van de aarde liggen. Maar het is wel mogelijk een schatting te maken van de behoeften van toekomstige generaties en van toekomstige innovatie, waarbij het voorzorgprincipe en het principe «de vervuiler betaalt» een rol

¹⁷³ 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). De andere is de noodzaak om het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in overeenstemming te brengen met het draagvermogen van de aarde.

spelen. Overheden, burgers, bedrijven en organisaties werken vanuit verschillende drijfveren aan duurzaamheid. Daarom is het belangrijk dat onzekerheden en keuzes duidelijk zijn. Hiervoor zijn verschillende instrumenten en indicatoren beschikbaar. Duurzame ontwikkeling is zo een proces van voortdurende afweging, waarbij nieuwe omstandigheden, kennis en opvattingen kunnen leiden tot nieuwe conclusies. Sturingsfilosofie, instrumenten en communicatie moeten aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en deze ondersteunen. De behoefte aan zekerheid en kortetermijnresultaten van bedrijven, overheden en gebieden en de gewenste flexibiliteit vormen daarbij een spanningsveld. De afweging dient dus integraal, transparant en expliciet te zijn. Daarmee worden de direct belanghebbenden betrokken, maar worden 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

Het wetsvoorstel biedt instrumenten die het duurzaam handelen van burgers, bedrijven, organisaties en overheden ondersteunen. Inzicht in de gevolgen van handelen is daarbij cruciaal. Door verschillende domeinen heen, op verschillende schaalniveaus treden gevolgen op. 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 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 het gebied van 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 te kunnen inspelen op onzekerheden die eigen zijn aan deze beelden. De visie focust niet 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. Hiermee kan ook meer duidelijkheid ontstaan op de middellange termijn voor ontwikkelaars en bewoners van gebieden. Daarmee kan een goede voedingsbodem worden gecreëerd voor maatschappelijke ontwikkelingen.
- Het omgevingsplan en het projectbesluit hebben als doel regels en besluitvorming in de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk met elkaar in verband te brengen. Daarvoor is inzicht in kosten en baten op korte én lange(re) termijn nodig. Een goede stroomlijning van de onderzoeksverplichtingen (waaronder de milieueffectrapportage) is hierbij belangrijk: het op tijd beschikbaar hebben van relevante (beslis)informatie op het gebied van de fysieke leefomgeving, zodat de samenhang tussen plannen en projecten en de gevolgen van keuzes in beeld zijn.
- Een integrale verkenning en vroegtijdige participatie (de «sneller en beter»-aanpak) brengen de diverse belangen vroeg in beeld. De kans op evenwichtige besluitvorming, waarin alle relevante aspecten van duurzaamheid aan bod komen, wordt daarmee groter.
- Ruimte voor innovatieve oplossingen zorgt ervoor dat nieuwe ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving samengaan. Zie hiervoor paragraaf 5.9.

Om duurzaam te kunnen handelen is het nodig oog te hebben voor de inhoudelijke samenhang tussen de diverse deelterreinen van de fysieke leefomgeving. Daarom moet er voldoende samenhang zijn 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 het creëren van meerwaarde in projecten in de fysieke leefomgeving door samenwerking met andere bestuursorganen of partners. Het wetsvoorstel zet daarom niet alleen in op verticale coördinatie en doorwerking van beleid, maar ook op mogelijkheden om beleid, maatregelen en besluitvorming over projecten gezamenlijk aan te pakken. Een voorbeeld daarvan is het gezamenlijk vaststellen van programma's. Op alle hiervoor beschreven manieren beoogt het wetsvoorstel 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 Gezondheid

Het instrumentarium van de Omgevingswet is ook gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. De gezondheid van de mens wordt in de praktijk bepaald door vier factoren: erfelijkheid, leefstijl, de gezondheidszorg en het leefmilieu. Het wetsvoorstel is gericht op deze laatste factor, zoals op dit moment de Wro, de Wabo en de Wet milieubeheer, maar ook bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet 1994 doen.

Het wetsvoorstel biedt een aantal instrumenten om een gezonde fysieke leefomgeving te helpen bewerkstelligen. Voor het aspect gezondheid is de integrale benadering van de fysieke leefomgeving een wezenlijke hervorming. Hierdoor kan gezondheid als specifiek belang eerder een plek krijgen in de ruimtelijke afweging en daarmee een meer sturende rol krijgen.

Voor de meeste omgevingsinvloeden op de gezondheid, zoals luchtkwaliteit en waterkwaliteit, zal het gezonde basisniveau worden geborgd met normstelling in de vorm van omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels. Wanneer aan deze norm wordt voldaan, hoeven in de regel geen gezondheidseffecten meer te worden verwacht. Omwille van de inzichtelijkheid en de beoogde samenhangende benadering wordt bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving gekeken naar verdere harmonisatie van de normen.

In sommige gevallen kunnen ondanks normstelling toch gevolgen voor de gezondheid optreden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het gelijktijdig optreden van meerdere (milieu)invloeden, waardoor de optelsom tot gevolgen voor de gezondheid leidt. Dit kan voor het lokale bevoegd gezag aanleiding zijn om maatregelen te nemen of om te kiezen voor een andere locatie voor een nieuwe ontwikkeling. Er zijn nu al verschillende niet-wettelijke instrumenten beschikbaar om hierin een goede afweging te kunnen maken, zoals de Gezondheids Effect Screening (GES) en de Disability Adjusted Life Years (DALY). Het RIVM ontwikkelt momenteel een nieuw instrument voor milieugezondheidsrisico's. Ook bij mer-studies worden dergelijke instrumenten steeds vaker ingezet. Dit sluit aan op de internationale ontwikkeling om gezondheid een prominenter plek te geven in de mer.

Een tweede voorbeeld waarbij normstelling geen toereikend instrument is, treedt op bij invloeden op de gezondheid die (nog) niet te normeren zijn. Het gaat daarbij om zaken als hinder, beleving, ziekteverwekkers uit veeteelt en elektromagnetische straling, maar ook om positieve invloeden

als ruimte om te bewegen en groen in de stad. Het lokale bevoegd gezag heeft op grond van artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid onder meer de taak om bij bestuurlijke beslissingen de gezondheidsaspecten op het terrein van de fysieke leefomgeving te bewaken. Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.

5.9 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 de 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 kunnen leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van duurzaamheid. Ook de Omgevingswet moet uitnodigen tot innovaties en creativiteit om (duurzame) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. Het voorop stellen van het initiatief, gericht op de totstandkoming van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit, is daarbij belangrijk. 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 in 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 initiatiefnemers 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».

Voorbeeld: 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 investeren in de tijdelijke functie rendabel kan worden. De toestemmingsprocedure is ingekort tot 8 weken, waardoor flexibel kan worden ingespeeld op zich voordoende kansen. Deze aanpak heeft zo veel succes dat deze formule (10 jaar, 8 weken) in de wet voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet¹⁷⁴ terugkomt. Ook het wetsvoorstel kent een termijn van 8 weken voor vergunningverlening voor het afwijken van het omgevingsplan.

Op wetsniveau zijn enkele regelingen van belang voor innovatie:

¹⁷⁴ 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).

- De generieke regeling voor gelijkwaardigheid bij algemene regels biedt de initiatiefnemer de ruimte om nieuwe middelen toe te passen in plaats van voorgeschreven middelen.
- Het bevoegd gezag heeft ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden en innovatieve ontwikkelingen door:
 - via maatwerk af te wijken van algemene rijksregels en regels in verordeningen;
 - via een vergunning voor een afwijkactiviteit af te wijken van regels over activiteiten in het omgevingsplan.
- De regeling voor het projectbesluit is zo 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 beste 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 verkoop van gloeilampen voor huishoudelijk gebruik.

5.10 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 het 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 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 hoeven 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 CO₂-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. De concretisering van de gebruiksruimte gebeurt op twee manieren:

- voor sommige aspecten – bijvoorbeeld de fysieke gebruiksruimte – gebeurt de invulling vooral in het open proces dat leidt tot een wijziging van een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning;

- voor andere aspecten – bijvoorbeeld aspecten van de milieugebruiksruimte – is de gebruiksruimte daarnaast begrensd door omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

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: vaak zijn binnen omgevingsvergunningen of omgevingsplannen activiteiten toegestaan, die nog niet worden uitgevoerd, maar die bij toekomstig gebruik een beslag op de gebruiksruimte leggen;
- vrij beschikbare ruimte: ruimte om de gevolgen van nieuwe activiteiten op te vangen, waarbij wordt voldaan aan omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels en ook de andere beschermingsdoelen voor de fysieke leefomgeving worden bereikt;
- overschrijding van de gebruiksruimte: het gebruik van de fysieke leefomgeving is dan groter dan die leefomgeving kan dragen, waardoor die omgevingswaarden, regels en doelen niet worden bereikt.

Het concept gebruiksruimte wordt (maar dan 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 reikwijdte van de Omgevingswet, wordt hier «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 de 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 gegeven 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 de omgevingswaarden en instructieregels voldaan, en daarmee wordt de veiligheid voldoende gewaarborgd en de gezondheid voldoende beschermd. Deze werkwijze kan juist voorkomen dat de kwaliteit in andere, meer kwetsbare, gebieden onder druk komt te staan. Het is aan het bestuur om – bijvoorbeeld in een omgevingsvisie – te bepalen of het 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 meer 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 het wetsvoorstel 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.

- Het actualiseren van algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten aan de voortschrijdende ontwikkeling van de beste beschikbare technieken om milieubelasting te beperken, is een belangrijk instrument voor het beperken van het beslag op de gebruiksruimte. Zonder dat daarbij de omvang van de activiteiten hoeft te worden begrensd, vermindert het beslag op de gebruiksruimte. Daar waar milieubelastende activiteiten nog vergunningplichtig zijn, vindt het actualiseren plaats in het kader van de vergunning.
- Wanneer voor het reguleren van het beslag op de gebruiksruimte wordt gekozen 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 wordt opgevuld door cumulatie van vergunningvrije activiteiten. Ook kan zo het adagium «wie het eerst komt, 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 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 de gebruiksruimte daadwerkelijk onder druk staat. Dit 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 worden gebruikt om onbenutte gebruiksruimte vrij te spelen en daardoor ruimte te bieden voor nieuwe activiteiten. Vanzelfsprekend vereist een dergelijk besluit een goede onderbouwing, die bijvoorbeeld in een programma kan worden gegeven.
- 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 een 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 worden gesteld, zodat een negatieve ingreep in de fysieke leefomgeving op één plaats goed gecompenseerd kan worden door positieve ingrepen op een andere plaats. Dit geldt vooral voor emissies van stoffen naar de lucht, emissies van stoffen naar water en soortenbehoud.
- Op grond van de experimenteerbepaling (artikel 23.3) kan zo nodig van de Omgevingswet worden afgeweken. Zo 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 uitvoeringsregelgeving. Na de totstandkoming daarvan bestaat er geen noodzaak meer voor een bijzonder instrument dat specifiek gericht is op milieugebruiksruimte in door het Rijk aangewezen ontwikkelingsgebieden, zoals dat is opgenomen in de Crisis- en herstelwet.

5.11 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 zo veel 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 vormgegeven 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 desbetreffende 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 vaak geen integraal onderdeel van de activiteit zelf.

Voorbeeld: door toepassing van saldering in een programmatische aanpak kan een activiteit die de luchtkwaliteit op één plaats verslechtert toch worden toegestaan mits maatregelen worden genomen waardoor de luchtkwaliteit op een andere plaats, die een functionele of geografische relatie met het plangebied heeft, evenredig verbetert.

Bij compenseren worden negatieve gevolgen van een activiteit 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 regel in het omgevingsplan of een voorschrift in een projectbesluit of 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 aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Salderen en compenseren zijn niet hetzelfde als het toepassen van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in artikel 4.7. Daarbij is sprake van het toepassen van een andere maatregel 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 er bij het toepassen van een gelijkwaardige maatregel dus geen sprake van een negatief gevolg voor de fysieke leefomgeving dat om saldering of compensatie vraagt. Binnen het wettelijk kader van de Omgevingswet zijn salderen en compenseren mogelijk tenzij de regels (waaronder internationale verplichtingen) dat impliciet of expliciet uitsluiten. Als voor een bepaald onderwerp een omgevingswaarde of beleidsdoelstelling geldt, en er verder geen instructieregels of beoordelingsregels gelden, heeft het bevoegd gezag alle ruimte voor het toelaten van saldering en compensatie. In beginsel kan het decentraal bestuur zelf bepalen of het salderen of compenseren (on)mogelijk wil maken. Zijn er instructieregels, beoordelingsregels 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 kerninstrument dat in dat geval van toepassing is. 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 desbetreffende 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 compensatiemogelijkheden, 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 mag worden onttrokken dan wordt gecreëerd. Bepalend is of per saldo sprake is van een aanvaardbare balans tussen negatieve en positieve gevolgen van de maatregelen die met een activiteit samenhangen.

Toepassing van salderings- en compenseringsmogelijkheden ligt in het algemeen vooral voor de hand bij activiteiten die in betekenende mate effect op de desbetreffende omgevingswaarde(n) hebben. Het gaat daarbij om maatwerk in het concrete geval. Activiteiten die niet in betekenende mate effect op de desbetreffende 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 voorkomen dat een gebied geheel «op slot» gaat, dus ook voor activiteiten met een relatief klein effect op de omgevingswaarde. Ook wordt voorkomen 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 opleggen aan de mogelijkheden tot salderen en compenseren. Bijvoorbeeld de habitatrichtlijn kent 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 voldoende compensatie voor de aangetaste natuurwaarden wordt geboden. Dit strenge dwingende kader van de habitatrichtlijn biedt dus alleen compensatiemogelijkheden voor uitzonderlijke gevallen en bevat een zware motiveringsplicht.

5.12 Vermindering onderzoekslasten

De onderzoekslasten voor de voorbereiding van besluiten vormen een bekend knelpunt in het huidige omgevingsrecht. Onderzoek is nodig voor zorgvuldige besluitvorming, maar goed onderzoek moet geen doel op zich

worden. In paragraaf 4.16.1 is daarom aangekondigd dat in de uitvoeringsregelgeving op grond van de Omgevingswet het overleggen van onderzoeksresultaten aan het bevoegd gezag alleen wordt voorgeschreven waar dat noodzakelijk is voor de besluitvorming. Het is vervolgens een kwestie van bestuurscultuur 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 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 Awb. Dat artikel bepaalt 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 onderzoekslasten worden verschoven naar de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Het is niet nodig – zoals in het huidige stelsel het geval is – 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 alleen nodig als het relevant is voor besluitvorming.
- Het wegvallen van de generieke actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen maakt het voor gemeenten mogelijk de onderzoekspanningen 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 dat nodig is voor de aanvraag van andere activiteiten.

Hergebruik van onderzoek

Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen die gericht zijn op hergebruik van onderzoeksresultaten of die 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 worden gebruikt.
- 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 informatie die nodig is voor een besluit bij elkaar te brengen. Verbeteringen van het digitale voorzieningenniveau (zie paragraaf 9.4) dragen zo bij aan het verminderen van onderzoekslasten.

Informatie op gebiedsniveau

Informatie wordt zo veel mogelijk op gebiedsniveau verzameld. Hierdoor hoeft niet iedere keer per project of activiteit onderzoek te worden verricht:

- Onderzoekslasten voor individuele activiteiten of projecten blijven beperkt als deze deel uitmaken van de programmatische aanpak. Het benodigde onderzoek wordt op programmaniveau gedaan.
- De evaluatie van een plan-MER is niet nodig voor zover voor een onderwerp al sprake is van monitoring van gegevens.

5.13 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. Op dit moment loopt dat in de verschillende wetten binnen het omgevingsrecht uiteen. De geldende regels zijn bijvoorbeeld verspreid over meerdere niveaus: soms op wetsniveau, dan weer op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, 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 te krijgen van de eisen die van toepassing zijn. Deze verschillen maken de toepassing ingewikkeld. Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Hierna wordt beschreven hoe in het wetsvoorstel inhoud aan het delegatiebeleid is gegeven.

Het bestaande omgevingsrecht is omvangrijk. Alleen al op rijksniveau gaat het om meer dan 4700 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 voorgestelde Omgevingswet – de hoofdelementen en de ordenende, structurele elementen. Het wetsvoorstel 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 regering 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.

Hoofdelementen op wetsniveau

In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van het wettelijke systeem vastgelegd. Het gaat onder meer om de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, het toepassingsbereik en de toedeling van taken voor de fysieke leefomgeving. Verder zijn de belangrijkste instrumenten, waaronder de zes kerninstrumenten, op wetsniveau opgenomen. Ook de hoofdelementen van de procedures en waarborgen voor inspraak en rechtsbescherming en de regels over toezicht en handhaving zijn op wetsniveau geregeld. Verder krijgen ingrijpende bevoegdheden van overheden 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 particulieren. De regering stelt hiermee een wet voor die overzichtelijk en toekomstbestendig is en op hoofdlijnen sturing geeft.

Sturing door wet en parlement

Gelet op de omvang en de bestaande verschillen tussen de regels binnen het omgevingsrecht wordt de uitwerking zo veel mogelijk geconcentreerd in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. Hiermee wordt het bezwaar van een omvangrijke en gedetailleerde normstelling op formeel wetsniveau ondervangen. Om te zorgen voor sturing en begrenzing bepaalt het wetsvoorstel:

- de onderwerpen waarover regels gesteld moeten of kunnen worden;
- met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven;
- dat het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3) in acht moet worden genomen.

In elke delegatiebepaling is een duidelijke, inhoudelijke opdracht opgenomen met het oog waarop de regelstellende bevoegdheid moet worden aangewend en ingevuld. Daarbij is primair een aansluiting gelegd bij de hoofddoelen van het wetsvoorstel. Omdat die hoofddoelen algemeen zijn geformuleerd, is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een systematische concretisering daarvan opgesteld naar subdoelen of facetten. Onder de subdoelen van artikel 1.3 kan men bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid, de natuurbescherming, het waarborgen van de veiligheid, het behoud van cultureel erfgoed en het behoeden van de staat en werking van infrastructuur rangschikken. Binnen elk subdoel zijn verder facetten onderkend. Onder de paraplu van bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid vallen onder meer het beschermen tegen chemische of biologische invloeden die de gezondheid bedreigen (fijnstof, blauwalg, enzovoort) en tegen fysische invloeden die de gezondheid of het welbevinden bedreigen (zoals geluidhinder). Onder de paraplu van het waarborgen van veiligheid valt de bescherming tegen hoogwater, tegen ontploffingen, tegen onveilige bouwwerken, enzovoort. Waar dat kon, is met toepassing van die systematische ordening elke delegatieopdracht geconcretiseerd.

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 bijdraagt aan een tijdige implementatie van die EU-regelgeving. Bij belangrijke delegatiegrondslagen is vermeld ter uitvoering van welke concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen 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.

Ook is bij het opstellen van het wetsvoorstel geanalyseerd welke regels in ieder geval op een lager niveau moeten worden gesteld, en waar een facultatieve bepaling meer op haar plaats is. Zo is ervoor gekozen om voor veel onderwerpen waarvan nu al duidelijk is dat daarvoor een regeling nodig is, te voorzien in verplichte delegatie. Dit bevordert de duidelijkheid. Op deze manier is gezorgd voor een sterke inhoudelijke sturing vanuit de wet en is tegelijkertijd een effectief werkend stelsel gewaarborgd.

Verhouding tot bestaande regelgeving

Een van de grootste klachten over de bestaande regelgeving is de versnippering van onderwerpen over vaak drie niveaus (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling). Gebruikers moeten dan voor één onderwerp in drie regelingen kijken om een totaalbeeld te krijgen van de regels die van toepassing zijn.

Om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten moet gelaagde normstelling zo veel mogelijk worden voorkomen. De regering streeft naar bundeling in een zo beperkt mogelijk aantal niveaus. Uitgangspunt hierbij is dat wordt volstaan met maximaal twee niveaus. Dit punt sluit ook aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin staat dat het uit het oogpunt van toegankelijke regelgeving beter kan zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen normen op te nemen, maar het aan de lagere wetgever over te laten als daardoor een integrale regeling tot stand kan worden gebracht. Bij het onderzoek naar (de wijze van) de formulering van delegatiebepalingen is integraliteit en samenhang een expliciet punt van overweging geweest.

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 de Omgevingswet 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 leveren. De keuze voor de algemene maatregel van bestuur als «basisniveau» 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 veel algemene maatregelen van bestuur bestaan, waaronder voor de uitvoeringspraktijk zeer betekenisvolle, zoals het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Bouwbesluit 2012.

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 zo veel mogelijk zaken op hetzelfde niveau te regelen, onnodige gelaagdheid en versnippering te voorkomen. Omwille 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 bepalingen van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, bepalingen die dikwijls gewijzigd moeten worden en bepalingen waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Mede naar aanleiding van opmerkingen in jaarverslagen van de Raad van State is nauwkeurig bezien in welke gevallen subdelegatie aan de orde is. Als gevolg daarvan komt subdelegatie in de Omgevingswet slechts beperkt voor. Hierin verschilt de Omgevingswet aanmerkelijk van veel van de bestaande omgevingsrechtelijke wetten.

Uitgangspunt is om vergelijkbare regels op hetzelfde niveau te regelen. Per onderwerp is een afweging gemaakt over het niveau waarop de regels worden gesteld. De onderbouwing daarvan is terug te vinden in de artikelsgewijze toelichting bij de delegatiegrondslagen. De voorgenomen wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gedelegeerde regels, is vooral beschreven in paragraaf 5.3.

Betrokkenheid van parlement en publiek

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 als 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 (sturing «aan de voorkant»). Dat geldt zeker voor EU-verordeningen. Maar ook bij EU-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 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. Op die manier kunnen de uitkomsten van het debat nog worden betrokken bij de totstandkoming van die regels. Ook kunnen dan al voorbereidingen worden getroffen voor de implementatiefase. Uiteraard is democratische legitimatie van EU-regelgeving verder gewaarborgd via het Europees parlement. Democratische legitimatie van internationale verdragen is gewaarborgd door de parlementaire goedkeuring voorafgaand aan de ratificatie.

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. 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. Met die voorhangprocedure heeft het parlement de mogelijkheid om, naast de sturing op de hoofdlijnen van de wet, vroegtijdig rechtstreeks invloed uit te oefenen op de uitwerking van de regels op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Daarnaast zal er op diverse momenten gelegenheid zijn om de opzet en inhoud van de uitvoeringsregelgeving met het parlement en het publiek te bespreken. In een brief die tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel aan het parlement is gezonden, zal nader worden ingegaan op het voorziene proces en de planning van de ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving. Net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, 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 openbaar worden gemaakt. Een ieder heeft dan de mogelijkheid om zijn reactie op de ontwerpregelgeving te geven. Deze brede en interactieve participatiemogelijkheid is opgenomen in artikel 23.4 van het wetsvoorstel.

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 als beheer, gebruik of bodem vaak in verschillende rechtsgebieden verschillende betekenissen. 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. Soms betekent het ook stroomlijning van begrippen of nauwere aansluiting bij 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 en het verbeteren van de leesbaarheid van de teksten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

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 die zijn gehanteerd bij het vormgeven van de rechtsbescherming geschetst (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 de Omgevingswet is geregeld en welke aanvullende procedurele voorzieningen in verband daarmee zijn opgenomen in afdeling 16.7 van het wetsvoorstel (zie paragraaf 4.16.8).

6.2 Uitgangspunten rechtsbescherming

Bij het vormgeven van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is uitgegaan van de volgende uitgangspunten. Om te beginnen geldt als vertrekpunt dat het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden (zie ook paragraaf 2.4). Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep 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 deze 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 stelselherziening van het omgevingsrecht: 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, en wel 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 beschreven.

De bevoegdheid van de bestuursrechter is in de Awb als volgt geregeld. Hoofddregel is dat belanghebbenden tegen besluiten beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter (artikel 8:1 Awb). Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, Awb). Het begrip belanghebbende is gedefinieerd in artikel 1:2 Awb. Bestuursrechter is de nieuwe overkoepelende term voor alle bestuursrechtelijke colleges (artikel 1:4, eerste lid, 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, 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 ook geen beroep open tegen besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, 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, 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 Awb) van toepassing is verklaard, moet die procedure eerst worden gevolgd voordat beroep openstaat bij de bestuursrechter. Afdeling 3.4 Awb houdt in dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht over het ontwerpbesluit. Dit geldt onder meer bij projectbesluiten. Wanneer afdeling 3.4 Awb niet is voorgeschreven, moet voorafgaand aan beroep eerst de bezwaarschriftprocedure (afdeling 7.1 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 16.5.2 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 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak die bij de Awb behoort. Deze wijziging van de Awb zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invloeiingswet 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 worden geregeld 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 16.7.3) heeft hierop betrekking. Deze bepalingen worden toegelicht in het vervolg van deze paragraaf en in 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 bestuursrecht-spraak, maar ook wegens 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 omwille van andere belangen gerechtvaardigd om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, 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 dat is gekozen voor beroep in één instantie voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan, projectbesluiten en besluiten tot oplegging van een gedoogplicht.

Overzicht per hoofdstuk van de Omgevingswet

Hieronder is per instrument of rechtsfiguur aangegeven welke beroeps-mogelijkheden zijn voorzien. Hierbij is de volgorde van de hoofdstukken van het wetsvoorstel aangehouden.

Hoofdstuk 2

Instructieregels van de provincie of het Rijk (afdeling 2.5 van het wetsvoorstel) zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften. Op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb zijn deze regels niet appellabel. Dit is conform het huidige recht.

Deze instructieregels kunnen een ontheffingsmogelijkheid bevatten (artikel 2.32). De huidige wetgeving kent vergelijkbare rechtsfiguren (zie de artikelen 4.1a en 4.3 van de Wro). 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 16.83). Een weigering om een ontheffing te verlenen is zelfstandig appellabel volgens de hoofdregel van de Awb (zie paragraaf 6.3).

Voorgesteld wordt om ook tegen instructies van een provincie of het Rijk (artikelen 2.33 en 2.34) de mogelijkheid van beroep open te stellen. Deze beroepsmogelijkheid staat open voor belanghebbenden. Dit kan ook het bestuursorgaan zijn tot wie de instructie is gericht. Anders dan onder de huidige wetgeving soms het geval is, bijvoorbeeld bij een aanwijzingsbe-sluit op grond van de Wro, is het beroepsrecht tegen instructies niet beperkt tot (bijvoorbeeld) gevallen waarin de instructie geen afwijkings-

mogelijkheid bevat. Voor dit beroep tegen instructies voorziet het wetsvoorstel voor gevallen waarin de instructie betrekking heeft op een besluit in een bundeling van het beroep tegen de instructie met het beroep tegen het besluit dat naar aanleiding van de instructie is genomen. 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 2.41) 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 op nationaal of provinciaal niveau vastgestelde omgevingswaarden (op grond van afdeling 2.3). Die vaststelling geschiedt namelijk bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk bij omgevingsverordening. Omgevingswaarden op gemeentelijk niveau worden opgenomen in het omgevingsplan. Een omgevingsplan is appellabel in al zijn onderdelen (zie onder het kopje «Hoofdstuk 4»). Voor de legger (artikel 2.39) 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 het 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, 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 Awb. Dit is conform de benadering onder de huidige wetgeving. Zo staan structuurvisies, gebaseerd op hoofdstuk 2 van de Wro, 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 een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving 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. Omwille van 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 een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit 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 uitsluitend betrekking hebben op de beschrijving van de activiteiten die in dat programma zijn opgenomen. 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

Vanwege het bijzondere en locatiespecifieke karakter van het omgevingsplan is, anders dan bij andere algemene regels, in de Omgevingswet bepaald dat de voorbereiding plaatsvindt met afdeling 3.4 Awb en dat tegen het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (of wijzigingen daarvan) beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige aanleg. De keuze voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak sluit aan bij de rechtsbescherming die 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 het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Hierbij is verder van belang dat de reikwijdte van de vergunningplicht onder de Omgevingswet breder is 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 Awb ook van toepassing bij de afwijzing van een verzoek tot wijziging van een omgevingsplan. Ook is de afwijzing appellabel.

Belanghebbenden kunnen tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het vastgestelde omgevingsplan geen deel mag uitmaken van het bekend te maken omgevingsplan, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling beslist vervolgens binnen de termijn die in afdeling 16.7 van het wetsvoorstel is opgenomen. Omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn niet vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Een omgevingsverordening kan zowel instructieregels als algemene 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, 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 omgevingsverordeningen.

Tegen voorbereidingsbesluiten kan geen beroep worden ingesteld. Afdeling 4.2 van het wetsvoorstel kent verschillende voorbereidingsbesluiten, zoals het voorbereidingsbesluit met betrekking tot een omgevingsplan en met betrekking tot instructieregels en projectbesluiten van provincies en het Rijk. Deze voorbereidingsbesluiten worden op de negatieve lijst behorend bij artikel 8:5 Awb geplaatst. Ook naar huidig recht is een voorbereidingsbesluit niet appellabel. Algemene rijksregels neergelegd in, onder meer, een algemene maatregel van bestuur (afdeling 4.1) 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 afdeling 4.1 kunnen soms individuele besluiten worden genomen. Voor deze beschikkingen geldt het volgende. Tegen een beschikking over gelijkwaardigheid van maatregelen (artikelen 4.7, eerste lid) 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 4.5). Dit spoort met de situatie onder de huidige wetgeving. Maatwerkvoorschriften kunnen onder meer worden vastgesteld op basis van een melding (artikel 4.4, eerste lid). Een dergelijke melding resulteert niet in een (appellabel) Awb-besluit.

Hoofdstuk 5

De rechtsbescherming bij omgevingsvergunningen (afdeling 5.1) wordt vormgegeven conform de keuze die bij invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gemaakt.¹⁷⁵ Dit betekent beroep in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van 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. De verwachting is 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 wegens de uitgebreide voorbereiding die eraan vooraf gaat.

Een voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.47 is niet appellabel en wordt op de negatieve lijst bij artikel 8:5 Awb geplaatst. Dit is conform de huidige wetgeving.

Een voornemen als bedoeld in artikel 5.45 is geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Een voornemen is om die reden niet appellabel. Dit is naar huidig recht ook niet het geval.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 41–43.

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, Awb in gevallen waarin deze uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid (zie hieronder, onder het kopje «Aanvullende regels bij toepassing coördinatieregeling Algemene wet bestuursrecht»).

Hoofdstuk 10

Het voornemen is om tegen een gedoogplichtbeschikking op grond van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel beroep open te stellen 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 4.10 van deze memorie van toelichting. De juridische regeling van het beroep tegen gedoogplichtbeschikkingen heeft plaats via de Invoeringswet Omgevingswet. Bij die wet wordt, als wordt afgeweken van de hoofdregel van de Awb, bijlage 1 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 worden genomen. Tegen die tijd zal namelijk ook duidelijk zijn hoe de regering de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbesluit in de Omgevingswet wil regelen. Het heeft de voorkeur van de regering om de rechtsbescherming tegen gedoogplichtbeschikkingen en onteigeningsbesluiten in beginsel op dezelfde wijze vorm te geven.

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 onder de kopjes «Hoofdstuk 4» en «Hoofdstuk 5» zijn beschreven.

Hoofdstuk 16

Tegen een besluit waarin gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan (artikel 16.20), kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is geen regeling opgenomen voor het gevoegd behandelen van beroepschriften tegen het besluit van gedeputeerde staten en het omgevingsplan. De vraag of de hieruit voortvloeiende zaken gevoegd worden behandeld, kan in de specifieke situatie door de Afdeling bestuursrechtspraak worden beoordeeld. Doorgaans zal dit gelet op de samenhang tussen de besluiten voor de hand liggen.

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 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 hiervoor 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, 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 (afdeling 2.5 van het wetsvoorstel). Deze regels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften en zijn daarom op grond van artikel 8:3, eerste lid, Awb niet appellabel. Instructieregels kunnen echter wel, als gevolg van hun doorwerking naar concrete besluiten (zoals omgevingsvergunningen), via exceptieve toetsing in een beroepsprocedure aan de orde worden gesteld. 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 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 Awb en deels aan artikel 25 van de Tracéwet en artikel 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 3:30 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, 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 Awb zijn voorbereid, in alle gevallen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak in eerste en enige aanleg, ook als volgens artikel 3:30 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. Het meest in het oog springen de Tracéwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer (voor zover gericht op plaatsgebonden activiteiten) en de Wet ruimtelijke ordening. 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 uitgebreider ingegaan op wetten en onderdelen van wetten waarvan voorzien is dat ze in een volgende aanvulling op de Omgevingswet worden meegenomen.

7.2 Wetten die het wetsvoorstel geheel of grotendeels vervangt

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 herstelwet¹⁷⁶ is de werking van deze wet verlengd met onbepaalde tijd. De regering heeft voorgesteld de structurele verankering

¹⁷⁶ 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 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 Awb zal voor zover nodig voorzien in het permanent maken van de regelingen uit hoofdstuk 1 (zie paragraaf 7.5). Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet 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 stelselherziening van het omgevingsrecht is afgerond, omdat het reguliere instrumentarium van de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheden die deze regeling biedt. Via het overgangsrecht zal zo nodig voor de overgangperiode 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 radarzoning in afdeling 3 is vervallen op 1 september 2012 bij de inwerkingtreding van een regeling op dit punt in het Besluit algemene maatregelen ruimtelijke ordening. Afdeling 5 (tijdelijke verhuur te koop staande woningen) is op 1 juli 2013 vervallen als gevolg van de wet van 19 juni 2013 tot wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen (Stb. 2013, 264).

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.

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, onder meer via de procedure voor wijziging van het omgevingsplan voor projecten met een publiek belang (zie paragraaf 4.5.4).

De Crisis- en herstelwet omvat naast de hiervoor genoemde 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.

Interim-wet stad-en-milieubenadering

Deze 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. Op dit moment kunnen ook provinciale staten voor reconstructiegebieden afwijken van de Wet geurhinder en veehouderij; de Reconstructiewet

concentratiegebieden wordt echter ingetrokken.¹⁷⁷ Voor de interim-wet stad-en-milieubenadering 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 op wetsniveau meer nodig is.

Uitgangspunt bij de Omgevingswet is dat omgevingswaarden en instructieregels zo zijn geformuleerd dat deze voldoende flexibiliteit bieden aan het decentrale bestuur (zie paragraaf 2.5). Voor een deel van de instructieregels kan bovendien een ontheffing worden gevraagd aan de normsteller.

Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet omvat een vergunningsvereiste voor ontgroningen en een grondslag voor algemene regels. Daarnaast bevat de wet diverse procedures voor afstemming en coördinatie van besluitvorming, die niet terugkeren omdat het wetsvoorstel uitgaat van geïntegreerde besluitvorming. Het vergunningstelsel wordt met dit wetsvoorstel geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Net als onder de huidige Ontgrondingenwet blijft er ruimte voor provincies om regionaal maatwerk te verlenen door vrijstelling te verlenen van het vergunningvereiste (artikel 5.2, eerste lid). De uniformering van de procedures maakt wel dat de aanvraagvereisten en procedurebepalingen (reguliere of uitgebreide procedure) landelijk uniform zullen worden, terwijl die nu verschillen van bevoegd gezag tot bevoegd gezag. Artikel 5.22 van het wetsvoorstel regelt dat er net als onder de Ontgrondingenwet sprake is van een brede belangenafweging; in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel wordt hier nader op ingegaan. De grondslag voor financiële voorschriften in vergunningen voor ontgroningen is beleidsneutraal overgenomen in artikel 13.5 van het wetsvoorstel. Algemene regels voor ontgroningen in rijkswateren kunnen worden gebaseerd op artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder a, dat een grondslag biedt voor algemene rijksregels. Voor zover er decentraal behoefte is aan algemene regels kunnen die regels worden opgenomen in de omgevingsverordening of het omgevingsplan.

Planwet verkeer en vervoer

De Planwet verkeer en vervoer van 1998 bevat een lichte planstructuur voor het verkeers- 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

¹⁷⁷ Via de Wet van 25 november 2013, houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget) (Stb. 2013, 513) is in de Wet inrichting landelijk gebied artikel 111b ingevoegd, dat een grondslag biedt voor intrekking van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

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 de uitvoering daarvan 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.¹⁷⁸ De verkeers- en vervoertaken van de huidige Wgr-plusregio's worden – behalve voor twee vervoerregio's – ondergebracht bij de provincies. Het 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.¹⁷⁹ De regeling voor het projectbesluit in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel is gebaseerd op de procedure van de huidige Tracéwet en is daarmee ook de voorziene opvolger van het tracébesluit.

¹⁷⁸ Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken 33 659).

¹⁷⁹ Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (Stb. 2011, nr. 595).

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 (artikel 5.44). 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 Tracéwet¹⁸⁰ blijkt dat beoogd is de oplevertoets alleen 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 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). Hierop is ingegaan 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

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 3, blz. 19–20.

projectprocedure in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel. Voor de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen is dat zelfs verplicht. Gegeven de keuze voor een modulaire aanpak blijven enkele onderdelen van de Waterwet, die niet nodig zijn om het nieuwe stelsel te laten functioneren, voornamelijk 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 7.4 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 afdeling 5.1 van het wetsvoorstel en de regelingen voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 18. 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 4.16.3 is hier nader op ingegaan.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat, net als de Wabo, uit van specifieke beoordelingsregels 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 als gevolg van EU-verplichtingen.

Wet ammoniak en veehouderij

Deze wet regelt 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 zo veel 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 beheer rijkswaterstaatswerken

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet is deze wet uitsluitend van toepassing op «droge» rijkswaterstaatswerken. 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. Het wetsvoorstel voorziet erin dat deze vergunningsregeling, inclusief de daarvoor geldende beoordelingsregels, opgaat in de omgevingsvergunning.

Hoofdstuk 2, verkeersveiligheid van waterstaatswerken, dient ter implementatie van de EU-richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.¹⁸¹ Het betreft de verkeersveiligheid, maar is primair gericht tot de wegbeheerder. Dit hoofdstuk zal op een later moment worden ingebouwd in de Omgevingswet.

Wet geurhinder en veehouderij

De Wet geurhinder en veehouderij bevat beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor geuremissies uit 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 gemeentegrensoverschrijdende gevolgen. De Wet geurhinder en veehouderij biedt daarom de mogelijkheid aan gemeenten om een eigen geurbeleid te voeren binnen de randvoorwaarden die de wet stelt. De regering heeft overwogen deze wet in te trekken en de verantwoordelijkheid voor beleid en het stellen van omgevingswaarden voor geurhinder geheel bij de gemeenten te leggen. Dat zou echter extra lasten met zich meebrengen voor gemeenten. Ook gemeenten met weinig intensieve veehouderij zouden zich gedwongen kunnen voelen geurbeleid en -normstelling te ontwikkelen. Het is verder doelmatig om aspecten als het ontwikkelen van beoordelingsrichtlijnen, meetmethoden en verspreidingsmodellen op centraal niveau te blijven regelen. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal daarom worden voorzien in normering van geur, met behoud van een maximale mogelijkheid voor gemeenten om af te wijken. 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).

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 inbouw van de Wegenwet in de Omgevingswet. 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 Milieu de zorg op voor een

¹⁸¹ 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, 822).

adequate toedeling van het beheer van wegen van nationaal, bovenregionaal en regionaal belang. Daartoe bestaat de verplichting eens per tien 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, die in 1984 (met een aantal aanpassingen) in werking is getreden. 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.¹⁸² Omdat de voorziene Zwemwaterwet door zijn aard en inhoud goed aansluit bij de Omgevingswet, heeft de regering besloten niet verder te gaan met de voorbereiding van een zelfstandig voorstel voor een Zwemwaterwet en de regelgeving onder te brengen in het voorliggende wetsvoorstel.

De herziening is in het voorliggende 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 zo veel 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.

De 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 zwembadrijvers en tijdelijke baden.

Verder wordt de handhaafbaarheid verbeterd. 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. De gedoogplicht is overge-

¹⁸² Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 102.

nomen in artikel 10.18. Een nieuwe, generieke regeling voor bijzondere omstandigheden die leiden tot aanmerkelijk gevaar voor de gezondheid, onduidelbare hinder of ernstige schade is ondergebracht in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Regelingen over informatieverplichtingen zijn overgenomen in hoofdstuk 20 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 (zie paragraaf 4.3.2). 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 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 ontwikkelingsfunctie blijven er – zoals ook onder de huidige wetgeving – drie opties. Ten eerste het voorgestelde projectbesluit. Dit vervangt de inpassingsplannen van het Rijk en provincies die de Wro kent. De omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan komt terug als omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Daarnaast kunnen gemeenten ontwikkelingen mogelijk maken door de regels in hun omgevingsplan aan te passen. Verder kunnen het Rijk en de provincies op basis van de Omgevingswet, net als onder de 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 4.4.3 en 4.12 wordt nader ingegaan op de wijzigingen ten gevolge van de omzetting van het bestemmingsplan in het omgevingsplan.

7.3 Wetten waarvan het wetsvoorstel een deel vervangt

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 de Omgevingswet worden overgebracht; artikel 10.14 voorziet hierin.

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 Econo-

mische 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. Omdat 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 Valletta¹⁸³ en het beleid over de modernisering van de monumentenzorg¹⁸⁴ 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 cultureel erfgoed. Cultureel erfgoed is dat deel van onze fysieke 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 omwille van de cultuurhistorische waarden die eraan worden toegekend en de maatschappelijke wens het door te geven aan volgende generaties. Cultureel erfgoed is in grote mate bepalend voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de bijlage, onder A (begrippen), wordt cultureel erfgoed in verband met het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel beperkt tot de elementen die verband houden met de fysieke leefomgeving. Samengevat omvat cultureel erfgoed dan (aangelegde, archeologische en gebouwde) monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen van algemeen belang, ongeacht een beschermde status.¹⁸⁵ Het gaat hierbij zowel om bekende als te verwachten monumenten.

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- en dorpsgezichten

¹⁸³ Geïmplementeerd via de Wet op de archeologische monumentenzorg.

¹⁸⁴ 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).

¹⁸⁵ Zie ook het verdrag van Granada en het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

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 maakt nog geen deel uit van de omgevingsvergunning. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg zal 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. Het wetsvoorstel voorziet niet in expliciete opvolging van artikel 20 van de Monumentenwet 1988 over de gemeentelijke vergunningenregisters met informatie over omgevingsvergunningen voor monumentenactiviteiten. De gedachte is dat de digitale voorzieningen een rol kunnen spelen bij de voortzetting van de functie van deze registers als «curriculum vitae» van de desbetreffende rijksmonumenten. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur verder uitgewerkt. In elk geval zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden voorzien in overgangsrecht ten behoeve van de borging van de informatie in de huidige vergunningenregisters.

De Monumentenwet 1988 zal overigens naar verwachting in 2016 opgaan in de voorgenomen Erfgoedwet, samen met de andere sectorale wetten op het terrein van het cultureel erfgoed. Delen van de Monumentenwet 1988 die niet overgaan naar de Omgevingswet gaan over naar de Erfgoedwet, zoals de aanwijzing van gebouwde en archeologische rijksmonumenten en de daarbij behorende subsidiebepalingen, de regelgeving over opgravingen, meldingen van archeologische toevalsvondsten, de eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal er een overgangsregime gelden voor het deel van de Monumentenwet 1988 dat opgaat in voorliggend wetsvoorstel.

Spoorwegwet, Wet lokaal spoor

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 vergunningen gaan op in de omgevingsvergunning. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald voor welke beperkingengebiedactiviteiten bij hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen een vergunning nodig is. Omdat provincies belast zijn met het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur wordt verwacht dat zij in hun omgevingsverordening regels stellen over beperkingengebiedactiviteiten bij lokale spoorwegen.

Op dit moment kennen de spoorwetten geen algemene regels voor activiteiten van derden, maar hierin zal voor hoofdspoorwegen mogelijk nog op korte termijn worden voorzien.¹⁸⁶ Artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder c, onder 2°, van het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor dergelijke regels, zodat vergunningen waar mogelijk vervangen kunnen worden door algemene regels.

De spoorwetten 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. Omdat 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 spoorwetgeving.

Op dit moment zijn nog enkele oudere spoorwetten 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 ontheffingstelsel. De Spoorwegwet van 2003 voorziet in intrekking van deze wetten, maar dit zal pas worden geëffectueerd na inwerkingtreding van de Wet lokaal spoor (1 december 2015) 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, luchtverkeers-

¹⁸⁶ Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer, 33 904.

wegen, 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 gericht zijn 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 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 afdeling 2.5. De ontheffing wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning (beperkingengebiedactiviteit: artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 3°).

Wet milieubeheer

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de delen van de Wet milieubeheer die gericht zijn op plaatsgebonden activiteiten opgaan in de Omgevingswet. Diverse elementen gaan beleidsneutraal over, bijvoorbeeld de grondslagen voor milieukwaliteitseisen (hier: omgevingswaarden) en algemene regels.

De Wet milieubeheer geeft in artikel 1.1 omschrijvingen van de begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu. Deze teksten zijn een 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 (artikelen 1.2 en 1.3) en anderzijds opgenomen bij de «milieustrumenten». Dit vindt soms plaats op wetsniveau, bijvoorbeeld artikel 4.22 over algemene regels over milieubelastende activiteiten, en soms in uitvoeringsregelgeving, bijvoorbeeld ter uitwerking van de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten (artikelen 5.17 en 5.25). De Wet milieubeheer kent een brede omschrijving van milieu, waaronder bijvoorbeeld ook cultuurhistorische waarden vallen, en past die uniform toe. In het wetsvoorstel is gekozen voor een op-maat-aanpak, gezien de diversiteit aan regels die het bundelt. 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 is.

De verantwoordelijkheid van de provincies voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden blijft behouden.

Het milieubeleidsplan, dat verplicht is voor het Rijk en de provincies, 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 de (nationale) visievorming moet de relatie worden gelegd tussen algemene doelstellingen en uitwerking daarvan in beleid voor enerzijds plaatsgebonden activiteiten en anderzijds niet-plaatsgebonden handelingen, zoals het gebruiken van gevaarlijke stoffen en producten.

Het voor gemeenten verplichte rioleringsplan komt, zoals beschreven in paragraaf 4.3.9, terug als onverplicht rioleringsprogramma. Een nationaal

programma voor luchtkwaliteit (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) kan worden geregeld op grond van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel.

De regeling voor milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer wordt vervangen door de regeling voor omgevingswaarden in afdeling 2.3 van dit wetsvoorstel. De doorwerking van omgevingswaarden naar besluiten wordt geregeld via instructieregels op grond van afdeling 2.5 of beoordelingsregels op grond van paragraaf 5.1.3.

De regeling voor milieueffectrapportage uit hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is – onder aldaar beschreven wijzigingen – overgenomen in afdeling 16.4 van het wetsvoorstel. De instellingsbepalingen voor de Commissie voor de milieueffectrapportage zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur die wordt gebaseerd op afdeling 17.1 van het wetsvoorstel.

De grondslag voor algemene regels over inrichtingen, opgenomen in paragraaf 8.1 van de Wet milieubeheer, komt terug in afdeling 4.1 van het wetsvoorstel. De grondslagen voor vergunningen zijn al eerder uit hoofdstuk 8 geschrapt en overgegaan naar de Wabo.

Ook enkele specifieke onderdelen kunnen vervallen met de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. De voorgestelde artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 20.17 voorzien in opvolging van de bepalingen over de actieplannen en geluidbelastingkaarten van de richtlijn omgevingslawaaï die in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer geïmplementeerd zijn. De regels over bijzondere omstandigheden in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer komen deels terug in afdeling 19.1 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 20 van het wetsvoorstel voorziet verder in regelingen voor een deel van de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer.

De overige 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 worden geïntegreerd.

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de wetsvoorstellen over bodem en geluid zal de Wet milieubeheer nog bestaan uit de regelingen voor niet-plaatsgebonden handelingen 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 producten¹⁸⁷;
- 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 milieuinformatie en
- bij die hoofdstukken behorende artikelen uit de overige hoofdstukken, zoals begripsbepalingen, procedures en handhaving.

In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op de voorziene latere inbouw van deze regelingen.

¹⁸⁷ Per 1 januari 2012 is dit uitgebreid met enkele onderdelen uit de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging.

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 op 1 juli 2012 in werking is getreden.¹⁸⁸ 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 wetsvoorstellen¹⁸⁹ 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-2.¹⁹⁰ De daarop volgende wetgeving voor geluid zal de vorm krijgen van een aanvulling van de Omgevingswet. De nu nog resterende delen van de Wet geluidhinder komen daarmee te vervallen.

Wel worden in het wetsvoorstel alvast zaken als geluidbelastingkaarten en actieplannen meegenomen; deze EU-verplichtingen sluiten goed aan bij de Omgevingswet en zijn juridisch gezien gemakkelijk los te koppelen van de overige regelgeving. De actieplannen zijn ondergebracht in de artikelen 3.5, 3.7, eerste lid, en 3.8, eerste lid, en de geluidbelastingkaarten in artikel 20.17.

Wetsvoorstel Wet natuurbescherming

Op dit moment is een herziening van het wettelijke stelsel voor natuur in procedure. Daartoe strekt het voorstel voor de Wet natuurbescherming¹⁹¹. Omdat de begrippen en definities aansluiten op de Omgevingswet kunnen de relevante onderdelen relatief eenvoudig worden ingepast in de Omgevingswet. De regering heeft 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.

¹⁸⁸ 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).

¹⁸⁹ Bedoelde wetsvoorstellen droegen de Kamerstuknummers 32 252 en 32 625.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

¹⁹¹ Wetsvoorstel Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) (Kamerstukken 33 348).

De regering heeft besloten om het zelfstandige wetstraject voor de modernisering van de natuurwetgeving door te zetten, zodat de Wet natuurbescherming in 2015 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.¹⁹² 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 onder de Omgevingswet specifieke regels nodig zullen zijn voor de bescherming van kwetsbare natuurwaarden en internationale verplichtingen, en dat de gemoderniseerde, vereenvoudigde natuurwetgeving die de resultante is van de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming, daarvoor kan worden gebruikt.

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 een maximale onderlinge afstemming tussen de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet wordt verzekerd. Dat gebeurt onder meer door in het voorstel voor de Wet natuurbescherming zo veel mogelijk uit te gaan van het begrippenkader, de instrumenten – onder meer de omgevingsvisie en programma's, algemene regels en de omgevingsvergunning – en de procedures zoals geregeld in het voorstel voor de Omgevingswet. Dat gebeurt ook door zeker te stellen dat – ook als de natuurwetgeving tot het moment van overheveling naar de Omgevingswet nog enige tijd in een afzonderlijke wet geregeld zou zijn – 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 voorstel voor de Wet natuurbescherming – daartoe in mee worden genomen.

De integratie van beleids- en visievorming wordt verzekerd doordat 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 voorstel voor de Wet natuurbescherming geregeld dat onderdelen van de natuurvisie onderdeel kunnen uitmaken van enige andere rijksvisie. Een integrale gebiedsaanpak wordt verzekerd door onder meer het beheerplan voor Natura 2000-gebieden in de Omgevingswet te verankeren. Vooruitlopend daarop is in dat wetsvoorstel 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 dat wetsvoorstel geheel op dezelfde leest geschoeid als de voorgestelde regeling van de programmatische aanpak in voorliggend wetsvoorstel. 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 in het voorstel voor de Wet 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

¹⁹² 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.

instrumenten van de huidige natuurwetgeving en die van het voorstel voor de Wet 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 zo ruim dat de instrumenten probleemloos voor natuur en landschap in de breedste betekenis kunnen worden ingezet. Zo zal, waar nu het Natuurnetwerk Nederland, landschappen en lokale natuur planologisch worden beschermd met gebruikmaking van de instrumenten van de Wro en de Wabo, 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 na het van kracht worden van de Omgevingswet regels kunnen worden gesteld op grond van deze wet: gemeenten, provincies en het Rijk zullen 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 ontheffingstelsel. 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 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 minimumbepalingen 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 is opgenomen in voorliggend wetsvoorstel of wordt opgenomen in de 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 afdeling 19.5 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, zijn niet meegenomen in het wetsvoorstel.

7.4 Doorkijk naar verdere integratie van wetten in de Omgevingswet

Zoals aangegeven in paragraaf 1.6 zullen in de toekomst andere onderdelen van het omgevingsrecht worden ingebouwd in de Omgevingswet. 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 2.18. 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 sturing en duiding 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 algemene maatregelen van bestuur 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 of bestuurlijke lasten. 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 deel van de hier beschreven ontwikkelingen pas 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 (Wbb), 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 (Wbb en hoofdstuk 11a Wet milieubeheer) en de geluidregelgeving (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de 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 instructieregels en instructies kunnen een plaats krijgen in afdeling 2.5. Algemene regels over plaatsgebonden activiteiten kunnen hun grondslag vinden in afdeling 4.1 De ontheffingen van algemene regels uit de Wet bodembescherming kunnen worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning van afdeling 5.1. Ook de ondersteunende instrumenten passen in de bestaande hoofdstukken. In de vorige paragraaf is ingegaan op de integratie van de Wet geluidshinder. 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.¹⁹³ 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 zo veel mogelijk behouden blijven. 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 alleen 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.¹⁹⁴ 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.^{195,196} 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)¹⁹⁷. Daarin zijn het duurzaam gebruik van het bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond relevante onderwerpen.

¹⁹³ Stcrt. 2009, 18077.

¹⁹⁴ Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater) (Stb. 2012, 222).

¹⁹⁵ 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).

¹⁹⁶ 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).

¹⁹⁷ Kamerstukken 33 136.

Waterwet en Wrakkenwet

De *Waterwet* zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog bestaan uit financiële regelingen (waaronder het deltaxfonds) en de regelingen voor het deltaxprogramma en de deltaxcommissaris. 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 gewend is aan één wet, ligt integratie echter voor de hand. Dat zal worden opgepakt na afronding van de deltaxbeslissingen die op dit moment 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 bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de *Wet natuurbescherming*. Zoals beschreven in de vorige paragraaf gaat de *Wet natuurbescherming* als eigenstandig traject door. 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 afdeling 5.1 zal ook uitbreiding nodig zijn in de hoofdstukken die gereserveerd zijn voor de regelgeving over niet-plaatsgebonden handelingen. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om soortenregime, schadebestrijding en faunabeheer, jacht en handel.

Wetgeving over grondbeleid en eigendom

De *Wet voorkeursrecht gemeenten*, de *Wet inrichting landelijk gebied*¹⁹⁸ en de *onteigeningswet* maken het voor de overheid mogelijk inbreuk te maken op eigendom, wat van belang kan zijn om ruimtelijk beleid te verwezenlijken. De *Wet voorkeursrecht gemeenten* biedt gemeenten (en soms ook provincies en het 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.

De regering wil via de Omgevingswet een integraal instrumentarium bieden voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarom acht zij het wenselijk deze wetten via een afzonderlijk wetsvoorstel te integreren in de Omgevingswet. Volgens onderzoekers van de Radboud Universiteit kunnen de *Wet voorkeursrecht gemeenten* en de *onteige-*

¹⁹⁸ Tot 1 januari 2014 omvatte deze wet ook regelingen voor meerjarenprogramma's van Rijk en provincies voor gebiedsgericht beleid en het investeringsbudget landelijk gebied. Deze zijn vervallen bij inwerkingtreding van de Wijziging van de *Wet inrichting landelijk gebied* (decentralisatie investeringsbudget) (Stb. 2013, 513). Deze wetswijziging biedt ook een grondslag voor het schrappen van de *Reconstructiewet concentratiegebieden*.

ningswet wat betreft de procedure worden vereenvoudigd.¹⁹⁹ Omdat dit onderwerp een uitgewerkte regeling op wetsniveau vergt, zijn hiervoor enkele hoofdstukken gereserveerd in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zal de huidige wetgeving op het gebied van grondbeleid en eigendom bevatten met als doel dit, waar mogelijk, te vereenvoudigen en te verbeteren en te bezien in relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Ook zal de reikwijdte van het voorkeursrecht worden bezien. Waar relevant zal er ook aandacht zijn voor raakvlakken met de regeling van gedoogplichten en de regeling van grondexploitatie die beide in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen (hoofdstukken 10 en 12). Beoogd wordt het wetsvoorstel tegelijk in werking te laten treden met de Omgevingswet.

De regering overweegt in dat wetsvoorstel ook een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen, onder andere op basis van de ervaringen met de lopende pilots met stedelijke herverkaveling.²⁰⁰

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 worden beperkt. 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*.²⁰¹

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 wegbeheer te organiseren langs dezelfde lijnen als het waterbeheer;

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 847, nr. 66.

²⁰¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 892, nr. 18; Aangangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1068; Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3.

- 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 worden gedigitaliseerd.

Het lijkt goed mogelijk in de Omgevingswet datgene 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.

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 regelingen over soortenbescherming, jacht en hout en houtproducten. De regering kiest voor integratie in de Omgevingswet omwille van de grote raakvlakken op beleidsniveau (ook in de EU) en bij een deel van de bedrijven, dat te maken heeft met regels of toestemmingen voor zowel plaatsgebonden activiteiten als niet-plaatsgebonden handelingen.

Bij de inbouw van deze wetgeving krijgt de Omgevingswet – in de gereserveerde hoofdstukken 6, 7 en 8 – een apart regime voor algemene regels voor niet-plaatsgebonden 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, enzovoort) en voor ontheffing daarvan. Deze regels hebben een ander karakter dan de regels over plaatsgebonden activiteiten. Het is vrijwel altijd landelijk of Europees uniforme regelgeving, met slechts voor incidentele gevallen ruimte voor (gebiedsgericht) maatwerk. Onder andere omwille van 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 zaakgebonden 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 vooral 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 en de

Wet basisregistratie grootschalige topografie van 2013. Een voorstel voor de *Wet basisregistratie ondergrond*²⁰² is in januari 2014 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 te bereiken is door een niet-thematische samenvoeging, bijvoorbeeld door wetten over basisregistraties in één wet te bundelen.

Uit de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken²⁰³ blijkt dat het stelsel vrij goed functioneert, maar dat er enige verbeteringen wenselijk zijn. De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor een verdere integratie van de registratie en kenbaarheid van besluiten. Daarom kiest de regering voor integratie van deze wet in de Omgevingswet.

De Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie dient ter implementatie van de inspire-richtlijn²⁰⁴. 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. Als 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 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 tabel 9 wordt indicatief aangegeven in welke volgorde de verschillende wetsvoorstellen behandeld zouden kunnen worden. De planning is afhankelijk van 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 over bodem, geluid, grondeigendom en natuur 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.

²⁰² Regels omtrent de basisregistratie ondergrond (*Wet basisregistratie ondergrond*), 33 839.

²⁰³ Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.

²⁰⁴ 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).

Tabel 9: Schets van de modulaire aanpak.

Module 1	Module 2	Module 3
Ambtelijke voorbereiding loopt, inzet: gereed op datum inwerkingtreding Omgevingswet	Ambtelijke voorbereiding start, parlementaire behandeling terwijl Omgevingswet in werking treedt	Ambtelijke voorbereiding start na inwerkingtreding Omgevingswet
Omgevingswet Invoeringswet Omgevingswet Aanvulling bodem Aanvulling geluid Aanvulling grondeigendom Aanvulling natuur	Aanvulling milieu (niet-plaatsgebonden) Aanvulling water Aanvulling wegbeheer	

7.5 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 modernisering door te voeren die vooral 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 zo aangepast dat deze toepasbaar wordt voor het hele omgevingsrecht. Daarbij zullen bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, zoals doorzettingmacht 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.

Daarnaast zal het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb voorzien in opname van een hoofdregel in de Awb dat besluiten in werking treden met ingang van de dag na hun bekendmaking. De functie daarvan is om expliciet duidelijk te maken wanneer van een beschikking gebruik kan worden gemaakt.

In voorliggend wetsvoorstel is verder zo veel mogelijk aangesloten op de Awb. Verbijzonderingen en aanvullingen op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 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 Wabo, met eventuele doorwerking in provinciale verordeningen. Via de opname van deze wetten in de Omgevingswet vindt integratie van deze aspecten plaats.

Huisvestingswet, Leegstandwet

De Huisvestingswet regelt de woonruimteverdeling in geval van schaarste, het woningvoorraadbeheer via een huisvestingsverordening en bevat bovengemeentelijke bepalingen 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 leegstandsbeleid te voeren via een verordening. Het instrumentarium van de Huisvestingswet en de Leegstandwet heeft 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, onttrekken, samenvoegen of omzetten (=onttrekken) van woonruimte kunnen samengaan met bouwactiviteiten en soms met een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit. 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 wijziging²⁰⁵ 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. In verband met die recente wijziging is er van afgezien om de Warvw te integreren in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel. Omdat de Warvw gericht is 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.

²⁰⁵ 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).

Wet afschaffing plusregio's

Het voorstel²⁰⁶ 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 de Wet lokaal spoor (het behoeden van de staat en werking van lokale spoorweginfrastructuur). Artikel 12 zal opgaan in de Omgevingswet (zie paragraaf 7.3). 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 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, zijn niet gericht op plaatsgebonden activiteiten en lenen zich dus 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.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen zal worden gewijzigd door de Wet basisnet²⁰⁷. 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. Deze wijzigingswet 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

²⁰⁶ Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Kamerstukken 33 659).

²⁰⁷ Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) (Stb. 2013, 307).

het externe veiligheidsrisico van het vervoer van gevaarlijke stoffen aan een maximum wordt gebonden (de zogenoemde risicoplafonds). In de Wet basisnet 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 Wro. Deze ruimtelijk relevante regels zullen op de Omgevingswet worden gebaseerd.

8 OMZETTING EU-RICHTLIJNEN EN VERDRAGEN

8.1 Inleiding

In paragraaf 2.3 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.²⁰⁸

Voor een aantal van de in de Omgevingswet geïntegreerde beleids-terreinen en wetten geldt dat zij overwegend worden gestuurd door EU-regelgeving of internationaal recht. Het milieubeleidsterrein is daar een belangrijk voorbeeld van, maar ook op de terreinen water, natuur en bouwen drukken de EU-regelgeving en het internationaal recht een belangrijke stempel terwijl ook infrastructuur, cultureel erfgoed en luchtvaart hiermee 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 begripsbepalingen 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 gebruiksruijme (zie paragraaf 5.10) en de programma-aanpak van afdeling 3.2 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, evenals enkele EU-verordeningen en verdragen. Een groot deel van de richtlijnen en verdragen wordt in de Omgevingswet en in de uitvoerings-regelgeving ge(her)implementeerd. In de artikelsgewijze toelichting is meer concreet aangegeven waar sprake is van specifieke implementatie-(verplichtingen). In het onderstaande overzicht wordt globaal ingegaan op

²⁰⁸ Jaarverslag van de Raad van State van 2010, hoofdstuk Eenheid en verscheidenheid, blz. 71.

de voor dit wetsvoorstel belangrijkste EU-richtlijnen, verordeningen en verdragen. Latere aanvullingen van de Omgevingswet en de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zullen het beschrijven van andere richtlijnen of verdragen rechtvaardigen. Zo zal nog een aantal milieuaspecten worden geïntegreerd uit nu nog niet beschreven richtlijnen.

8.2 Europees landschapsverdrag

Het Europees landschapsverdrag²⁰⁹, dat is gesloten in het kader van de Raad van Europa, strekt tot erkenning van het belang van landschappen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed en als grondslag van hun identiteit. Het bevat afspraken over de formulering en uitvoering van landschapsbeleid gericht op het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden, over de bewustmaking en betrokkenheid van het publiek, over opleiding en onderwijs en over internationale samenwerking. Daarbij wordt – verwijzend naar het subsidiariteitsbeginsel en het Europees Handvest inzake lokale autonomie – aan partijen de ruimte gelaten om het verdrag uit te voeren in overeenstemming met het eigen beleid van het betrokken land, conform zijn eigen verdeling van bevoegdheden, grondwettelijke beginselen en administratieve procedures.

Implementatie in de huidige wetgeving

De overheidszorg voor landschap, als onderdeel van het leefmilieu, is neergelegd in artikel 21 van de Grondwet. De bepalingen van onder meer de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet 1998 en de Monumentenwet 1988 dragen bij aan de bescherming van landschappen. Het Rijk en de provincies zijn in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur²¹⁰ overeengekomen dat het generieke landschapsbeleid als rijkstaak is vervallen en tot de autonome taken van de provincies behoort.

Implementatie in het wetsvoorstel

Op grond van artikel 1.2 van het wetsvoorstel zijn landschappen onderdeel van de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 1.3 is de toepassing van de wet daarmee mede gericht op het bereiken en in stand houden van een goede landschapskwaliteit en op een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van landschap. Bestuursorganen van een overheid oefenen hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel mede uit met het oog op voornoemde doelen. Te denken valt aan het opstellen van een omgevingsvisie op grond van afdeling 3.1 van het wetsvoorstel. In het voorstel voor de Wet natuurbescherming is bepaald dat in de natuurvisie van het Rijk aandacht wordt besteed aan het rijksbeleid voor landschappen; dit beleid zal op grond van voorliggend wetsvoorstel deel uitmaken van de omgevingsvisie van het Rijk (zie ook paragraaf 7.3 van deze memorie van toelichting). Op grond van artikel 1.6 geldt de zorgplicht voor een ieder ook voor landschappen. De inspraak van het publiek, één van de eisen van het Europees landschapsverdrag, is neergelegd in afdeling 16.3 van het wetsvoorstel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Europees landschapsverdrag.

²⁰⁹ Het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

²¹⁰ Kamerstukken II 2010/12, 30 825, nr. 107.

8.3 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. Omdat grondwater een onderdeel is van de bodem, 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 7.4).

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 daarbij behorende uitvoeringsregelgeving). In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

8.4 Habitatrictlijn en vogelrichtlijn

De vogelrichtlijn en de habitatrictlijn hebben tot doel de bescherming van planten- en diersoorten 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 habitatrictlijn (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 valt 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 habitatrictlijn.

Implementatie in het wetsvoorstel

Hoewel de Wet natuurbescherming naar verwachting in 2015 in werking zal treden, is het eindperspectief dat deze wet opgaat in de Omgevingswet. Zie verder paragraaf 7.3. In de Omgevingswet worden al wel het beheerplan voor Natura 2000-gebieden, (onderdelen van) de natuurvisie en de vergunningsprocedure meegenomen en geïntegreerd. De artikelen 3.7, derde lid, en 3.8, derde lid, verplichten tot 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.

8.5 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 desbetreffende 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 is door 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 artikel 3.8, tweede lid, onder c, de verplichting opgenomen tot het vaststellen van het actieplan, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn mariene strategie. Uitwerking van de bepalingen over het programma van maatregelen van artikel 13 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.

8.6 Kaderrichtlijn water

De kaderrichtlijn 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 oppervlaktewa-

teren 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 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 het Rijk, de provincies en de 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 prioritair stoffen. Deze richtlijnen bevatten nog specifieke vereisten, die vooral een verdere uitwerking van het bovenstaande zijn.

Implementatie in het wetsvoorstel

In afdeling 2.4 van het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de overheidszorg voor (onder meer) water en grondwater vastgelegd en toegedeeld 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 stroomgebiedsbeheerplan 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 stroomgebiedsbeheerplan te operationaliseren. In het wetsvoorstel heeft dit zijn beslag gekregen in artikel 3.8, tweede lid, onder a: hierin wordt bepaald dat stroomgebiedsbeheerplannen worden vastgesteld voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied. Verder is in de artikelen 3.7, tweede lid, en 3.8, tweede lid, onder d, de verplichting opgenomen om regionale en nationale waterprogramma's vast te stellen. 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). Afdeling 4.1 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 afdeling 5.1 een vergunningplicht worden ingesteld voor een individuele toetsing. Bij lozingen zijn zowel algemene regels als vergunningen relevant. In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

8.7 Londen-protocol

Het Verdrag van Londen (Trb. 1973, 172) en het Londen-protocol uit 1996 (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27) regelen het storten van afval en andere stoffen op zee. Het Londen-protocol vervangt dit verdrag in zijn geheel voor staten die partij zijn bij het verdrag en het protocol. Het protocol verbiedt het storten van alle stoffen, met uitzondering van de stoffen opgenomen in bijlage I bij het protocol. Voor deze stoffen mag overwogen worden of ze in aanmerking kunnen komen voor storten op zee. Bijlage II bij het protocol geeft aan welke overwegingen hierbij gelden en welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele vergunning voor storten.

Implementatie in de huidige wetgeving

In hoofdstuk 6 van de Waterwet en hoofdstuk 6 van het Waterbesluit wordt de vergunningplicht voor storten van afvalstoffen op zee geregeld.

Implementatie in het wetsvoorstel

In artikel 4.3, tweede lid, aanhef en onder b van het wetsvoorstel wordt de grondslag gelegd voor rijksregels over de stortingsactiviteiten (dit betreft een meldingplicht bij storting door overmacht). In artikel 5.1, eerste lid, onder e is de vergunningplicht geregeld voor voorgenomen stortingsactiviteiten op zee.

8.8 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 om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben (voorafgaand aan de vergunningverlening) te onderwerpen aan een beoordeling van die aanzienlijke milieueffecten, respectievelijk het bijdragen aan integratie van milieuoverwegingen in de 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 hoofdstuk 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 afdeling 16.4 en de artikelen 13.6 en 17.5 (ook de artikelen 17.2 tot en met 17.4 zijn van toepassing); ze worden verder uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. 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, een programma of een omgevingsplan, 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 4.16.5.

De smb-richtlijn verplicht tot onafhankelijke kwaliteitsborging bij de plan-mer. Met het oog hierop is in het wetsvoorstel een toetsingsadvies 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 het toetsingsadvies van de Commissie mer bij een project-MER facultatief te laten zijn (te bepalen door de bevoegde instantie).

Met ingang van 15 mei 2014 is de mer-richtlijn voor project-mer gewijzigd. De uiterste implementatiedatum is 15 mei 2017 en verstrijkt dus voor de verwachte inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet. Zoals al aangegeven in paragraaf 2.3 betekent dit dat ook de huidige regelgeving nog moet worden aangepast aan de gewijzigde richtlijn.

8.9 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 (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) 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 artikel 2.15 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 afdeling 3.2 van het wetsvoorstel 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 desbetreffende programma is «uitgewerkt». Wanneer de (aangekondigde) nieuwe nec-richtlijn is opgesteld, en deze een planverplichting bevat, kan deze in afdeling 3.2 worden toegevoegd. Overigens geldt op grond van artikel 3.9 ook een meer algemene planverplichting: als uit de monitoring op grond van afdeling 20.1 blijkt dat niet tijdig wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, zal een programma moeten worden opgesteld dat erop is gericht om aan de omgevingswaarde te (blijven) voldoen. In paragraaf 4.3.9 wordt nader ingegaan op de verplichte programma's.

In artikel 20.1 staat de kernbepaling voor de monitoring: op grond van monitoring wordt bepaald of aan de omgevingswaarden wordt voldaan. In uitvoeringsregelgeving wordt het systeem van monitoring uitgewerkt en aangewezen wat het verantwoordelijke bestuursorgaan is voor het meten of berekenen van de kwalitatieve toestand van het desbetreffende aspect van de fysieke leefomgeving. De nec-richtlijn bevat concrete verplichtingen tot monitoring, die zullen worden uitgewerkt krachtens afdeling 20.1.

8.10 PRTR-verordening

PRTR staat voor Pollutant Release and Transfer Register. PRTR behelst de verplichting om bij bepaalde activiteiten een opgave te doen van verontreinigingen in lucht, water en bodem. De verplichting om te rapporteren rust op de bedrijven die de activiteit uitvoeren en daarbij boven de drempelwaarde uitkomen. De activiteiten staan in bijlage I van de EG-verordening 166/2005.

Implementatie in de huidige wetgeving

In hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer wordt verplicht tot de opzet van een meet- en registratiesysteem om te voldoen aan de eisen van de PRTR-verordening. Hier is eveneens een grondslag gelegd voor het vaststellen van eisen aan het systeem en de vorm van het verslag, bij ministeriële regeling. Voor fijnstof is dit gebeurd door middel van de uitvoeringsregeling EG-verordening PRTR en PRTR-protocol.

Implementatie in het wetsvoorstel

In artikel 20.6 is een grondslag gelegd om regels te stellen voor gegevensverzameling anders dan via monitoring. Op grond van artikel 20.7 moet dit in ieder geval gebeuren ter uitvoering van de PRTR-verordening. Daarnaast wordt bepaald in artikel 20.11 dat in ieder geval een landelijk register wordt ingesteld met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen.

8.11 Richtlijn industriële emissies

De richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) ziet op een geïntegreerde vergunningverlening en is een samenvoeging van eerdere richtlijnen, waarvan de IPPC-richtlijn²¹¹ 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 samenhangend een 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

²¹¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996, L 257).

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 in de Wabo, de Waterwet, de Wet milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Implementatie in het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel vinden de eisen uit de richtlijn industriële emissies een plek in de artikelen 4.3, 4.22 en 4.23 (delegatiegrondslag voor rijksregels over toepassing van beste beschikbare technieken) en artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, 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.

8.12 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 en fijnstof. Daarnaast gelden grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, PM₁₀, 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 datzelfde 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 afdeling 2.3, 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 afdeling 3.2 van het wetsvoorstel. Die afdeling 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 afdeling 19.1 wordt voorzien in een regeling bij een ongewoon voorval. Op grond van artikel 20.14 zal de verslaglegging over de luchtkwaliteit worden geregeld.

8.13 Richtlijn offshore veiligheid

Deze richtlijn (2013/30/EU) heeft als doel de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten beter te borgen door middel van strenge veiligheidseisen. De richtlijn is van toepassing op bestaande en toekomstige offshore olie- en gasinstallaties en activiteiten.

Volgens de richtlijn:

- Moet de vergunningverlenende autoriteit in de lidstaten ervoor zorgen dat offshore activiteiten alleen door «operators» worden verricht die beschikken over voldoende technische en financiële capaciteiten om de veiligheid en milieubescherming te waarborgen. Inspraak van de burger is nodig als het om nieuwe ontginningsgebieden gaat.
- Worden de «operators» van offshore activiteiten volledig aansprakelijk voor milieuschade veroorzaakt aan de beschermde zeedieren en natuurlijke habitats.
- Dient een noodplan opgesteld te worden voorafgaande aan de exploitatie en als andere lidstaten potentieel milieugevaar lopen, dan zendt de lidstaat voorafgaand aan het begin van de exploitatie de betrokken informatie aan de potentieel getroffen lidstaat toe.
- Dient een veiligheidszone rondom installaties waar offshore activiteiten worden verricht te worden ingesteld. Hierbinnen geldt een vaar- of verblijfsverbod voor derden, behoudens een aantal uitzonderingen. Eén van die uitzonderingen betreft een door de lidstaat verleende toestemming.

Implementatie in de huidige wetgeving

Momenteel vindt implementatie plaats door middel van aanpassing van de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling, de Wet milieubeheer, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling.

Implementatie in het wetsvoorstel

In de Omgevingswet wordt het toestemmingsvereiste om zich binnen een veiligheidszone te bevinden geregeld met de in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 5°, opgenomen omgevingsvergunningplicht voor het verrichten van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk.

8.14 Richtlijn omgevingslawaai

De richtlijn omgevingslawaai (2002/49/EG) beoogt bescherming tegen geluidhinder te geven, en verplicht daartoe de lidstaten een aanpak te bepalen 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 de artikelen 3.5, 3.7, eerste lid en 3.8, eerste lid worden de grondslagen neergelegd voor programma's, waaronder het actieplan uit de richtlijn omgevingslawaai, door gemeenten, provincies en het Rijk. In artikel 20.17 wordt bepaald dat geluidbelastingkaarten worden vastgesteld voor wegen, spoorwegen en luchthavens door de bestuursorganen die de actieplannen opstellen.

8.15 Richtlijn overstromingsrisico's

De richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EG) ziet op de beperking van de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het 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. Deze plannen moeten worden afgestemd met andere staten in het stroomgebiedsdistrict. 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 zijn in de artikelen 2.13 en 2.15 van het wetsvoorstel opgenomen. Afdeling 20.3 biedt specifieke grondslagen voor rapportages en voor overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten. Gelet op de EU-verplichtingen moeten programma's worden opgesteld voor onder meer stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer (artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's). In artikel 3.8, tweede lid, onder b, is daartoe een verplichting opgenomen tot het vaststellen van overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Artikel 3.7, tweede lid, bevat een verplichting voor het provinciale niveau. Overigens zal het huidige hoogwaterbeschermingsprogramma uit de Waterwet op een later moment worden overgebracht naar de Omgevingswet.

8.16 Richtlijn prioritaire stoffen

De richtlijn prioritaire stoffen (2008/105/EG) is, net als de grondwater-richtlijn, een aanvulling op de kaderrichtlijn water, waarin enkele onderdelen van die richtlijn die betrekking hebben op waterkwaliteitseisen 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 prioritare stoffen bepaald dat lozingen van (gevaarlijke) prioritare 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) prioritare stoffen te beëindigen of beperken is in de Nederlandse regelgeving niet uitdrukkelijk opgenomen.

Implementatie in het wetsvoorstel

Artikel 2.15, eerste lid, onder b is de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de bij deze richtlijn behorende dochterrichtlijnen, waaronder de richtlijn prioritare stoffen. In en op grond van afdeling 20.1 worden regels gesteld over monitoring van de omgevingswaarden.

8.17 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 vindt 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 toegedeeld. Specifiek gaat het om artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°: hierin wordt de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater toegedeeld aan de gemeente. Daarnaast artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2°, waarin de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, is toegedeeld aan het waterschap.

De regels over de afvoer van zuiveringsslib worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder b. De vergunningseis voor lozing op riolering is omgezet in algemene regels met vergunningplicht (eveneens artikel 4.3 en artikel 5.1, tweede lid, onder c). Omdat met de Omgevingswet het inrichtingenbegrip vervalt ten gunste van het activiteitenbegrip, vervalt ook een aparte grondslag voor lozingen buiten inrichtingen; daarom kunnen ook de besluiten worden geïntegreerd (in het grotere cluster voor algemene regels) en volstaat één grondslag voor lozingen.

8.18 Richtlijn toegang tot milieuinformatie, 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 toegang tot milieuinformatie en de 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 rechter²¹² zien op inspraak, toegang tot informatie en toegang tot de rechter, alle op het vlak van milieu. Het gedachtengoed van de richtlijnen is deels ook in andere EU-richtlijnen verwerkt.

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 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 de 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 milieuinformatie. Deze zullen op een later moment worden overgebracht vanuit de Wet milieubeheer. Verder zullen in uitvoeringsregelgeving op grond van afdeling 16.3 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 3.4 Awb van toepassing worden verklaard, zodat hiermee artikel 4.1 van de Wet milieubeheer is omgezet.

Ook voor programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

8.19 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 door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

²¹² 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 156).

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 die gericht zijn 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 dergelijke 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 artikel 2.28, onder b, van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het Rijk instructieregels vaststelt voor de externe veiligheidsrisico's van 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 wijzigen van een omgevingsplan of vaststellen een projectbesluit. Een vergelijkbare grondslag is te vinden in paragraaf 5.1.3 voor het stellen van beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

8.20 Verdrag van Aarhus

Het verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen. Het verdrag is onder andere geïmplementeerd in de mer-richtlijn, de richtlijn toegang tot milieuinformatie en de richtlijn over inspraak van het publiek (zie paragrafen 8.7 en 8.18).

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 Awb van overeenkomstige toepassing op plannen en programma's (van de richtlijn) te verklaren, tenzij andere specifieke regels gelden; artikel 4.1b om deze procedure buiten toepassing te laten als de mer-procedure geldt.

Implementatie in het wetsvoorstel

Hoofdstuk 21 van het wetsvoorstel is gereserveerd voor de bepalingen over openbaarheid van milieuinformatie. Deze zullen op een later moment worden overgebracht vanuit de Wet milieubeheer. Verder zullen op grond

van afdeling 16.3 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 3.4 Awb van toepassing worden verklaard, zodat hiermee artikel 4.1 van de Wet milieubeheer is omgezet. Ook voor programma's, het omgevingsplan en het projectbesluit is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

8.21 Verdrag van Granada

Het verdrag van Granada van de Raad van Europa is voor Nederland op 1 juni 1994 in werking getreden. De doelstelling is onder meer de bescherming en het behoud van architectonisch erfgoed om dit als referentiekader door te kunnen geven aan toekomstige generaties. Dit erfgoed omvat, vertaald naar de Nederlandse situatie, gebouwde en aangelegde monumenten, stads- en dorpsgezichten en gedeeltelijk bebouwde cultuurlandschappen. Het verdrag verplicht onder meer tot identificatie van het te beschermen architectonische erfgoed, het instellen van een wettelijke regeling ter bescherming van dit erfgoed inclusief passende controle- en goedkeuringsprocedures, het bevorderen van maatregelen ter verbetering van de fysieke leefomgeving in en rond dit erfgoed, adequate handhaving, het voeren van een geïntegreerd beleid gericht op behoud van dit erfgoed, het bevorderen van het gebruik en zo nodig herbestemming van (beschermd) architectonisch erfgoed en de zorg voor passende structuren voor informatievoorziening, overleg en samenwerking tussen het Rijk, de regionale en lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek.

Implementatie in de huidige wetgeving

Het verdrag van Granada is in het huidige stelsel geïmplementeerd via de Monumentenwet 1988 (aanwijzing van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (vergunningstelsel en bestuursrechtelijke handhaving), de Wet op de economische delicten (strafbepalingen), de Wet ruimtelijke ordening (onder meer borging van cultuurhistorische waarden via bestemmingsplannen en bescherming van werelderfgoed via het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), de Wet milieubeheer (milieueffectrapportage), de Woningwet (mogelijkheid voorrang te verlenen aan voorschriften in het belang van de monumentenzorg boven bepalingen Bouwbesluit 2012) en op decentraal niveau ook via de provinciale en gemeentelijke (erfgoed-)verordeningen (aanwijzing gemeentelijke en provinciale monumenten en beschermde gezichten).

Implementatie in het wetsvoorstel

De meeste van de voornoemde wetten en de decentrale verordeningen gaan op in het stelsel van voorliggend wetsvoorstel. Hierdoor zal het verdrag van Granada grotendeels geïmplementeerd worden bij of krachtens de Omgevingswet. De aanwijzing van rijksmonumenten zal worden geregeld in de voorgenomen Erfgoedwet, waarin de Monumentenwet 1988 zal opgaan voor zover deze niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel. De strafbaarstelling blijft geregeld in de Wet op de economische delicten.

8.22 Verdrag van Valletta

Het doel van het verdrag van Valletta van de Raad van Europa (ook wel het verdrag van Malta genoemd) is de bescherming van het archeologische erfgoed als bron van het Europese gemeenschappelijke geheugen en als middel voor geschiedkundige en wetenschappelijke studie. Het verdrag verplicht onder meer tot het instellen van een wettelijk systeem voor het inventariseren van archeologisch erfgoed, de aanwijzing van beschermde archeologische monumenten en gebieden, de conservering en instandhouding – bij voorkeur in situ – van het archeologisch erfgoed, het instellen van een meldplicht voor archeologische vondsten, het instellen van procedures voor archeologische activiteiten (vergunningverlening en toezicht), het verankeren van de archeologie in de ruimtelijke ordening, het doorvoeren van het beginsel dat de verstoorder betaalt, het waarborgen dat wetenschappelijk verantwoord wordt gewerkt door gekwalificeerde en bevoegde personen, het waarborgen dat milieueffect-rapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context en het tot stand brengen van archeologische onderzoeken, inventarisaties en kaarten over archeologische vindplaatsen of deze bij te werken.

Implementatie in de huidige wetgeving

Het Verdrag van Valletta is geïmplementeerd via de Wet op de archeologische monumentenzorg en het Besluit op de archeologische monumentenzorg. Hiermee werden de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer, de Woningwet, het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning en het Mijnbouwbesluit gewijzigd. Deze wijzigingen werken ook door in het stelsel van de Wabo en de Wro, vooral in de indieningsvereisten voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor activiteiten die de archeologische waarden kunnen verstoren, de voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg aan omgevingsvergunningen kunnen worden verbonden, de schadevergoedingsbepalingen, de borging van het belang van de archeologische monumentenzorg via de bestemmingsplannen en de grondexploitatie. Ook in de decentrale erfgoedverordeningen kunnen bepalingen zijn opgenomen in het belang van de archeologische monumentenzorg.

Implementatie in het wetsvoorstel

De meeste van de voornoemde wetten en de decentrale verordeningen gaan voor zover relevant op in het stelsel van voorliggend wetsvoorstel. Een aantal specifieke bepalingen over de archeologische monumentenzorg dat niet direct of niet uitsluitend gerelateerd is aan de fysieke leefomgeving zal landen in de voorgenomen Erfgoedwet. Hierin zal dat deel van de Monumentenwet 1988 opgaan, dat niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel. Het betreft de regelgeving over aanwijzing van (archeologische) rijksmonumenten, subsidieverstrekking, opgravingen, de meldingsplicht voor archeologische vondsten, eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. De Erfgoedwet en de Omgevingswet zijn daarmee complementair aan elkaar en borgen samen de implementatie van het verdrag van Valletta. De strafbaarstelling blijft geregeld in de Wet op de economische delicten.

8.23 Werelderfgoedverdrag

De op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1993, 6) van de Organisatie van de Verenigde Naties voor

Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), ook wel het werelderfgoedverdrag genoemd, is voor Nederland in werking getreden op 26 november 1992. De doelstelling van het verdrag is identificatie, bescherming, behoud, toegankelijk maken en overdragen aan komende generaties van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed. Het verdrag verplicht de lidstaten deze doelen te waarborgen voor zover het werelderfgoed op hun grondgebied ligt. Daarbij dienen ze er ook naar te streven het werelderfgoed een maatschappelijke functie te geven en de bescherming van het werelderfgoed te integreren in de ruimtelijke ordening. De lidstaten hebben een rapportageverplichting aan het werelderfgoedcomité over de wettelijke en bestuurlijke voorzieningen die zij hebben getroffen en andere voor de toepassing van het verdrag genomen maatregelen en de ervaringen daarmee. Tot slot bevatten de «Operational Guidelines» bij het verdrag de plicht tot het melden van grootschalige restauraties en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de waarde van het werelderfgoed.

Implementatie in de huidige wetgeving

Het werelderfgoedverdrag is in het huidige wettelijk stelsel geïmplementeerd via de Monumentenwet 1988, de Wabo, de Wro en de decentrale erfgoedverordeningen. De bescherming van het werelderfgoed in Nederland is geregeld via de aanwijzing als beschermd monument (op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau), als beschermd stads- of dorpsgezicht of anders via het bestemmingsplan, al dan niet voorgeschreven door het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Implementatie in het wetsvoorstel

De implementatie zal grotendeels via het wetsvoorstel gebeuren. De aanwijzing van gemeentelijke en provinciale monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en de bestemmingsplannen gaan immers alle over naar de Omgevingswet. Alleen de aanwijzing van rijksmonumenten gebeurt straks op grond van de voorgenomen Erfgoedwet, waarin de Monumentenwet 1988 opgaat voor zover die niet vervalt of overgaat naar voorliggend wetsvoorstel.

8.24 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 vooral uitgewerkt in hoofdstukken 2 en 4. Het voorgestelde artikel 4.27 is overigens niet gebaseerd op verplichtingen uit de zwemwaterrichtlijn, maar op nationaal recht. In hoofdstuk 2 (in het bijzonder de artikelen 2.18, eerste lid, onder d, onder 3°, 2.30 en 2.38) wordt de toedeling van bevoegdheden geregeld en een grondslag voor het beheer van zwemlocaties gelegd. Daaronder 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 zwembod in te stellen als de hygiëne of veiligheid daartoe aanleiding geeft en de vaststelling van het tijdvak voor het gebruik van zwemlocaties (badseizoen). Artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder g biedt de grondslag voor algemene regels over hygiëne en veiligheid van zwemmen en baden. Artikel 10.10 bevat een gedoogplicht voor het aanbrengen van tekens (ter voorlichting van het publiek over de kwaliteit van het zwemwater). In artikel 16.24 van het wetsvoorstel is bepaald dat de aanwijzing van zwemwater en zwemlocaties tot stand komt met toepassing van de afdeling 3.4 Awb. Hoofdstuk 20 bevat grondslagen voor het registreren en verzamelen van gegevens over zwemwater en zwemlocaties en het informeren van burgers (in het bijzonder artikel 20.11, onder d, en artikel 20.13).

Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt parallel aan de Omgevingswet vernieuwd, op basis van de uitgangspunten van de Omgevingswet en ingebouwd in de uitvoeringsregelgeving.

9 IMPLEMENTATIE, DIGITALISERING, UITVOERING, TOEZICHT EN HANDHAVING

9.1 Inhoud van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de uitvoering van de Omgevingswet is voorzien. Met uitvoering wordt hier bedoeld 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 iedereen – burgers, bedrijven en overheden – om daar uitvoering aan te geven. Een goede uitvoering, die bijdraagt aan de geschetste verbeterdoelen, is daarmee niet vanzelfsprekend. Behalve voldoen aan het wettelijk instrumentarium zijn er andere randvoorwaarden: 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 handelt over de elementen van de uitvoering die randvoorwaarden vormen 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 Wro en de Wabo heeft geleerd dat een goede implementatie veel voorbereidingstijd kost. Op tijd starten is noodzakelijk om te voorkomen dat de invoering van de Omgevingswet vertraging oploopt. Implementatieproducten (bijvoorbeeld digitale systemen) moeten op tijd beschikbaar zijn. Ook vanuit het consultatietraject wordt veel aandacht gevraagd voor de fasering en timing van de invoering. Op tijd beginnen is dan ook een eerste succesfactor voor een goede implementatie. Een tweede succesfactor is de inzet op kennis, kunde, houding en gedrag van degenen die met de wet moeten werken. Dat er geschikt instrumentarium is, betekent niet vanzelfsprekend 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 nemend, heeft het kabinet samen met provincies, gemeenten en waterschappen afgelopen jaar een verkenning naar de implementatie uitgevoerd. Het is de inzet van de regering om op basis van deze verkenning samen met de vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen eind 2014 een implementatieprogramma vast te stellen na consultatie van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven. De verkenning is opgezet volgens de MIRT-systematiek en de «sneller en beter»-aanpak, waarbij op basis van participatie van burgers, bedrijven, organisaties en overheden 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 zo goed mogelijk 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 voor klachten, kenniscentrum (beschikbaar stellen documenten); ook verzorgt het de monitoring 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 informatie over de fysieke leefomgeving en de regelgeving daarvoor (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 stelselherziening die met de Omgevingswet wordt beoogd. 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 wijzigingen van de uitvoering van VTH tot 2015 als gevolg van eerder ingezette ontwikkelingen en programma's.

Effect op de uitvoeringspraktijk

Een belangrijk onderdeel van de verkenning was een analyse van de effecten van de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving op de uitvoeringspraktijk. Het is immers cruciaal voor een goede werking van het nieuwe omgevingsrecht dat de uitvoeringspraktijk op zijn taak berekend is en daarmee over de juiste implementatieproducten beschikt. Het grootste effect wordt verwacht van de aanpassing van werkprocessen op het gebied van planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen en tussen organisaties. Er is meer samenwerking nodig, zowel tussen organisaties (vooral overheden) als binnen organisaties. Aanpassing van werkprocessen en digitale voorzieningen zal in veel gevallen wenselijk zijn. Specifieke aandacht is er voor gedrag en vaardigheden die nodig zijn om de Omgevingswet niet alleen naar de letter, maar naar de geest uit te voeren. Inzet op de benodigde gedragsverandering is cruciaal om de doelen van de Omgevingswet te halen. Daarom is tijdens de verkenning gebruik gemaakt van een «*Behavioural Insights Team*». Hierbij wordt gedragskennis benut om te komen tot een goed implementatieprogramma. Bij de verdere uitwerking van de invoeringsbegeleiding zal samen met gebruikers worden geïnventariseerd 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 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. Huidige knelpunten in het omgevingsrecht hangen namelijk deels samen met kennis, kunde, houding en gedrag. Bovendien vergemakkelijkt het de transitie naar het nieuwe stelsel door vooruitlopend op de Omgevingswet stappen te zetten naar een eenvoudig betere uitvoeringspraktijk. Daarbij gaat het om onderwerpen als het bieden van meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling (onder andere flexibel bestemmen), het verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming (onder andere de «sneller en beter»-aanpak) en het versnellen en verbeteren van algemene regels en vergunningen. Bijna altijd spelen cultuuraspecten, kennis en kunde een grote rol. Goede voorbeelden worden geïnventariseerd en gepresenteerd via een website. Ook vinden er excursies en bestuurlijke gesprekken plaats. Jaarlijks 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 ruimtelijke 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 worden de lessen betrokken die naar voren komen bij de «sneller en beter»-aanpak in de lokale en (boven-)regionale projecten van de Crisis- en herstelwet. Ook start medio 2014 een pilot waarin gemeenten en provincies nu al een omgevingsvisie opstellen.

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 is op de realiseerbaarheid van projecten. 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, komt er in het kader van de implementatie een meerjarig monitoringsprogramma voor de uitvoering van de wet. Doel hiervan is het verbeteren van het werken met de Omgevingswet, en zo nodig ook van de wet en de uitvoeringsregelgeving, 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 aan de 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 bijgedragen aan een kenbaar wettelijk stelsel. Ook zijn vernieuwing

van de wet en de uitvoeringsregelgeving slechts een deel van de beweging naar een eenvoudiger en beter omgevingsrecht. Het gaat er juist om een gezamenlijk leertraject van alle betrokken gebruikersgroepen te bewerkstelligen, gericht op de vier verbeterdoelen van de stelselherziening 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 wetten die in de Omgevingswet worden geïntegreerd in medebewind worden uitgevoerd door de decentrale overheden. 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 nationaal belang in het geding is (bijvoorbeeld de aanleg van energie-infrastructuur).

Het uitgangspunt is dat uitvoering (vergunningverlening, het ontvangen van meldingen en geven van maatwerkvoorschriften bij algemene regels) en toezicht en handhaving zo veel mogelijk worden belegd bij hetzelfde bestuursorgaan. Dat is veelal de gemeente.

De overheden die in medebewind zijn geroepen, 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 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. Naast de verschillende initiatieven op het terrein van digitalisering, stroomlijning en verbetering van de dienstverlening en verdergaande integratie van vergunningverlenings- en toezichtsactiviteiten in het kader van de Wabo, is in de periode 2009–2012 in een samenwerkingsverband tussen het IPO, de 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 29 omgevingsdiensten waarin kennis en deskundigheid zijn gebundeld. 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 omgevingsdienst. De vorming van dit landelijk dekkende netwerk is inmiddels vrijwel afgerond. Ook wordt gewerkt aan een landelijke uniformering en opschaling van de uitvoering van VTH-taken voor de meest risicovolle bedrijven naar zes van de 29 omgevingsdiensten;

- het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering van alle VTH-taken (zowel de taken die worden overgedragen aan de omgevingsdiensten als de taken die 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. Het streven is om deze medio 2015 volledig geïmplementeerd te hebben;
- het verbeteren van de samenwerking tussen Openbaar Ministerie/politie en het bestuur zodat Openbaar Ministerie en politie zich kunnen richten op de zwaardere zaken.

Vorming van omgevingsdiensten, kwaliteitsborging van de uitvoering en samenwerking zijn onderwerp van regeling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo, dat later zal opgaan in de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel wordt nader toegelicht in paragraaf 4.18.2.

Verkenning uitvoering VTH

In de domeinen milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, cultureel erfgoed, natuur en water zijn veel ontwikkelingen gaande, die gevolgen hebben voor de uitvoering door gemeenten, provincies en waterschappen. Naast het eerder genoemde PUmA, is recent 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 tijdsplan en dynamiek. De uitvoering van VTH blijft de komende jaren bovendien sterk in beweging, als gevolg van recente of verwachte 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. Private partijen gaan een steeds grotere rol in de uitvoering vervullen.

De komst van de Omgevingswet zal leiden tot een volgende groot-scheepse verandering. Het raamwerk wordt ingrijpend op de schop genomen: wettelijke instrumenten en procedures van een groot aantal 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 moet leiden 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 opener 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 doeltreffender en efficiënte uitvoering.

Ook de verbeterdoelen van de stelselherziening zoals beschreven in paragraaf 1.4 zijn direct relevant voor de uitvoering van VTH. Daarom is het van belang dat de betrokken overheden al in een vroeg stadium nagaan wat de gevolgen zijn van de 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 staat beschreven, is als onderdeel van de verkenning implementatie Omgevingswet, samen met de uitvoeringspraktijk de uitvoering van VTH onder de Omgevingswet verkend. Daarbij is specifiek bezien of de Omgevingswet en de verbeterdoelen effect zouden moeten hebben op randvoorwaarden en het ambitieniveau van de uitvoering van VTH. Het is de bedoeling om als vervolg hierop samen met de andere overheden tot afspraken te komen over een gezamenlijk implementatieprogramma waarbij er ook aandacht zal zijn voor de uitvoering van VTH.

Toezicht op de uitvoering

Het Rijk stuurt niet door voorafgaand toezicht op de uitvoering bij decentrale overheden. In lijn met de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, 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 waarop deze zijn belegd toereikend worden opgepakt. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag. Het gaat dan om het toezicht op een juiste, toereikende en 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 wordt uitsluitend 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 biedt alleen mogelijkheden 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 is 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 het stellen van eisen aan werkprocessen bij toezicht en handhaving. De desbetreffende regeling in paragraaf 5.2 Wabo zal vervallen als de hiervoor aangestipte wijziging van de Wabo, gericht op wettelijke verankering van de resultaten van PUmA, is aangenomen en in werking treedt. Met die wetswijziging zal een grondslag worden geboden om voor toezicht, handhaving en vergunningverlening kwaliteitseisen te stellen die niet alleen betrekking hebben op de werkprocessen, maar ook op deskundigheid en capaciteit. Deze regeling zal te zijner tijd via de Invoeringswet Omgevingswet opgaan in de Omgevingswet.

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. Het is 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 periodiek en steekproefsgewijs (onaangekondigde) controles uitvoeren bij alle onder toezicht staanden. Dat geldt ook voor 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, 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 de eigen verantwoordelijkheid voor een toereikende naleving waar te maken door zelf de naleving structureel te borgen. In paragraaf 4.18.3 is ingegaan op het onderwerp private borging van regelnaleving in combinatie met een daarop afgestemd overheidstoezicht. Deze combinatie kan, mits zorgvuldig vormgegeven, ertoe bijdragen dat de onder toezicht staande zijn verantwoordelijkheid neemt, een betere naleving wordt verzekerd en administratieve en bestuurlijke lasten verminderen.

Wanneer onder toezicht staanden verwijtbaar en in ernstige mate stelselmatig regels overtreden, moet dit effectief worden bestraft; *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 de 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 toereikend wordt gehandhaafd. Bij niet-meldingsplichtige activiteiten zal een toezichthouder er zelf toe kunnen overgaan om bijvoorbeeld een klachtentelefoon of -loket in te stellen, om het daarmee burgers 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.

Gemeenten en omgevingsdiensten zullen op grond van de afgesproken kwaliteitseisen voor de VTH-taken hun toezicht op de naleving van zowel vergunningen als algemene regels op een toereikende 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.

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. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. 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 is gericht op twee verbeteringen. Ten eerste op betere informatievoorziening: de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment en hergebruik van informatie. Ten tweede op het beter ondersteunen van processen van de actoren die de wet uitvoeren, zoals het ondersteunen van een digitale aanvraag. Om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen, te verbeteren, te versnellen en te vereenvoudigen, worden de verbeteringen stapsgewijs gerealiseerd. Het regeerakkoord «Bruggen slaan»²¹³ 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.»

In het regeerakkoord is verder opgenomen dat er een databank voor ruimtelijke gegevens moet komen, waarmee informatie makkelijker wordt ontsloten.

In de kamerbrief «Visie Digitale Overheid 2017»²¹⁴ wordt een aanpassing van de Awb aangekondigd die de verbeterdoelen van de stelselherziening ondersteunt. In het kader van de digitale dienstverlening zal digitaal kennisgeven, digitaal ter inzage leggen en het digitaal indienen van zienswijzen op grond van de Omgevingswet worden geaccepteerd. Het stapsgewijs toegroeien naar verbeteringen betekent dat het huidige niveau van digitale voorzieningen tijdig moet zijn aangepast voor de Omgevingswet. Volgens een eigen tijdspad kan de realisatie van het streefbeeld ter hand worden genomen. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen maken eind 2014 afspraken over het streefbeeld, de uitvoering en het tijdspad. De besluitvorming hierover wordt voorbereid in het Uitvoeringsprogramma Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving (GOAL). Het programma GOAL heeft tot doel om te komen tot een goed werkend digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet. Het wordt uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden.

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 plannen en voegt er nog enkele aan toe, zoals de melding.

²¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

²¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280.

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 houdt in: het door de overheid digitaal beschikbaar stellen van alle voor burgers en bedrijven relevante informatie, het bevorderen van digitale communicatie tussen de overheid en burgers en bedrijven, het vergroten van de gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid van de digitale overheid en het verbeteren van het gebruik van digitale gegevens door de overheid. De mogelijkheid tot digitale communicatie met de overheid is geen verplichting. Met het scheppen van de mogelijkheid gaat het daarbij onder meer om het verder ontwikkelen van een basisinfrastructuur en basisregistraties 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. Door werk te maken van de eenmalige uitvraag van gegevens en verbetering van de kwaliteit en gebruik van gegevens is winst te behalen.²¹⁵ De Omgevingswet sluit, waar mogelijk, op deze ontwikkeling aan en werkt deze visie uit voor het digitaal stelsel in de fysieke leefomgeving.

Aanpak digitalisering

De inzet op de digitale informatievoorziening levert een belangrijke bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening en kan de maatschappelijke baten van de ingerichte gegevensvoorziening vergroten. Deze voorzieningen zijn mede bepalend voor de uitwerking van de Omgevingswet, maar zullen niet allemaal gereed zijn bij de inwerkingtreding. 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 het Omgevingsloket online voorbereid moet zijn op een digitale vergunningaanvraag en melding volgens de Omgevingswet. Onder meer omgevingsplannen en omgevingsvisies moeten via Ruimtelijkeplannen.nl 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. De ontwikkeling hiervan vindt gefaseerd plaats. Een beschrijving van de beoogde digitaliseringswinst van het omgevingsplan is opgenomen in paragraaf 4.2.4. 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. Belangrijk uitgangspunt van de visie is dat voor daadwerkelijke verbetering het onvoldoende is om losse voorzieningen te beschouwen. Het gaat er om een werkend en samenhangend stelsel op te zetten, waarin voorzieningen qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevensuitwisseling kunnen samenwerken. Dit stelsel wordt de «Laan van de Leefomgeving» genoemd. In dit beeld wordt het stelsel verdeeld in een centrale gegevensinfrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden. Op deze infrastructuur zijn ICT-voorzieningen aangesloten als Omgevingsloket online, die op een gestandaardiseerde manier gegevens aanbieden die burgers, bedrijven en overheden in de praktijk nodig hebben. Vanuit de verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) zijn informatiehuizen op de Laan van de Leefomgeving aangesloten die gegevens over de fysieke leefomgeving verzamelen onder andere door onderzoek en monitoring. Bronhouders

²¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 926, nr. 1.

zijn verantwoordelijk voor de bruikbaarheid en bestendigheid van de geleverde gegevens.

Deze visie dient om de Omgevingswet goed af te stemmen op het gebruik van digitale voorzieningen. Ook biedt de visie het raamwerk op basis waarvan wordt gekozen 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, bedrijven en overheden en naar de mate waarin de digitale informatievoorziening een bijdrage levert aan de verbeterdoelen van de stelselherziening. Maatschappelijke kosten-batenanalyses worden hierop uitgevoerd. Het resultaat hiervan zal onder andere worden uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving. Hierbij kunnen eisen worden opgenomen over standaarden en het beschikbaar stellen van informatie.

Informatiebehoefte en digitaal streefbeeld

Bij de digitalisering van de Omgevingswet staat de gebruiker centraal. Dit zijn initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagsinstanties:

- initiatiefnemer: burger, bedrijf of overheidsorganisatie die iets wil (laten) veranderen in de fysieke leefomgeving en wil weten welke regels voor hem gelden;
- belanghebbende: burger, bedrijf en overheidsorganisatie die wil kunnen reageren als er iets gaat veranderen;
- bevoegd gezag: overheidsorganisatie die besluit over de regels, kaders en kwaliteit van de fysieke leefomgeving, of een gevraagde verandering mag en die toezicht houdt of dat wat mag volgens de regels en kaders gebeurt. De uitvoerders binnen het bevoegd gezag zijn: beleidsmedewerkers en juristen die nieuwe en gewijzigde visies, programma's, omgevingsplannen en verordeningen opstellen, behandelaars die ingediende vergunningaanvragen en meldingen beoordelen en toezichthouders/handhavers die beoordelen of realisatie en gebruik volgens de regels en gestelde eisen gebeurt, en zo niet, corrigerend optreden.

Het kunnen beschikken over informatie helpt gebruikers om de Omgevingswet goed uit te voeren. De informatiebehoefte hangt af van de rol van de betrokkenen in het beleids- en uitvoerings proces:

- De initiatiefnemer wil informatie die voor hem eenvoudig te vinden en begrijpelijk is. Hij wil informatie op maat, toegespitst op zijn initiatief, waarbij duidelijk wordt of zijn initiatief binnen de regels past en of daar een vergunning of melding voor nodig is. Als dat nodig is, wil hij eenvoudig een vergunningaanvraag of een melding kunnen indienen met hergebruik van informatie die binnen de overheid beschikbaar is. Hij wil de voortgang van de behandeling kunnen volgen. Ook wil hij weten welke algemene regels voor hem gelden.
- De belanghebbende wil op de hoogte blijven en kunnen meepraten over plannen en initiatieven die gevolgen hebben voor zijn leefomgeving. Hij wil informatie waarin hij geïnteresseerd is zoals nieuwe omgevingsvisies, programma's, omgevingsvergunningen, maar ook aanvragen om omgevingsvergunningen, meldingen, beleidsinformatie en onderzoeken eenvoudig kunnen vinden. Hij wil (automatisch) geattendeerd worden op nieuwe initiatieven in zijn buurt. Als een plan of initiatief hem niet bevalt wil hij eenvoudig een zienswijze, bezwaarschrift of beroepschrift kunnen indienen.
- Bij het bevoegd gezag wil de behandelaar voor het beoordelen van een specifieke vergunningaanvraag of melding, eenvoudig kunnen vinden welke regels hiervoor gelden en wat het beleid is waarmee hij in zijn beoordeling rekening moet houden. Hij wil ook weten welke besluiten,

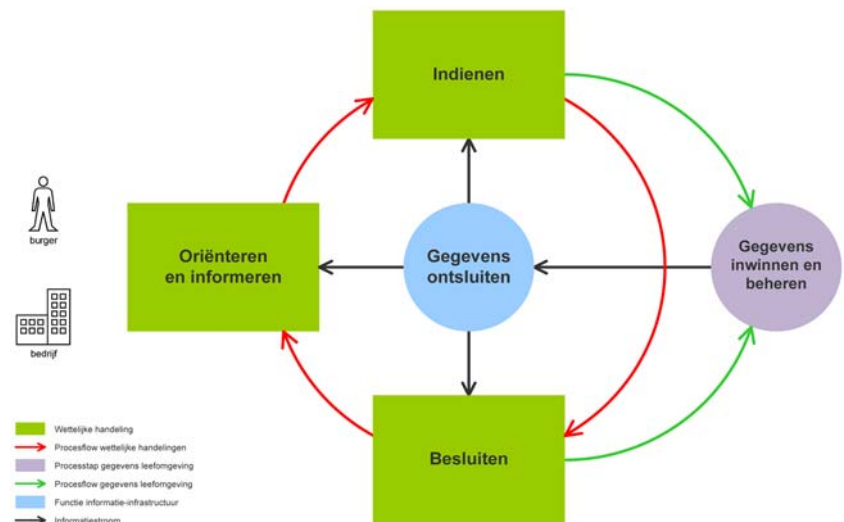
zoals vergunningen, in het verleden zijn genomen en welke aanvragen en meldingen in procedure zijn. Ook de beleidsmedewerker of jurist wil informatie die hij nodig heeft eenvoudig kunnen vinden. Het gaat dan om zowel vastgestelde als in procedure zijnde omgevingsvisies, programma's, algemene rijksregels, verordeningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Waar hergebruik van onderzoek mogelijk en van belang is wil hij erover kunnen beschikken.

Samengevat wil iedereen eenvoudig en snel informatie op maat kunnen vinden. Voor initiatiefnemers en belanghebbenden geldt aanvullend de behoefte om eenvoudig een aanvraag te kunnen indienen en op eenvoudige wijze informatie van overheden te kunnen ontvangen. Overheden hebben in hun rol als bevoegd gezag behoefte aan toegang tot informatie van andere overheden. Dit streefbeeld van de informatiebehoefte zal dienen als «stip op de horizon» bij de uitwerking en fasering.

Processen en informatie

In alle processen en door alle betrokkenen in de beleids- en uitvoeringsketen wordt informatie gegenereerd die van belang is voor andere betrokkenen en in andere processen in de keten. Daarbij is het van belang dat alle gebruikers over dezelfde informatie kunnen beschikken. In figuur 6 is het digitaal stelsel schematisch weergegeven.

Figuur 6: Schema van het digitale stelsel.



Hierna worden de onderdelen toegelicht aan de hand van streefbeelden per gebruiker. De wens van de verschillende gebruikers wordt beschreven. De realisatie van de wensbeelden zal stapsgewijs moeten plaatsvinden.

1. Oriënteren en informeren – deze functie ondersteunt de gebruiker bij het vinden van informatie op maat. De initiatiefnemer kan nagaan of zijn voorgenomen activiteit mogelijk is, of hij voor zijn activiteit vergunning- of meldingsplichtig is en welke algemene regels gelden of maatregelen van toepassing zijn. Hij wil de voortgang van de behandeling kunnen volgen. De belanghebbende wil op de hoogte blijven en kunnen meepraten over plannen en initiatieven die gevolgen hebben voor zijn leefomgeving. Hij wil (automatisch) worden geattendeerd op nieuwe initiatieven in zijn buurt en op (wijzigingen) van bepaalde informatie zoals regels, plannen of overschrijdingen van kwaliteitsnormen.
2. Indienen – deze functie ondersteunt de initiatiefnemer als gebruiker bij het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag bij vergunning-

- aanvragen, het doen van een melding of het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. Het indienen moet eenvoudig kunnen met hergebruik van binnen de overheid beschikbare informatie.
3. Besluiten – deze functie ondersteunt het bevoegd gezag bij het nemen van beslissingen over voorstellen, verzoeken en bevindingen. Het bevoegd gezag wil beschikken over door anderen uitgevoerde onderzoeken zodat hetzelfde onderzoekswerk niet opnieuw wordt gedaan. De behandelaar wil voor het beoordelen van een specifieke vergunningaanvraag of melding, eenvoudig kunnen vinden welke regels hiervoor gelden en wat het beleid is waarmee hij in zijn beoordeling rekening moet houden. Hij wil ook weten welke vergunningen in het verleden zijn afgegeven en welke aanvragen en meldingen in procedure zijn.
 4. Gegevens inwinnen en beheren – deze functie betreft het verzamelen, valideren en verwerken van gegevens over de fysieke leefomgeving en het klaar zetten van de gegevens voor het ontsluiten. Hieronder valt ook eventuele samenwerking die plaatsvindt om gegevens te verzamelen. Hier bevinden zich de informatiehuizen. Informatiehuizen zijn autonoom in de organisatie binnen hun eigen huis. Informatiehuizen (zoals water, bodem, lucht en geluid) verzamelen informatie met een bepaalde kwaliteit en leveren deze op een bruikbare manier aan. Met informatiehuizen worden heldere afspraken gemaakt over de aansturing, over de kwaliteit van de gegevens, hoe deze gevalideerd worden en welke standaarden van toepassingen zijn. 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. Voor een aantal huizen zal blijken dat rondom kwaliteit en bestendigheid nog slagen nodig zijn. Het is aan de huizen zelf na te gaan of dit een likje verf betreft of een grote verbouwing.
 5. Gegevens ontsluiten – de verzamelde gegevens worden ter beschikking gesteld (al dan niet via een ICT-voorziening) aan de gebruikers. De informatie wordt ontsloten via de Laan van de Leefomgeving. Om toegang te krijgen tot deze Laan worden afspraken gemaakt over de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens voor de gebruiker in de praktijk. De Laan bouwt voort op de huidige Inspire-wetgeving, waarin vooral de vindbaarheid van gegevens wordt gestandaardiseerd. Het model is een streefbeeld en een groeimodel. Om het digitale stelsel te laten functioneren moeten vier overkoepelende thema's nader worden verkend en uitgewerkt. Dit betreft het toevoegen van geo-coördinaten aan besluiten, het toevoegen van beslisbomen aan alle wet- en regelgeving, het afspreken van standaarden en het ontkoppelen van functionaliteiten.

Toevoegen van geo-coördinaten aan besluiten

Met het oog op de voorbereiding van besluitvorming moeten voor de gebruiker gegevens over de fysieke leefomgeving 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 zo veel mogelijk te ontsluiten op digitale kaarten. Daarbij is voor elk instrument een koppeling met locatiegegevens (geo-coördinaten) nodig.

Op het gebied van het toepassen van geo-coördinaten lopen meerdere ontwikkelingen. De belangrijkste zijn Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) en de Basisregistratie Grootchalige Topografie. De Omgevingswet sluit hierbij aan.

Ook voor de 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 en het handhavingsbesluit. Ook de procesinformatie van besluiten wordt op termijn digitaal ontsloten.

Toevoegen van beslisbomen

Digitale dienstverlening vraagt meer dan er voor zorgen dat alle gegevens ergens te vinden zijn. Het toegankelijk maken daarvan voor initiatiefnemers, belanghebbenden en behandelaars is van groot belang voor een effectieve Omgevingswet. Het streefbeeld is dat informatie zo veel mogelijk op maat wordt aangeboden. Beslisbomen hebben een belangrijke rol in het op een gebruikersvriendelijke manier inzicht geven in wet- en regelgeving aan gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Van overheden die wet- en regelgeving publiceren op internet wordt verwacht dat zij ook de bijbehorende beslisbomen publiceren en beheren. Vanuit de beslisbomen kan dan weer worden verwezen naar wet- en regelgeving voor extra informatie.

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 standaarden die op dit moment zijn vastgelegd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. In deze 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.

Bij standaardisatie wordt zo veel mogelijk aangesloten bij wereldwijde, Europese en Nederlandse open standaarden maar ook bij EU-richtlijnen zoals de Inspire-richtlijn.

Ontkoppelen van functionaliteiten

Veel systemen hebben nu meerdere functies. Ook komt het voor dat er meerdere systemen zijn voor één functie. Om tot een inzichtelijke en doelgerichte inrichting van het digitaal stelsel Omgevingswet te komen, is het gewenst dat systemen zo veel mogelijk één functie hebben en dat er voor één functie één systeem is. Zo kan ook beter gebruik worden gemaakt van bestaande en toekomstige generieke e-Overheidsvoorzieningen.

10 EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

10.1 Algemeen

Om voorafgaand aan de in werkingtreding van de Omgevingswet een inschatting te kunnen maken van de gevolgen hiervan voor de samenleving, is een aantal toetsen uitgevoerd op basis waarvan advies is uitgebracht. Het gaat 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 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 uitvoeringsregelgeving. In hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting wordt gekeken naar de specifieke opmerkingen en adviezen die zijn gegeven per hoofdstuk van het wetsvoorstel. De geschetste effecten van het wetsvoorstel zijn betrokken bij de verwerking van de consultatie door de regering. Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven 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 bandbreedtes daarin. 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 bandbreedtes aangegeven, waaronder bij de kennisnamekosten. Alle potentiële financiële effecten zijn kwalitatief beschreven, maar het onderzoeksbureau heeft 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 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 zullen 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 om²¹⁶:

- bedrijven die in de fysieke leefomgeving projecten uitvoeren (6.000 bedrijven);
- bedrijven die adviseren over projecten in de fysieke leefomgeving (7.000 bedrijven) en
- bedrijven die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden, bijvoorbeeld door uitstoot van emissies (136.000 bedrijven).

Voor de eerste twee groepen bedrijven, samen circa 13.000 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 136.000 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 in de regel pas op de hoogte stellen van de regelgeving op het moment dat zij er mee te maken krijgen.

²¹⁶ 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.

Structurele lastenreductie

Ten behoeve van dit wetsvoorstel zijn de meest waarschijnlijke aard en omvang van de baten en lasten van de Omgevingswet onderzocht. Hieruit komt een structurele lastenreductie naar voren van € 10,8 tot € 15,4 miljoen per jaar voor bedrijven en van € 0,5 miljoen per jaar voor burgers. De belangrijkste administratieve lastenreducties worden voorzien doordat er minder visies, plannen en verordeningen²¹⁷, met bijbehorende kennisname- en procedurelasten, nodig 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. Zoals eerder beschreven in deze memorie van toelichting is de ambitie 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 worden herzien. Een verdere structurele lastenreductie zal dan ook op het niveau van de uitvoeringsregelgeving moeten worden behaald. In het onderzoek zijn de benodigde aanpassingen in de bestaande ICT-voorzieningen meegenomen. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt daarnaast nagegaan welke kansen digitalisering biedt om de uitvoering van de Omgevingswet te ondersteunen. Voor het verbeteren van de gegevensvoorziening aan gebruikers levert een kosten-batenanalyse informatie om tot een prioriteitstelling en fasering te komen. De besluitvorming over de verbeteringen in de digitalisering vindt plaats door het Rijk samen met de uitvoerende overheden. Het maakt onderdeel uit van de verkenning implementatie (zie paragraaf 9.4).

In het onderzoek wordt geconstateerd 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 extra aan leges moeten betalen voor de milieucomponent in de omgevingsvergunning. Momenteel bestaat er een verbod op het heffen van leges voor bepaalde milieuactiviteiten; dat is 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. De betrokken onderzoekers concluderen dat hun 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. Bij de uitwerking van de grondslag en hoogte van de leges is hiervoor extra aandacht nodig. In het kader van de totale stelselherziening wordt bovendien bezien of financiële afspraken nodig zijn.

²¹⁷ Gemeenten hebben nu vaak tientallen bestemmingsplannen, terwijl ze met één omgevingsplan kunnen volstaan.

Nederland gaat in vergelijking met buurlanden verder met het vereenvoudigen van het omgevingsrecht. 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 de bedrijfseffectentoets. De betrokken onderzoekers constateren dat door de Omgevingswet naar verwachting de concurrentiepositie ten opzichte van andere landen niet verslechtert en op termijn eerder wordt 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 het onderzoek 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, en die binnen één sector werkzaam zijn. Naast een structureel effect kan de aanpassing in de leges een tijdelijk effect hebben op de marktwerking voor bedrijven die een nieuwe vergunning aanvragen of een oude vergunning moeten actualiseren en daarvoor leges moeten 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 kan worden ingespeeld 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

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is 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 voor gemeenten, van € 2,1 tot € 2,2 miljoen voor provincies en van nog eens € 1,8 miljoen 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 van lasten mogelijk, zoals vermindering van onderzoekslasten. De 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. Tot slot 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 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 desbetreffende overheden.

Naast lastenreductie en aanvullende inkomsten, levert de Omgevingswet overheden ook incidentele toename van lasten op, omdat zij intensief kennis zullen moeten nemen van de inhoud van de Omgevingswet. De betrokken onderzoekers concluderen dat dit leidt tot een incidentele lastentoename van € 45,8 tot € 95,9 miljoen voor gemeenten, € 3,2 tot € 6,9 miljoen voor provincies en € 4,4 tot € 10,9 miljoen 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) en het uitvoeringsprogramma GOAL (zie paragraaf 9.4). Eind 2014 zal het kabinet samen met het IPO, de VNG en de UvW een implementatieplan en uitvoeringsprogramma GOAL vaststellen en afspraken maken over de bekostiging ervan.

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 te kunnen inschatten als kansen of risico's.

De integrale benadering die in de Omgevingswet is verankerd, zal volgens het PBL zorgen voor een evenwichtige afweging tussen de diverse belangen, inclusief de milieu en natuurbelangen. Voorwaarde hierbij zal dan wel zijn dat hieraan een integrale langetermijnvisie 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 kansen die het PBL noemt 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 «stapeling van flexibiliteit» die het PBL noemt. 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. Omdat er 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 werklust. Zowel de Afdeling als de Raad concluderen dat nog niet te overzien is welke gevolgen de Omgevingswet zal hebben voor de werklust 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 werklust. In overeenstemming met het verzoek van beide instanties zullen de in- en uitvoeringsregelgeving ter toetsing worden voorgelegd 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 geringe toename van het aantal beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 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 werklust, 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 een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit is op veel manieren kennis en expertise betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingswet. De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI)²¹⁸ en daartoe ingestelde adviesgroepen²¹⁹ hebben adviezen uitgebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een voorlichting uitgebracht, waarin de Afdeling ingaat op een aantal fundamentele vragen over het voornemen te komen tot een Omgevingswet.²²⁰ Over de kabinetsnotitie Stelselwijziging Omgevingsrecht²²¹, 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 internetconsultatie²²² 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 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 voorgelegd aan het IPO, de VNG, de UvW en de Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV). De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW)²²³ heeft op grond van de Waterwet adviesrecht op onderdelen die water betreffen.

²¹⁸ Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, briefadvies «Omgevingswet: kans voor kwaliteit», 2001/07, 4 november 2011.

²¹⁹ Er zijn vijf adviesgroepen in het leven geroepen, samengesteld 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.

²²⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, bijlage 4.

²²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

²²² Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 4.

²²³ Deze commissie wordt opgeheven per 1 juli 2014.

Ook de vijf adviesgroepen die zijn ingesteld ter begeleiding van de stelselherziening hebben geadviseerd: de Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, de Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, de Adviesgroep Water en de Adviesgroep Wonen en 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). Daarnaast is ook aan VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst NL (de vereniging van omgevingsdiensten), de G4 (het samenwerkingsverband van de vier grote steden) en het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) gevraagd om te reageren op het wetsvoorstel. Andere reacties kwamen van de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Prorail, Brandweer Nederland, GGD Nederland en GHOR Nederland, Geonovum, de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM) en het College van Rijksadviseurs (CRA). 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 2.8 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 vraagt. 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 zijn ingebouwd voor de waarden die de wet moet beschermen.

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 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 zo veel 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. De NEPROM stelt vast dat bij de uitwerking van de Omgevingswet veel zal afhangen van de bestuurscultuur. De Omgevingswet geeft immers de ruimte voor flexibiliteit, maar biedt ook de mogelijkheid om zaken «dicht» te regelen.

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 bedrijven bij elkaar worden gebracht. Ook VNO/NCW is voorstander om regels voor bedrijven te bundelen. 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 procedures die gevolgd moeten worden voor de mer niet meer vormgegeven in een apart hoofdstuk, maar geïntegreerd in hoofdstuk 16 dat over procedures handelt. Het was ook een uitdrukkelijke wens van de Commissie mer om de mer-procedures een regulier onderdeel van het planproces te laten zijn. Initiatiefnemers en overheden vinden direct welke procedurестappen moeten worden doorlopen voor de kerninstrumenten van het wetsvoorstel, inclusief de mer-procedures.

Strikt afscheiden van de bepalingen die gericht zijn tot particulieren, of althans de grondslag bieden om dergelijke bepalingen te stellen in de uitvoeringsregelgeving, zou de samenhang in het wetsvoorstel en de leesbaarheid daarvan voor bevoegde instanties en rechters echter te zeer beperken. Daarom heeft de regering er op wetsniveau niet voor gekozen deze afscheiding door te voeren. Wel zal op het niveau van algemene maatregelen van bestuur, waar de inhoudelijke regels voor overheden, burgers en bedrijven te vinden zijn, de doelgroepenbenadering centraal staan. Regels worden daar per doelgroep gebundeld; waar regels zich tot meerdere doelgroepen richten, staan burgers en bedrijven voorop. 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 7.4 van deze memorie van toelichting. Enkele partijen, waaronder Natuur en Milieu, vroegen ook om een nadere toelichting op de aansluiting tussen het huidige wettelijke regime en de nieuwe regelgeving. Die aansluiting zal worden uitgewerkt in de Invoeringswet Omgevingswet.

Regeldruk en verhouding tussen wet en 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 vooral op het niveau van uitvoeringsregelgeving. Bij de uitwerking daarvan zal voor nieuwe regels nadrukkelijk worden gekeken of ze 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, zoals VNO/NCW en Natuur en Milieu, ziet graag op wetsniveau inhoudelijke keuzes voor toedeling van bevoegdheden, toetsingskaders en normering.

De systeemkeuze om deze facetten niet uitputtend 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 wel diverse aanpassingen in het wetsvoorstel gedaan. Deze aanpassingen geven meer sturing en duiding 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.
- Op veel plaatsen in het wetsvoorstel zijn inhoudelijke doelen of criteria opgenomen.
- In het wetsvoorstel is voor elke activiteit zichtbaar gemaakt welk belang bij de verlening of weigering van een vergunning aan de orde is.
- 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).
- De hoofdregel voor de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening (gemeente is bevoegd gezag) is in het wetsvoorstel opgenomen, waarbij gevallen zijn aangegeven van mogelijke uitzonderingen in de uitvoeringsregelgeving.
- Delegatiegrondslagen zijn zo veel mogelijk gebundeld. Ze zijn verwoord als verplichte delegatie als het Europese verplichtingen betreft of als nu al zeker is dat uitvoeringsregelgeving zal worden gemaakt.

Bescherming kwetsbare waarden

Ten aanzien van milieu en natuurbelangen ziet het PBL, zoals beschreven in paragraaf 10.4, kansen, maar ook risico's in de gekozen aanpak. Kansen ziet het PBL vooral 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 het actief bereiken 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 gaan van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook Natuur en Milieu pleit voor criteria bij gebruik van flexibiliteitsbepalingen, toetsingskaders en omgevingswaarden.

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 tenminste 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 «stapelings» van flexibiliteitsbepalingen die het PBL beschrijft 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. Dat beklemtoont dat de regeling bedoeld is om duurzame innovaties mogelijk te maken. In dat verband mag soms verder worden gegaan 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 betreft daarnaast het niet opnemen van het begrip «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 jurisprudentie die hieraan verbonden is – een belemmering zou vormen voor de beoogde integraliteit van het omgevingsplan. Zie ook paragraaf 4.4.3.

Ook bepleit het PBL een versterkte en expliciete rol van beginselen. Het gaat dan vooral 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 milieubeleid van de EU en daarmee ook voor dat van de lidstaten. De regering constateert echter dat deze beleidsbeginselen niet breed op het gehele omgevingsrecht toepasbaar zijn. In paragraaf 2.3 is ingegaan op de visie van de regering op het omgaan met beleidsbeginselen in het wetsvoorstel.

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 aangescherpt om de uitvoering van maatregelen die in programma's zijn opgenomen te verplichten. 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. Ook vraagt zij zich af 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 het wetsvoorstel 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 als de gevolgen groter zijn dan verwacht, kan met

voorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit worden gewaarborgd dat de initiatiefnemer projectgericht monitort.

Beroep in één of twee instanties

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. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het onderscheid tussen regels die appelabel zijn en regels die dat niet zijn weggenomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling bestuursrechtspraak is ook het beroep tegen het beheerplan voor Natura 2000-gebieden anders vormgegeven. Het wetsvoorstel is op voorstel van de Afdeling bestuursrechtspraak 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 (zie paragraaf 6.4).

11.2 Reacties per hoofdstuk

De ingekomen reacties in de consultatieronde zijn voor overweging en verwerking ingedeeld volgens de hoofdstukindeling van het wetsvoorstel. Onder andere op basis van de reacties uit de consultatie is een aantal wijzigingen in de hoofdstukindeling doorgevoerd. De hoofdstukken 15 en 22 zullen via de Invoeringswet Omgevingswet hun invulling krijgen. De hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 11, 14 en 21 krijgen hun beslag in aanvullingswetten die een eigen consultatietraject 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, het belang van mogelijke klimaatsveranderingen voor het omgevingsrecht en het waterrecht in het bijzonder. Naar aanleiding daarvan is aan paragraaf 1.3 van deze 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 begrip slechts in langs een weg die ook te vinden is in 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 de mening van de regering op veel andere manieren 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 door verschillende partijen, zoals Stichting Wandelnet, de Stichting Landelijk Fietsplatform, Brandweer Nederland en Nogepe (als deelnemer aan het OIM), voorstellen gedaan voor toevoegingen aan de artikelen 1.2 en 1.3 om zo specifieke beleidsdoelen te onderstrepen. De regering acht opname van specifieke beleidsdoelen in deze centrale artikelen van het wetsvoorstel niet wenselijk, omdat dit tot onevenwichtigheid in de opbouw van de artikelen zou leiden. Tegelijkertijd erkent de regering het belang van deze beleidsdoelen. Om die reden zijn enkele daarvan specifiek vermeld in de toelichting bij de doelstelling. Het College van Rijksadviseurs geeft in haar reactie aan dat de aanspreekbaarheid van overheden voor stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit ontbreekt. De reikwijdte van de algemene zorgplicht van afdeling 1.3 en de algemene overheidsopdracht van artikel 2.1 omvatten ook de genoemde aspecten. De decentrale overheden hebben op dit punt geen wettelijke taak, maar pakken het beleidsonderwerp vaak wel uit eigen beweging op.

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 excessen 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 G4 ziet bijvoorbeeld het gevaar dat de zorgplicht in de uitvoeringsregelgeving wordt gezien als alternatief voor detailwetgeving. De regering

deelt die zorg niet, omdat zij de zorgplicht niet ziet als alternatief voor veel gebruikte regelgeving. De zorgplicht voorkomt juist 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 omdat toezicht-houders 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 noemenswaardige 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 moeten worden. Overigens geldt voor een groot deel van de fysieke leefomgeving – zoals het milieu en bouwwerken – ook in de huidige wetgeving al een vergelijkbaar brede zorgplicht.

11.2.2 Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden van bestuursorganen

Definitie en verdeling overheidstaken

Onder meer het IPO, de VNG en de CAW vragen in hun inspraakreactie om een verduidelijking van de taken van de overheidsorganen. De regering geeft daaraan gehoor met de vormgeving van een afzonderlijke afdeling «Toedeling van taken en aanwijzing van locaties» (afdeling 2.4 van het wetsvoorstel). Daarin worden, waar dat kan, de taken van de verschillende 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 het vastleggen 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 het 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 instructieregels op de genoemde terreinen. De G4 vindt de ordenende en regulerende bevoegdheden van de provincie in het wetsvoorstel juist te ver gaan. De VNG heeft in dit verband de wens geuit om de bevoegdheid van de provincies tot het stellen van instructieregels te beperken tot alleen die elementen die in bestemmingsplannen worden opgenomen (deze werden in de concepten van het wetsvoorstel «locatieontwikkelingsactiviteiten» genoemd; in paragraaf 11.2.4 wordt hierop nader ingegaan). Gezien de bredere verantwoordelijkheid van de provincies (zie hiervoor) heeft de regering deze beperking niet opgenomen. Wel is de bevoegdheid beter afgebakend, waardoor duidelijk is dat de instructieregels niet kunnen gaan over onderwerpen die tot de gemeentelijke autonomie behoren. Voor instructies is overigens bepaald dat deze alleen gegeven kunnen worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer, in aansluiting op de huidige mogelijkheden in de Wro en de Waterwet. Het IPO heeft ook om behoud van de reactieve aanwijzing van de Wro en de Wabo gevraagd. Ook Natuur en Milieu pleit hiervoor, want dit instrument heeft zich inmiddels bewezen. Naar aanleiding hiervan heeft

de reactieve aanwijzing voor de provincies een modern vormgegeven equivalent gekregen in afdeling 16.2 van het wetsvoorstel. Deze provinciale interventiebevoegdheid is begrensd tot de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop gestelde regels. De bevoegdheid geldt zowel voor het omgevingsplan als voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

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 beklemtonen 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 en de wens om het waterakkoord wettelijk mogelijk te maken heeft de regering niet overgenomen. De regering is van mening 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. Daarnaast zullen de werking van de motiverings-eisen en de overlegverplichting, die nu de kenmerkende elementen vormen van de watertoets, op een zodanige manier worden opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet, dat het doelbereik van de watertoets onverminderd wordt gewaarborgd.

Omgevingsplan

De VNG onderschrijft het eindbeeld dat in het wetsvoorstel wordt geschetst dat er uiteindelijk één omgevingsplan per gemeente zal bestaan, waarin de regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving in samenhang is gebundeld. De VNG beklemtoont 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 al bij inwerkingtreding tot één omgevingsplan te verplichten niet overgenomen.

Omgevingswaarden

Verschillende partijen zoals de UvW, het IPO, de VNG, de G4, de 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 omgevingswaarden. Het gaat dan vooral om verheldering van het begrip omgevingswaarden, en over de doorwerking ervan. Daarnaast zijn er meerdere partijen, waaronder de Adviesgroep Wonen en Cultuur, die uit het 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 gebruiksruijme. De G4 vraagt om een toelichting voor welke omgevingswaarden meer bestuurlijke afwegingsruimte kan worden gerealiseerd.

Naar aanleiding van deze reacties is de regeling van de omgevingswaarden aangepast en is de relatie daarvan met de grondslagen voor 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 2.9 geeft duidelijker aan met het oog waarop omgevingswaarden kunnen worden gesteld. Artikel 2.10 geeft aan dat de aard, de termijn en de locatie

van de omgevingswaarde moet worden bepaald. De wijze van doorwerking naar taken en bevoegdheden (besluiten) van andere bestuursorganen maakt uitdrukkelijk geen deel uit van deze artikelen over omgevingswaarden; dit wordt geregeld via de instructieregels of de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. 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 aan lokale omgevingswaarden moet ontstaan. Ze heeft daartoe in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheden te beperken 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 een algemene maatregel van bestuur; ze trekt deze lijn omwille van helderheid, inzichtelijkheid en transparantie ook door voor de normen voor waterveiligheid. De betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van omgevingswaarden krijgt vorm met de zogeheten voorhangprocedure.

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 van 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 en afvalwater van buiten de bebouwde kom. Ook wordt ruimte geboden voor andere passende systemen. Ten aanzien van de beheertaak 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 zal op een later moment opgaan in de Omgevingswet. Het behoeden van de staat en werking van deze wegen voor 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 om zelf te bepalen wat in een omgevingsvisie kan worden vastgelegd en wat kan worden uitgewerkt in programma's op prijs. Het IPO vraagt wel – net als VNO/NCW, de NEPROM, het CRA en 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 omgevings-

visie 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 op te nemen 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 juridisering en verstarring van de visie leiden (zie ook paragraaf 4.3.4). De regering acht de voordelen van de omgevingsvisie in zichzelf een voldoende prikkel. Gemeenten kunnen immers op deze wijze een consistent en kenbaar omgevingsbeleid 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). De 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 verkeers- en vervoerplan in stand te laten wordt, gelet op het voornemen in de Omgevingswet om de verkeers- en vervoerplannen te laten opgaan 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» verwarring opriep. Onder meer het IPO, de VNG en de NEPROM hebben in hun inspraakreactie om verduidelijking gevraagd. Daarom is ervoor gekozen om in het kader van hoofdstuk 3 alleen nog 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 standpunt niet. Zij ziet feitelijk maar enkele soorten programma's: verplichte (volgend uit EU-regelgeving) en onverplichte programma's (waaronder het gemeentelijk rioleringsprogramma). Ook is er de mogelijkheid van een programmatische aanpak, een naar het oordeel van de regering essentieel onderdeel ter vergroting van de flexibiliteit. Verdere inperking betekent naar de mening van de regering dat niet aan EU-richtlijnen kan worden voldaan, en ook 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 het Rijk en de provincies op grond van

afdeling 2.5 daartoe instructieregels te stellen of instructies te geven. Samen met de zwaardere 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 in artikel 3.14 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. Dit zou moeten worden geschrapt of moeten 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 in het wetsvoorstel verhelderd. Als deze implementatie zou worden gekoppeld aan de omgevingsvisie, dan zou deze onevenwichtig worden belast met eisen voor het waterdomein. 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 omgevingsvisie.

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 rioleringsstelsel door gemeenten. Ook voor de kenbaarheid van het rioleringsbeleid is een dergelijk programma van belang. De regering heeft begrip voor deze vraag. Tegelijkertijd wringt dit met de ontwerpis van de Omgevingswet om niet meer planverplichtingen op te nemen dan Europa vraagt. Om aan beide wensen recht te doen, is ervoor gekozen om in de Invoeringswet Omgevingswet 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 in het wetsvoorstel voorzien in de doorwerking naar andere overheden door de uitvoeringsplicht voor het beheerplan (waarvoor artikel 3.11 een grondslag biedt) en door de instructieregels en 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 over activiteiten in de fysieke leefomgeving

Er zijn verschillende reacties ontvangen over het omgevingsplan, de locatieontwikkelingsregels zoals die werden genoemd in concepten van dit wetsvoorstel, de gebiedsontwikkelplannen en het bestaan en de ontwikkeling van algemene regels.

Omgevingsplan

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 milieueffect-rapport 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

In eerdere concepten van dit wetsvoorstel werd onderscheid gemaakt tussen locatieontwikkelingsregels in het omgevingsplan en andere regels. Locatieontwikkelingsregels waren 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». Het gaat om regels die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten en die in grote mate bepalend zijn voor de mogelijkheid om een locatie te ontwikkelen.

Onder meer de VNG, de G4, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Adviesgroep Natuur en Landelijk gebied en de Adviesgroep Wonen en Cultuur vroegen om meer duidelijkheid over de locatieontwikkelingsregels. Naar aanleiding van het advies over het wetsvoorstel van de Afdeling advisering van de Raad van State is het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels in het omgevingsplan geschrapt. Het begrip locatieontwikkelingsregels is daarmee vervallen. 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, als deze door de gemeente zelf zijn gesteld, deels in andere gemeentelijke verordeningen te kunnen behouden. 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 lokaal het meeste raken – de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop zijn gesteld – stuurt de Omgevingswet in die richting door opdracht aan de gemeenten te geven om in het omgevingsplan dergelijke regels te stellen. Door te bepalen dat de regels in bestemmingsplannen en beheersverordening bij inwerkingtreding van de Omgevingswet deel uit zullen maken van het omgevingsplan, wordt dit direct bij inwerkingtreding al in belangrijke mate bereikt. 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 de bevoegdheid om instructieregels te geven over de inhoud van omgevingsplannen. De direct burgerbindende regels van waterschappen kunnen niet via instructieregels in het omgevingsplan worden opgenomen. De regering vertrouwt er op dat gemeenten en waterschappen bij het stellen van deze regels onderling goed afstemmen, zodat burgers en bedrijven niet onnodig worden beperkt in de ontwikkelingsmogelijkheden van locaties. De algemeen verplichte actieve afstemming tussen bestuursorganen in het wetsvoorstel moet in ieder geval tegenstrijdige regels of dubbelingen van regels voorkomen. Voor de niet-locatiespecifieke regels van het Rijk en de provincies zal het doelmatiger zijn om de regels via een algemene maatregel van bestuur of de omgevingsverordening te stellen. Dat blijft – zoals het IPO heeft bepleit – mogelijk.

Regeling voor ontwikkelingsgebieden

Veel reacties op de toetsversie gaan over de regeling voor ontwikkelingsgebieden (ontleend aan de Crisis- en herstelwet), die in de toetsversie was opgenomen. Zo pleit de VNG voor verbreding van het instrument, zodat gemeenten zelf ontwikkelingsgebieden kunnen aanwijzen, wenst het 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 volgt de suggestie van laatstgenoemde Adviesgroep en zal de specifieke regeling voor ontwikkelingsgebieden zo nodig via het overgangsrecht tijdelijk continueren. Uitgangspunt is echter dat het generieke instrumentarium van het wetsvoorstel en de uitvoeringsregeling afdoende afwegingsruimte bieden voor gemeenten en provincies, zodat een specifieke regeling niet meer nodig is.

Algemene regels

Met betrekking tot algemene rijksregels is een belangrijk zorgpunt van onder andere de UvW, het IPO, de G4, de 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 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. Ze heeft ook oog voor de gevolgen voor toezicht en handhaving die daarmee samenhangen. Toch is de regering van oordeel dat, zoals 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 twee activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu onder het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewa-

terlichaam of een zuiveringstechnisch werk gebracht, zodat ze niet meer vallen onder het begrip «milieubelastende activiteit».

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 vooral vanuit burgers en bedrijven 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 worden gekeken welke mogelijkheden bestaan om wellicht op andere wijze 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. 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. Andere partijen, zoals VNO/NCW, zien liever dat de watervergunning volledig wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning, om zo het integrale karakter van het systeem te garanderen. 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 de initiatiefnemer deze tegelijk aanvraagt. Voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken met betrekking tot IPPC-installaties wordt aanvullend voorzien in een plicht om bij samenloop de verplichte vergunningaanvragen tegelijk in te dienen. Hier krijgt het algemeen bestuur doorzettingsmacht, om bij gebrek aan overeenstemming tussen algemeen bestuur en waterbeheerder een integrale oplossing te kunnen afdwingen. 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, binnen één bedrijf meerdere vergunningen gelden met meerdere bevoegde gezagsinstanties. ProRail, NLI ingenieurs en de Bond Nederlandse Architecten (als deelnemer aan het OIM) zijn juist voorstander van het loslaten van de onlosmakelijke samenhang bij vergunningaanvragen, waarmee het mogelijk wordt vergunningen gefaseerd aan te vragen. De regering erkent de noodzaak om in specifieke situaties samenhang aan te brengen met betrekking tot activiteiten op dezelfde plaats, bijvoorbeeld bij

de beschrijving van een vergunningplichtige activiteit, bij de beoordeling van gevolgen (cumulatie), of wegens Europeesrechtelijke 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 in de ogen van de regering echter niet om vast te houden aan het inrichtingenbegrip of aan onlosmakelijke samenhang. Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij EU-regelgeving vind ik het begrip «milieubelastende activiteit» het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolgen. Dit is in paragraaf 4.5.2 nader toegelicht.

Projectbesluit

Voor het projectbesluit zijn 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 de voorkeursbeslissing te verplichten. De Adviesgroep Verkeer en Vervoer en Natuur en Milieu adviseren 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 de kenmerken van het project (waaronder aantal alternatieven, maatschappelijke complexiteit) een voorkeursbeslissing wenselijk maken. 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 en Natuur en Milieu is bepleit, omdat niet ieder mer-plichtig project de kenmerken heeft van een project waarvoor een voorkeursbeslissing wenselijk is. Voor bijvoorbeeld een wijziging van een 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 naar decentrale bestuursorganen. De VNG pleit voor een uitputtende 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 provinciaal of nationaal belang. Deze begrippen zijn in paragraaf 4.2.4 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 het 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 het besluit beoordelen aan de hand van de toetsingskaders die voor die vergunning gelden. De regering is van mening dat op deze manier het juiste evenwicht kan worden geboden tussen zo min mogelijk bureaucratie en zo groot mogelijke 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 wier recht niet geregistreerd is in de basisregistratie kadaster onder vallen. Omdat het niet de bedoeling is de kring van rechthebbenden ten opzichte van de BP te beperken, is voornoemde eis in de definitie van «rechthebbende» vervallen.

Ook hebben destijds meerdere partijen 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 onder die definitie valt. De regering heeft dit in de memorie van toelichting verduidelijkt.

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 deze suggestie overgenomen en daarvoor een voorziening getroffen.

In de consultatie over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn weinig opmerkingen gemaakt over de gedoogplichten. IPO mist een mogelijkheid 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 mist de bevoegdheden voor inspecteurs op grond van artikel 5.20 van de Waterwet. In het wetsvoorstel is hierin voorzien via artikel 10.5.

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 7.4 wordt beschreven hoe dit wordt opgepakt. De G4 wil in de memorie van toelichting meer aandacht voor de relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en grondexploitatie, voorkeursrechten, onteigeningsmogelijkheden en aanbestedingsprocedures anderzijds.

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 heeft de Radboud Universiteit in 2012 het instrumentarium voor het grondbeleid uitvoerig doorgelicht. 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 flexibiliseringën aangebracht. Daarmee is het instrumentarium naar de mening van de regering geschikt voor zowel een actieve als een faciliterende rol van de gemeente. Voor verliesgevende herstructureringsprojecten blijft het kostenverhaalinstrumentarium van minder betekenis, omdat eigenaren niet kunnen worden gedwongen het verlies voor 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) wordt gesteund. De regering kiest er daarom voor om dit bij algemene maatregel van bestuur uit te werken waarbij de Europese kaders in acht worden genomen.

11.2.8 Hoofdstuk 13: Financiële bepalingen

Legesheffing bij milieuactiviteiten

De VNG dringt er op aan dat legesheffing transparanter wordt. Ook de VNO/NCW pleit voor een centraal gereguleerde transparante opbouw van de leges volgens het principe tijd x tarief. Transparantie van leges is een aandachtspunt van de regering, en ze 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 het opheffen van het verbod om leges te heffen voor bepaalde milieuactiviteiten ondanks de wens van VNO/NCW om het verbod te handhaven. Reden hiervoor is dat in het huidige stelsel sommige milieubelastende activiteiten wel en sommige niet legesplichtig zijn, en dit ook binnen één vergunningaanvraag kan optreden. Dat komt de eenduidigheid niet ten goede.

Een andere overweging is dat het aantal legesplichtige bedrijven met 90% is gedaald sinds het invoeren van het verbod in 1998, zodat het financiële effect van herinvoering van 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 milieubelastende activiteiten te heroverwegen, omdat er een beperkte toename van regeldruk is. In het onderzoek naar de financiële effecten is deze toename geraamd op € 0,1 miljoen per jaar door extra inningskosten, die via de leges bij de aanvragers in rekening kunnen worden gebracht. Deze geringe toename wordt echter naar de mening van de regering ruimschoots gecompenseerd door lastenverlichting bij andere onderdelen van het wetsvoorstel. De overige financiële effecten van deze aanpassing zijn toegelicht in paragraaf 10.2 van deze memorie van toelichting.

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 is beoogd, 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. Zo pleit de G4 voor meer waarborgen in het wetsvoorstel om juist de gewenste afwegingsruimte daadwerkelijk te kunnen realiseren. In de uitvoeringsregelgeving 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, het PBL en de Commissie mer, geeft aan dat de kwaliteit van besluitvorming mogelijk verslechtert door het schrappen van verplichtingen ten aanzien van de mer, zoals de verplichte advisering door de Commissie mer bij de 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. Eén van de uitgangspunten is dat nauw wordt aangesloten bij EU-richtlijnen. Daarbij past 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 moeten worden gezet. Doordat over de mer een bewustere afweging wordt gemaakt, verwacht de regering dat deze een belangrijkere plaats krijgt in de besluitvorming. In de Crisis- en herstelwet is ervaring opgedaan met een verlichte mer-procedure. Uit de voortgangsrapportage 2012–2013²²⁴ daarvan blijkt dat dit niet tot kwaliteitsverlies van de genomen besluiten leidt. Het toetsingsadvies van de Commissie mer blijft verplicht voor een plan-mer, en verplichte kwaliteitsborging sluit aan bij de EU-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 alternatie-

²²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 32 127, nr. 170, bijlage.

venonderzoek aangescherpt. Onderzoek van de alternatieven die van belang zijn voor besluitvorming wordt zowel op plan-merniveau als op project-merniveau verplicht gesteld. In het project-mer kan onderzoek naar alternatieve projectgebieden of tracés alleen achterwege blijven als een concreet projectgebied of tracé in het plan is aangewezen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.16.5 van deze memorie van toelichting. Onder andere het IPO, de Commissie mer en Natuur en Milieu bepleiten 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 afdeling 16.4. De regering heeft het integreren van de bepalingen van plan-mer en project-mer, zoals door een aantal partijen bepleit, onderzocht. Dit zou bij nadere beschouwing 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 beschikbaar zijn voor burgers 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 20.12). Een uitbreiding van plannen en besluiten die met deze voorziening beschikbaar worden gesteld is mogelijk bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel regelt verder dat van deze elektronische plannen en besluiten op verzoek een papieren versie wordt gemaakt (artikel 16.2, derde 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 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 niet meer verplichtingen schept dan nodig. Omdat dit specifieke deskundigheid vereist, wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad een commissie instelt die het college van burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om een 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 meestal betrekking hebben op technische aspecten, bijvoorbeeld op 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 een generieke adviescommissie benoemen die adviseert over aspecten van omgevingskwaliteit bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Evengoed moeten gemeenten speciaal samengestelde advies-teams (zogenoemde *quality teams*) of supervisors 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 de 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 2008²²⁵. 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 2011²²⁶ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit kabinetsstandpunt herbevestigd en 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 geen wettelijke opdracht om een commissie voor omgevingskwaliteit te benoemen.

11.2.11 Hoofdstuk 18: Handhaving en uitvoering

Door het IPO, de VNG, de G4 en Natuur en Milieu is aandacht gevraagd voor een aantal aspecten van de uitvoering van de Omgevingswet. Binnen de in paragraaf 9.2 toegelichte verkenning van de implementatie van de Omgevingswet is een spoor 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;
- de gevolgen van de nieuwe regels over vergunningverlening en algemene regels voor de uitvoeringspraktijk;
- de samenhang in vergunningverlening en handhaving bij complexe projecten.

Bestuurscultuur

De NEPROM constateert dat de Omgevingswet veel ruimte biedt, maar tegelijkertijd ook de mogelijkheid geeft tot «dicht» regelen. De uitwerking van de wet zal dus veel van de bestuurscultuur afhangen. Ook de VNG merkt op 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. De verkenning van de implementatie van de Omgevingswet zal nadrukkelijk ook aandacht moeten geven aan dit belangrijke aspect.

Vergunningverlening en handhaving bij hetzelfde bestuursorgaan

Het IPO, de VNG, de UvW en de Adviesgroep Water hebben de 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 zodanig aangepast, dat de vergunningverlenende instantie ook met de handhaving is belast.

²²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94.

²²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 142.

Uitvoerbaarheid

Van verschillende zijden zijn zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van de nieuwe regeling voor het verlenen van omgevingsvergunningen, vooral waar het gaat om het loslaten van het begrip inrichting. 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 de uitvoerbaarheid ten goede komt als 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 er op 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 regels over niet-plaatsgebonden handelingen, zoals die over het vervoer van afval en gevaarlijke stoffen, in afzonderlijke wetten blijven staan. Bij bijvoorbeeld 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 de bijbehorende uitvoeringsregelgeving (zie paragraaf 7.4). Deze samenloopgevallen krijgen ook aandacht bij het uitvoeren van de verkenning uitvoering VTH en het opstellen van de uitvoeringsregelgeving.

Risicogestuurde handhaving

De Adviesgroep Natuur en Landelijk Gebied heeft kanttekeningen geplaatst bij het in paragraaf 9.3 van deze memorie toegelichte risicogestuurde toezicht op de naleving. Volgens de commissie kan dit niet betekenen dat géén toezicht meer plaatsvindt zolang geen (stelselmatige) overtredingen worden geconstateerd. De regering is met de adviesgroep van mening dat van incidenteel, steekproefsgewijs toezicht nooit kan worden afgezien, ook niet bij bedrijven waarvan geen overtreding bekend is. Hierover bestaat geen verschil van inzicht. Een toereikend 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 wordt vergaard, fungeert ook als input voor de risicoanalyse die aan het risicogestuurde toezicht ten grondslag ligt. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Inzet private partijen bij toezicht

Het IPO en leden van Omgevingsdienst NL 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. Daarbij vragen zij zich af of de positie van de omgevingsdiensten niet zal worden ondergraven als méér wordt ingezet op private borging van de naleving. Ook Natuur en Milieu is geen voorstander van verruiming van de private borging, gezien voorbeelden uit het verleden zoals Odfjell en Chemie-

Pack. In paragraaf 4.18.3 wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar borging van regelnaleving door private partijen. De Erasmus Universiteit heeft dit onderzoek uitgevoerd. In het onderzoeksrapport worden risico's van private borging beschreven en voorwaarden en waarborgen voor private borging geformuleerd die deze risico's ondervangen. Een belangrijke notie daarbij is dat de overheid bij private borging niet geheel kan afzien van toezicht op de naleving van voorschriften, maar dit wel anders kan invullen. Private borging komt niet in de plaats van de beginselplicht die geldt voor handhaving, maar deze plicht kan wel een vorm krijgen die aansluit op het toezicht dat op private borging is aangepast. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook de omgevingsdiensten, die toezicht- en handhavingstaken uitvoeren in opdracht van gemeenten en provincies, waar een vorm van private borging ingang heeft gevonden, een taak kunnen krijgen in het toezicht op een toereikende private borging. Wat betreft de rol van certificering wordt in het onderzoeksrapport aanbevolen hierover méér duidelijkheid te verschaffen. Aan deze aanbeveling zal uitvoering worden gegeven.

Visie op handhaving

Van verschillende kanten is aangedrongen op een visie op de handhaving. De Raad voor de rechtspraak heeft, verwijzend naar de regeling van de bestuurlijke boete in de toetsversie van het wetsvoorstel Omgevingswet, er voor gepleit om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de inzet van het bestuursrecht en het strafrecht bij de handhaving. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt vragen bij het gebruik van de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijke punitieve sanctie, dat wil zeggen een door het bestuur opgelegde sanctie, primair gericht op het bestraffen van de overtreder. Van oudsher worden punitieve sancties in het kader van het strafrecht opgelegd. In het ordeningsrecht vooral via de Wet economische delicten. De laatste jaren is de bestuurlijke boete in opkomst binnen de ordeningswetgeving. Het streven is te komen tot een eenduidige en efficiënte inrichting van de punitieve handhaving van het omgevingsrecht. Om die reden acht de regering het wenselijk dat nader beleidonderbouwend onderzoek wordt gedaan naar de wenselijke verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke punitieve handhaving. De faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen is opdracht gegeven tot een dergelijk onderzoek. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal de regering in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet een definitief voorstel doen voor de punitieve handhaving door middel van de bestuurlijke boete en het strafrecht.

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 regelgeving rond rampen, crises, milieuschade, gevaar en ongewone voorvallen. De regering onderkent dat er op dit moment in verschillende sectorale wetten bepalingen zijn opgenomen over bevoegdheden van bestuursorganen bij dergelijke omstandigheden. De regelingen op dit gebied in het wetsvoorstel zijn beperkt tot de 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. Daartoe is een onafhankelijke commissie ingesteld. Daarnaast is een interdepartementaal project gestart waarbij onderzoek wordt gedaan naar het moderniseren van het staatsnood- en crisisrecht. De evaluatie van het interdeparte-

mentale 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

Vooraf IPO en VNG hebben opmerkingen over het omgaan met huidige digitaliseringsprocessen. Er is de laatste jaren al veel opgestart en deze instanties spreken de zorg uit dat hieraan niet voorbij mag worden gegaan bij de digitaliseringslag die plaats vindt in het kader van de Omgevingswet. Beide organisaties vragen zich af 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 Ruimtelijkeplannen.nl. Er wordt geopperd om ook ontwerpbesluiten al digitaal beschikbaar te maken en niet alleen 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 van het benutten van bestaande digitaliseringsprocessen. Het programma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving) heeft tot doel om te komen tot een goed werkend digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet. Het programma wordt uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke overheden. In paragraaf 9.4 is hier nader op ingegaan.

De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, de Adviesgroep Verkeer en Vervoer, de Adviesgroep Wonen en Cultuur en de NEPROM wijzen 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 van deze memorie van toelichting 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 er overgangsrecht komen. Het benodigde overgangsrecht is niet opgenomen in dit wetsvoorstel, maar zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden geregeld. Voor permanent overgangsrecht is hoofdstuk 22 van de Omgevingswet gereserveerd. Overgangsrecht dat na inwerkingtreding onmiddellijk is uitgewerkt, wordt opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet. Welk overgangsrecht nodig is, zal worden geïnventariseerd aan de hand van 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 moeten worden voortgezet?

Daarbij worden onder meer ook de rechtsbeginselen betrokken die de bestuursorganen, burgers en bedrijven die bij de uitvoering van nieuwe wetgeving zijn betrokken, beschermen tegen een (mogelijk te forse of een ontijdig aangekondigde) aantasting van bestaande belangen en rechten (de beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en vertrouwen). Daarnaast wordt rekening gehouden met de ruimte die implementatie van EU-regelgeving al dan niet biedt voor overgangsrecht.

Bij een stelselherziening als die dit wetsvoorstel beoogt, zal het uitgangspunt moeten zijn dat de nieuwe wettelijke instrumenten zo

mogelijk onmiddellijk worden toegepast (de zogenoemde «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 met de instanties die bij de uitvoering zijn betrokken (bijvoorbeeld de bestuursrechter), zodat zij zich goed op de nieuwe instrumenten of de gewijzigde procedures 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 geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen bijvoorbeeld worden aangemerkt als onderdelen van het nieuwe omgevingsplan. Daarmee wordt voorkomen dat bestaande plannen en verordeningen vervallen en gemeenten op de datum dat de Omgevingswet in werking treedt in een nieuw, hun hele grondgebied bestrijkend, omgevingsplan moeten hebben voorzien.

Door in het overgangsrecht eerdere rechtsgeldig genomen besluiten juridisch zo veel mogelijk gelijk te stellen met de nieuwe vergelijkbare rechtsfiguren, wordt ook de rechtszekerheid gediend.

Het 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 vooral voor die situaties waarin het «wijzigen van de spelregels» lopende die procedures nadelig kan uitpakken voor burgers of bedrijven. 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 zogenoemde «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 zogenoemde «onmiddellijke werking»). Mogelijk kan zelfs gelegenheid worden geboden op het nieuwe stelsel te anticiperen. Bij het inventariseren en opstellen van het overgangsrecht zal worden bezien 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 de 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 uitvoeringsregelgeving vast te stellen waarmee het wetsvoorstel in werking kan treden en de doelen van het wetsvoorstel worden gediend.

BEGRIPPENLIJST

Deze begrippenlijst sluit aan op de begrippenlijst in de bijlage 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 deze memorie van toelichting voor, maar niet in de bijlage bij het wetsvoorstel. Wel opgenomen zijn begrippen die omschreven worden in de artikelen van het wetsvoorstel.

Begrip	Omschrijving
Algemene regel	Voor een ieder geldende regel (algemeen verbindend voorschrift dat niet slechts gericht is tot bestuursorganen).
Algemene rijksregel	Voor een ieder geldende regel in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.
Algemene zorgplicht	Verplichting voor een ieder om voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving te dragen en – voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevegd – 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 (afdeling 1.3).
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, 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.
Beoordelingsregel	Regel over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, waaronder regels over de motivering van de beslissing (artikel 5.17).
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 wordt bereikt.
Fysieke leefomgeving	Omvat onderdelen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2).
Gebiedsgericht, plaatsgebonden	Betrekking hebbend op activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats (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 juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Gedecentraliseerde eenheidsstaat	De Nederlandse staatsvorm, waarin 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 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.
Indeplaatstreding	Het nemen van een besluit of verrichten van een taak in gevallen dat het bestuursorgaan dat daartoe op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is dit niet of niet naar behoren doet.
Instructie	Instructie aan een ander bestuursorgaan over de uitoefening van een taak of bevoegdheid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer (artikelen 2.33 en 2.34).
Instructieregel	Regel over de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan (artikelen 2.22 en 2.24).
Intrinsieke waarde	De waarde die iets in zichzelf heeft, los van de mogelijkheden tot gebruik.
IPPC-installatie Legger	Installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies. Document dat omschrijft waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (artikel 2.39).
Level playing field	Een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor een ieder gelijke regels gelden.

Begrip	Omschrijving
Locatie	Een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland.
Locatiespecifiek	Niet voor het hele grondgebied van een bestuursorgaan gelijk, dat wil zeggen verschillend van locatie tot locatie.
Maatregel	Besluit of te verrichten andere handeling om doelstellingen te bereiken.
Maatwerkregels	Algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk (artikel 4.6).
Maatwerkvoorschrift	Beschikking waarmee het bevoegd gezag de plicht oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of afwijking van geldende algemene regels (artikel 4.5).
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.
Omgevingsplan	Plan met de door het gemeentebestuur gestelde regels over de fysieke leefomgeving. In ieder geval bevat het voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn (artikelen 2.4 en 4.2).
Omgevingsvergunning	Toestemming op aanvraag tot het uitvoeren van één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving (afdeling 5.1).
Omgevingsverordening	Een verordening van de provincie die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.6).
Omgevingsvisie	Een beleidsdocument met de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, de bescherming, het beheer en het behoud 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 (artikel 2.9).
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 de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud, 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).
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 5.42).
Register	Een openbare bron met feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving.
Seveso-inrichting	Het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten.
«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 organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling.
Subsidiariteitsbeginsel	Uitgangspunt voor de wijze waarop de taakverdeling tussen «hogere» en «lagere» openbare overheden wordt vormgegeven. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden behartigd.
Toetsingskader	Het geheel aan wettelijke regels en beleidsregels dat geldt voor een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit.
Uitvoeringsregelgeving	Bij of krachtens de Omgevingswet vastgestelde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.
Voorkeursbeslissing	Beslissing naar aanleiding van de verkenning in de projectprocedure. 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 5.47).

Begrip	Omschrijving
VTH-taken Waterschapsverordening	Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een verordening van het waterschap die de regels bevat over de fysieke leefomgeving (artikel 2.5).

ARTIKELSGEWIJS

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. De definities gelden ook voor zover die begrippen in op de Omgevingswet gebaseerde regelgeving worden gebruikt, tenzij in die regelgeving een afwijkende definitie van die begrippen is opgenomen. 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 de eerste plaatsbepaald door artikel 1.2.

Dit artikel spoot 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.²²⁷

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).

²²⁷ Zie de definitie van milieuinformatie in artikel 2, derde lid, van het verdrag.

Het begrip «fysieke leefomgeving» zelf wordt niet gedefinieerd.²²⁸ Dit begrip 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 over 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 over 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 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 alleen de vraag beantwoord te worden of het gemeentebestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat dit voorwerp een onderdeel is van de fysieke leefomgeving.

Voor de toelichting op de begrippen «bouwwerken», «infrastructuur», «watersystemen», «bodem», «landschappen» en «cultureel erfgoed» wordt verwezen naar de toelichting op de begripsbepalingen.

²²⁸ 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).

Derde lid

Het derde lid van artikel 1.2 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 omdat hulpbronnen vaak beperkt voorhanden zijn, door bijvoorbeeld schaarste. Gebruik van een natuurlijke hulpbron, zoals een delfstof, plant of dier uit de natuur, water of wind, sluit vaak ander gebruik van die hulpbron uit en heeft daarmee gevolgen voor andere gebruikers van de fysieke leefomgeving. Onderdeel b heeft geen betrekking op gevolgen ter plaatse van de winning, oogst, vangst of benutting van een natuurlijke hulpbron, zoals het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving, emissies, hinder of risico's. Die gevolgen worden gedekt door de onderdelen a en c van dit 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 ook 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 door 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 (vergelijk artikel 1.2, eerste lid, onder b), dit ook de bevoegdheid impliceert om ook gevolgen voor de mens erbij te betrekken, voor zover de mens 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 artikel 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. 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 verhoudingen tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving of de gevolgen van activiteiten op de leefomgeving.

Het artikel sluit aan op het in paragraaf 1.4 van het algemene deel geïntroduceerde motto van de Omgevingswet: «ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit». De «ruimte voor ontwikkeling» komt tot uitdrukking in het uitgangspunt van duurzaamheid en ligt daarnaast besloten in «ter vervulling van maatschappelijke functies» in onderdeel b; de «waarborgen voor kwaliteit» zijn vooral terug te vinden in onderdeel a.

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 het beschermen van watersystemen. Vergelijkbare concretisering zijn te vinden in de beoordelingsregels 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. Doel a staat niet in de weg aan activiteiten die vooral doel b dienen, zoals de ontwikkeling van een weg ter vervulling van de maatschappelijke functie «mobiliteit». Doel b staat niet in de weg aan overheidsmaatregelen die vooral doel a dienen, zoals het vaststellen van algemene regels over activiteiten die het milieu belasten. Toepassing van de wet vereist het zoeken naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoet komen aan beide doelen en de belangen daarachter. En waar dat niet kan, het maken van een belangenafweging. De uitkomst van de door een bestuursorgaan te verrichten belangenafweging zal per geval verschillen. Het bestuursorgaan moet op grond van artikel 3:4, eerste lid, Awb de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen 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. De hoofdregel die in dit artikel is vastgelegd impliceert dat de Omgevingswet terugtreedt als een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving voorziet in een uitputtende regeling. Deze regel geldt niet ten aanzien van de bepalingen in de Omgevingswet die voorzien in de mogelijkheid tot afwijking of aanvulling van andere wetten. Onder meer kan hier worden genoemd de experimenteerbepaling van artikel 23.3 die het mogelijk maakt tijdelijk van bepalingen van de in het eerste lid van dat artikel genoemde wetten af te wijken. Voor de materiële betekenis van artikel 1.4 is van belang dat de Invoeringswet Omgevingswet 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 afwijkactiviteit 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 het gemeentebestuur 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 algemene maatregel van bestuur 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 luchtvaar-

tuigen 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.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat deze artikelen de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid en ook de mogelijkheden van overheden om als rechtspersoon met gebruikmaking van het privaatrecht de naleving van rechtsregels te bevorderen, onverlet laten.

Artikel 1.8 (verhouding tot specifieke regels)

In dit artikel wordt de verhouding tussen de zorgplichten in de artikelen 1.6 en 1.7 tot andere regels of voorschriften die over een activiteit met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn gesteld, verduidelijkt. Het voorziet erin dat voor zover met betrekking tot een activiteit met het oog op die doelen andere, meer specifieke regels gelden die worden nageleefd, daarmee ook is voldaan aan de zorgplichten. Die specifieke regels moeten zijn gesteld «bij wettelijk voorschrift of besluit». Hiertoe behoren alle specifieke regels of voorschriften die zijn gesteld krachtens de Omgevingswet, in of krachtens een andere wet of in autonome regelgeving van decentrale overheden. De specifieke regels kunnen ook een meer specifieke zorgplicht inhouden. Voor de verdere toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 1, paragraaf 4.1.4, waarin de inhoud en werking van dit artikel nader is beschreven.

HOOFDSTUK 2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN BESTUURSORGANEN

Afdeling 2.1 Algemene bepalingen

Artikel 2.1 (uitoefening 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. Het voorgestelde tweede lid brengt dit tot uitdrukking. 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. Het begrip «betrokken belangen» in het tweede lid omvat overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken moeten behartigen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel gemotiveerd rekenschap geven

van deze belangenafweging. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht.

Het laatste zinsdeel van het eerste lid laat overigens wel ruimte 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 specifieke regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt zijn de gedoogplichten, waarvoor in artikel 10.11 de toepassingscriteria zijn vastgelegd.

In het licht van het brede spectrum aan belangen die aan de orde zijn in het wetsvoorstel is in het eerste 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.

Derde lid

De maatschappelijke doelen van de wet omvatten verschillende aspecten. Niet elke taak- of bevoegdheidsuitoefening is per definitie op alle aspecten gericht. 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 geduïd en begrensd, in ieder geval met het oog op de in dat lid opgenomen onderwerpen. Het betreft hier veelal de in nu geldende wetgeving geregelde onderwerpen en doeleinden. Voor de uitleg van de in het derde lid genoemde aspecten wordt continuïteit beoogd ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze zijn abstract omschreven in de vorm van een doeleinde («met het oog op»). Als er in de wet is bepaald dat met het oog op het waarborgen van de veiligheid regels kunnen worden gesteld betekent dat dat bij die regels kan worden bepaald wat een aanvaardbaar veiligheidsniveau is. Het waarborgen van de veiligheid is een begrenzing van het doel waarvoor de regels worden gesteld. De wet schrijft daarmee geen veiligheidsniveau voor.

Op verschillende plaatsen is in het wetsvoorstel nader geduïd welke aspecten een rol spelen bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. De uitwerking of begrenzing kan van belang zijn in verband met de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid of met het oog op Europeesrechtelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is een gebonden toestemming waarvoor specifieke beoordelingsregels gelden, zoals een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Voorspelbaarheid en rechtszekerheid rechtvaardigen voor deze vergunningen daarop toegesneden beoordelingsregels, gericht op onder meer het waarborgen van de veiligheid en de kwaliteit van bouwwerken. Daarnaast kan de aanduiding van te betrekken aspecten wenselijk zijn met het oog op specifieke beheertaken, wegens de daarbij betrokken specifieke belangen en de bekostiging daarvan, bijvoorbeeld uit heffingen. Dit vergt een zorgvuldige motivering. Ook met het oog op de implementatie van Europeesrechtelijke en andere internationale verplichtingen kunnen uitdrukkelijk op bepaalde aspecten toegesneden rechtsgrondslagen van belang zijn.

De aspecten, genoemd in het derde lid, zijn niet wederzijds uitsluitend maar hebben vaak een bepaalde overlap. Zo is het beschermen van het milieu een breed begrip, dat ook (elementen van) bijvoorbeeld het beschermen van de gezondheid en het tegengaan van klimaatverandering omvat. In het wetsvoorstel is steeds gestreefd naar een zo concreet mogelijke formulering van de bij een bepaalde taak of bevoegdheid te betrekken aspecten. In verschillende artikelen zijn die aspecten nog concreter gemaakt dan in de opsomming van het derde lid (bijvoorbeeld: het beschermen van het mariene milieu), of zijn aanvullende specifieke aspecten opgenomen (zoals het beschermen tegen wateroverlast).

Het behoud van cultureel erfgoed, genoemd in onderdeel e, heeft een bredere betekenis dan het bieden van (wettelijke) bescherming. Het houdt bijvoorbeeld ook in het behouden van cultureel erfgoed door er feitelijk rekening mee te houden bij het beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving.

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 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 fysieke 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 (zoals momenteel in artikel 3.8 van de Waterwet) 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.

Artikel 2.2 is vooral een bestuurlijk beginsel en opdracht aan het bestuur. Het artikel beoogt niet een verdergaande juridisering 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 het gemeentebestuur en de waterbeheerder als een wijziging van een omgevingsplan aan de orde is. Ook kan genoemd worden het kennis nemen van het beleid en de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving die andere bestuursorganen in hun schriftelijke openbare documenten zoals omgevingsvisies of programma's hebben geformuleerd en deze afwegen ten opzichte van de andere betrokken belangen bij de uitoefening van een taak of een bevoegdheid.

De open formulering voorkomt onnodige bureaucratie. De verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Dit ligt besloten in de formulering: rekening houden met. Daaruit volgt dat de verplichting haar 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 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 de uitoefening 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, omgevingsverordening of omgevingsplan (bijvoorbeeld instructieregels voor waterschappen waarvan het beheergebied in meerdere provincies ligt, of gebiedsontwikkeling die op het grondgebied van meerdere gemeenten plaatsvindt). Het 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 om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitvoeren van één taak met betrekking tot het gemeenschappelijke grondgebied. Er vindt daarbij geen overdracht van bevoegdheid plaats. De voorgestelde regeling sluit aan op het toenemende belang van een integrale aanpak op meerdere bestuurlijke niveaus (co-acterschap) 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. De bevoegdheid uit dit artikellid onderscheidt zich van de samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen doordat het gaat om het gezamenlijk nemen van één besluit of het gezamenlijk uitoefenen van één taak. Daarnaast is er op grond van dit artikel ook geen sprake van overdracht van taken of bevoegdheden zoals dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan mogelijk is.

Ook dient van deze mogelijkheid tot gezamenlijke besluitvorming of taakuitoefening onderscheiden te worden de mogelijkheid die artikel 2.8 aan de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten biedt tot delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Hierbij is wel sprake van overdracht van de bevoegdheid. Artikel 2.8 is separaat toegelicht.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

Algemeen

Dit artikel geeft de algemene staatsrechtelijke beginselen van decentralisatie en subsidiariteit concreet vorm. De integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving ligt in eerste instantie bij de gemeenten en vervolgens bij de provincie en het Rijk (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het eerste lid brengt tot uitdrukking dat, tenzij daarover andere regels zijn gegeven (bij deze of een andere wet), het gemeentebestuur als eerste aan de lat staat voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet. Hiermee is het uitgangspunt «decentraal, tenzij» verankerd. Dit lid laat onverlet dat op basis van andere artikelen van deze wet taken of bevoegdheden aan andere organen worden toegedeeld. Dat geldt ook voor de relatie met het functioneel bestuur, dit artikel doet niets af aan de bevoegdheidstoedeling die volgt uit de Waterschapswet en de specifieke artikelen over bevoegdheden in het kader van het waterbeheer op grond van deze wet.

Het tweede en derde lid begrenzen de uitoefening van taken of bevoegdheden door provincies en het Rijk. Die begrenzingen gelden waar dat in het wetsvoorstel of de daarop gebaseerde uitvoeringregelgeving is bepaald. Zo bepaalt het wetsvoorstel bijvoorbeeld in artikel 5.10 respectievelijk artikel 5.11 dat bij de wettelijke toedeling van de bevoegdheid aan gedeputeerde staten of een van de betrokken 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 voorgeschreven dat artikel 2.3 van toepassing is, zijn de bepalingen over de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden door de provincie of het Rijk en het stellen van instructieregels of het geven van instructies door de provincie of het Rijk.

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 van Infrastructuur en Milieu of de opdracht tot het stellen van regels ter beperking van geluidhinder in stiltegebieden door het provinciebestuur. Bij imperatief gestelde (verplicht uit te oefenen) taken of bevoegdheden is artikel 2.3 daarom niet van toepassing verklaard.

Een onbedoeld dubbele subsidiariteitsafweging bij de toepassing van een taak of bevoegdheid of bij bepaalde ondersteunende instrumenten moet worden voorkomen. Daarom is voor ondersteunende bevoegdheden zoals 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 bestuursorgaan met toepassing van de subsidiariteitscriteria al als bevoegd gezag is aangewezen. In deze gevallen volgt de bevoegdheid tot handhaving uit die andere bevoegdheid en speelt subsidiariteit verder geen rol meer.

Naast de subsidiariteitsafweging moeten bestuursorganen van de provincie en het Rijk ook proportioneel handelen. Dit is in artikel 2.3 tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat zij een taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is wegens de in dit artikel genoemde belangen.

Nationaal of provinciaal belang

Of sprake is van een nationaal of provinciaal belang moet het betreffende bestuursorgaan motiveren bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. De aanwezigheid van een dergelijk belang kan voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid blijken uit het voornemen van de provincie of het Rijk tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Vereist is dit echter niet. Ook op andere wijzen kan blijken van een nationaal of provinciaal belang. Dit is in de tekst van het wetsvoorstel bewust niet nader ingevuld. Ook is goed voorstelbaar dat de aanwezigheid van het nationaal of provinciaal belang voor het eerst wordt vastgesteld in het kader van de motivering van het besluit waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Bij de toepassing van een wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen, moet niet alleen sprake zijn van een provinciaal of nationaal belang maar moet bovendien gemotiveerd worden dat het belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd. Dit betekent dat als voor de motivering van de inzet van een bevoegdheid verwezen wordt naar bijvoorbeeld een omgevingsvisie of programma, deze verwijzing alleen als motivering van de toepassing van artikel 2.3 kan dienen voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt. Als de visie of het programma alleen in algemene zin de aanwezigheid van het belang bepaalt, moet de provincie of het Rijk bij de motivering van het betreffende besluit voorzien in een afweging en motivering waarom het doelmatiger en doeltreffender is om dit belang met de inzet van die specifieke provinciale- of rijksbevoegdheid te behartigen.

Tweede lid, onder a (provincie)

De uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van de provincie moet volgens onderdeel a, als dat bij de regeling van die taak of bevoegdheid in het wetsvoorstel is bepaald, betrekking hebben op een provinciaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. Provinciale belangen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij de gemeenteteoverstijgende problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behouden van de staat en werking van provinciale infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten. Bij een provinciaal belang valt ook te denken aan een belang waarbij meer dan één waterschap direct betrokken is. Wanneer een kwestie ook de rijkswateren raakt, is echter sprake van een nationaal belang.

Het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente (bijvoorbeeld twee gemeenten) en dus gemeentegrensoverschrijdend is, maakt nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt. Daarvoor moet er sprake zijn van een belang dat de belangen van de betreffende gemeenten overstijgt en dat door die (twee) gemeenten niet doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd.

De inzet van een provinciale bevoegdheid kan ook gericht zijn op een nationaal belang. Regelmatig is er sprake van gedeelde belangen van het Rijk en de provincies. Nationale belangen zijn ook provinciale belangen, zodat provincies de behartiging van zo'n belang aan zich kunnen trekken. Dit speelt bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de rivier, waar de provincie als gebiedsregisseur haar bevoegdheid ook inzet voor nationale belangen als waterveiligheid. Deze nationale belangen zijn ook provinciale belangen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van windturbineparken ter verwezenlijking van nationale belangen op het gebied van energietransitie. Als provincies de instructieregels die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur aanvullen of uitwerken of onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling voorzien, doen zij dit ook met het oog op een nationaal belang. Daarnaast is het mogelijk dat de provincie ook met het oog op een nationaal belang gebruik maakt van haar bevoegdheid tot het geven van een instructie met een instructiebesluit. Dit vergt echter wel dat de provincie bij het inzetten van die bevoegdheid motiveert dat er ook sprake is van een provinciaal belang dat de inzet van die bevoegdheid rechtvaardigt.

Handelen van het Rijk, met het oog op een nationaal belang, begrenst de bevoegdheid van de provincie om provinciale of nationale belangen te behartigen. Deze begrenzing houdt in dat, conform de huidige situatie, een provincie nationale belangen kan behartigen, zolang geen strijdigheid ontstaat met de behartiging van nationale belangen door het Rijk. Dit vloeit al voort uit artikel 118 van de Provinciewet.

Op grond van een instructiebesluit of instructieregel of kenbaar gemaakt nationaal beleid, een bestuurlijke afspraak of in gevallen waarin het Rijk een bepaald nationaal belang niet behartigt, kan of moet de provincie dus (onder andere) nationale belangen behartigen. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk waarbij provincies ook nationale belangen behartigen.

Tweede lid, onder b (provincie)

Het criterium in het tweede lid, onder b, maakt het mogelijk dat een provincie een bevoegdheid aanwendt wanneer dat aangewezen is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen of 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, vooral als de aard en omvang van de gewenste overheidsinterventie het best op provinciaal niveau kan worden vormgegeven, ook gezien de beschikbare deskundigheid en ervaring. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan problemen die op het niveau van één 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. Een provincie kan dan bijvoorbeeld instructieregels vaststellen voor gemeenten en waterschappen.

Los van internationaalrechtelijke aspecten kan 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 valt bijvoorbeeld te denken aan provinciaal beleid ter bescherming van het landschap.

Derde lid (Rijk)

Op de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen van de rijksoverheid waarvoor dat in het wetsvoorstel is bepaald is het voorgaande mutatis mutandis van toepassing. Het moet gaan om een nationaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of om doelmatigheid of doeltreffendheid van de uitoefening van taken of bevoegdheden of 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.

Vierde lid (Rijk)

Hierin is bepaald dat buiten het gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied in beginsel bestuursorganen van het Rijk met de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van deze wet belast zijn. Dat geldt bijvoorbeeld in de exclusieve economische zone en in het grootste deel

van de territoriale zee. Dit zal voor verschillende taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld voor vergunningverlening en handhaving, nader worden geconcretiseerd op grond van de specifieke artikelen die daarop betrekking hebben.

Afdeling 2.2 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Artikel 2.4 (omgevingsplan)

Eerste lid

Het eerste lid draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan vast te stellen waarin de regels die gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Welke regels over de fysieke leefomgeving het gemeentebestuur moet of kan stellen, wordt bij of krachtens andere artikelen van dit wetsvoorstel bepaald. Zo biedt artikel 4.1 bijvoorbeeld de mogelijkheid om regels over activiteiten te stellen, ter invulling van de gemeentelijke overheidszorg voor de fysieke leefomgeving, verplicht artikel 4.2 tot het in het omgevingsplan stellen van dergelijke regels door functies aan locaties toe te delen en biedt artikel 2.11 de mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. Op grond van artikel 4.6 kan het Rijk bij algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 aanvullende mogelijkheden geven om in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen.

Het eerste lid legt het eindbeeld vast, te weten één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Met het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden opgenomen, zal een eerste stap worden gezet op de weg naar dat eindbeeld door alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen van rechtswege aan te merken als één omgevingsplan. Zoals al in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, zullen gemeenten bij inwerking-treding van de Omgevingswet dus van rechtswege beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan.

Tweede lid

De gemeenteraad kan als dat noodzakelijk wordt geoordeeld, besluiten dat voor het gemeentelijk grondgebied meer dan één omgevingsplan zal gelden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan grotere gemeenten die voor geografisch onderscheiden delen van het grondgebied zelfstandige omgevingsplannen vaststellen. Het artikel is nadrukkelijk niet bedoeld om de huidige praktijk van «postzegelplannen» te blijven faciliteren.

Artikel 2.5 (waterschapsverordening)

Dit artikel draagt het algemeen bestuur van het waterschap op om één waterschapsverordening vast te stellen die de regels bevat over de fysieke leefomgeving. Gelet op het functionele karakter van het waterschap hebben deze regels niet betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, maar alleen op het watersysteem binnen het beheergebied van het waterschap en bij een aantal waterschappen ook op de wegen, die bij hen in beheer zijn.

Artikel 2.6 (omgevingsverordening)

Op grond van dit artikel stellen provinciale staten één omgevingsverordening vast met de regels die gaan over de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel bevat op verschillende plaatsen, vooral in hoofdstuk 2, bevoegdheden en verplichtingen om in de omgevingsverordening regels te stellen. Zo bevat artikel 2.13 een verplichting tot het stellen van

omgevingswaarden voor waterkeringen en overstromingskansen voor gebieden en biedt artikel 2.22 de mogelijkheid om instructieregels te stellen over taken en bevoegdheden van het bestuur van een gemeente en waterschap.

Artikel 2.7 (uitsluiten van verplichte opname)

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Het is denkbaar dat bepaalde regels wel over de fysieke leefomgeving gaan maar dat opname in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening door het karakter van die regels toch niet voor de hand ligt. Voorbeelden daarvan zijn de legesverordening, of regels die gaan over de fysieke leefomgeving maar waarbij een ander motief doorslaggevend is, zoals de openbare orde.

Artikel 2.8 (delegatie)

Dit artikel maakt het mogelijk dat de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening bij delegatiebesluit delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, 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 beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van artikel 4:81, eerste lid, Awb).

De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kunnen deze bestuursorganen er immers voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening betreft, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie wenselijk zijn. Uit de woorden «delen van» blijkt dat de hierboven genoemde bestuursorganen hun regelgevende bevoegdheden op grond van artikel 2.8 niet integraal kunnen overdragen. Het is aan de democratisch meest gelegitimeerde organen – de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap – om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.

Artikel 2.8 is geen voortzetting van artikel 3.6 Wro. Dat artikel heeft een beperktere strekking. Als het college van burgemeester en wethouders op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van de regels van een omgevingsplan neemt, dan wordt dat omgevingsplan daadwerkelijk gewijzigd. Het besluit is dus geen zelfstandige planfiguur zoals bij artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, Wro het geval is. Dit voorkomt dat er een gelaagdheid in regelgeving ontstaat, zoals nu bij de uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan.

De grotere reikwijdte van de delegatiebevoegdheid en het feit dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordeningen, maakt dat de jurisprudentie over artikel 3.6 Wro niet of niet zonder meer toepasbaar is op het voorgestelde artikel 2.8. Anders dan bij artikel 3.6 Wro, hoeft niet al op het tijdstip van het vaststellen van het delegatiebesluit te zijn aangetoond dat de gedelegeerde aanpassingen van het omgevingsplan zullen voldoen aan het wettelijke kader. Evenmin hoeft al bij het vaststellen van het delegatiebesluit te worden ingegaan op de wijze waarop de rechtszekerheid voor belanghebbenden zal zijn geborgd in de aan te passen delen. Verder kan, anders dan onder de Wro, delegatie afhankelijk worden gemaakt van een onzekere, toekomstige gebeurtenis.

De aanpassing van het omgevingsplan door het college van burgemeester en wethouders op grond van het delegatiebesluit moet aan dezelfde eisen voldoen als een door de gemeenteraad aangebrachte wijziging. Als op grond van het delegatiebesluit een deel van het omgevingsplan wordt gewijzigd, kan daartegen op dezelfde wijze in rechte worden opgekomen als tegen de vaststelling van het plan door het algemeen bestuur zelf. Zo nodig kunnen daarbij ook gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op de genoemde onderwerpen (voldoen aan het wettelijke kader, rechtszekerheid, voorwaardelijke delegatie). Tegen het delegatiebesluit zelf kunnen echter geen rechtsmiddelen worden aangewend.

Ter verduidelijking van bovenstaande volgen enkele voorbeelden.

- Provinciale staten kunnen in de provinciale omgevingsvisie nieuw beleid over het realiseren van windenergie formuleren. Bij delegatiebesluit kunnen zij gedeputeerde staten opdragen om de omgevingsverordening met dit beleid in overeenstemming te brengen.
- De gemeenteraad kan in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.
- De gemeenteraad kan het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
- De gemeenteraad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven.
- De gemeenteraad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.

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 memorie van toelichting is toegelicht, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor de vaststelling van een omgevingsplan. Deze procedure is daarmee ook van toepassing op gedelegeerde vaststelling van delen van het omgevingsplan.

Afdeling 2.3 Omgevingswaarden

§ 2.3.1 Algemene bepalingen

Artikelen 2.9 tot en met 2.15 (algemeen)

De artikelen 2.9 tot en met 2.15 bevatten de grondslagen voor omgevingswaarden en de invulling daarvan bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Omgevingswaarden zijn 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 het gemeentebestuur (artikel 2.11), de provincie (artikel 2.12) of het Rijk (artikel 2.14) worden vastgesteld. Voor de vaststelling door de provincie of het Rijk zijn de begrenzings van artikel 2.3 van toepassing. De provincies (artikel 2.13) en het Rijk (artikel 2.15) worden voor een aantal onderwerpen verplicht om omgevingswaarden vast te stellen.

Het vaststellen van een omgevingswaarde heeft op grond het wetsvoorstel twee rechtsgevolgen. Allereerst zal het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld ook 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 3.9 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 voor iedere op grond van afdeling 2.3 vastgestelde omgevingswaarde door middel van een systeem van monitoring worden bewaakt wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving is. Het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld (of een ander of andere bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan of instantie; zie hiervoor artikel 20.2) moet op basis hiervan beoordelen 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.

Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

Een omgevingswaarde is in bestuurskundige termen een effectgericht beleidsinstrument. Met behulp van een omgevingswaarde wordt een bepaalde kwaliteit tot uitdrukking 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. Omgevingswaarden kunnen daarnaast de toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving, al dan niet in verband met gereguleerde menselijke activiteiten, beschrijven.

Omgevingswaarden worden vastgesteld als dat nodig is met het oog op: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten of c. 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 ter bescherming van de gezondheid en het milieu.

Bij de regeling van een omgevingswaarde wordt ook onderbouwd welke taken of bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel of een andere wet zullen worden ingezet om aan de waarde te voldoen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van 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, zullen een instructieregel, een beoordelingsregel voor de omgevingsvergunning of een instructie aan die doorwerking vorm en inhoud moeten geven. Een instructieregel (zie hieronder de toelichting bij de artikelen 2.22 en verder) verplicht een bestuursorgaan om bij een besluit of taak binnen een bepaald kader te besluiten of te handelen, of regelt de inhoud van bij een besluit op te nemen regels of voorschriften of de wijze van uitvoering van een taak.

Het staat het gemeentebestuur, de 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 andere instrumenten ter realisatie van dat beleid in te zetten. Dit geldt natuurlijk niet voor de omgevingswaarden die verplicht moeten worden vastgesteld op grond van de artikelen 2.13 en 2.15.

Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)

Eerste lid

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat bij de regeling waarbij een omgevingswaarde wordt vastgesteld, ook wordt aangegeven:

- a. de juridische kwalificatie van de waarde en de verplichting die deze met zich brengt. Dit kan een resultaatsverplichting zijn om een in de omgevingswaarde aangegeven maximale of minimale waarde niet te overschrijden (vroeger: grenswaarde), al dan niet met geclausuleerde afwijkingsmogelijkheid. Daarnaast kan een omgevingswaarde een inspanningsverplichting inhouden om een bepaalde waarde te bewerkstelligen, of een andere 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 en wat de mogelijkheden zijn 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 te worden bepaald bij de instructieregels, instructies of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning waarmee de omgevingswaarde doorwerking wordt gegeven.
- 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 (de locatie of locaties waar deze van toepassing is of de aanwijzing van de locaties waar moet worden vastgesteld of aan een waarde wordt voldaan).

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Dit betreft de inzet van taken en bevoegdheden van het overheidslichaam dat de omgevingswaarde vaststelt. Dat betekent niet dat dat overheidslichaam alleen aan zet is om de omgevingswaarde te verwezenlijken. Via de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels, instructies en beoordelingsregels kunnen het Rijk en de provincie andere overheden aanzetten om via bijvoorbeeld het opnemen van regels in omgevingsplannen of het verlenen van omgevingsvergunningen bij te dragen aan het bereiken van een omgevingswaarde. Daarnaast zijn algemene regels denkbaar voor burgers en bedrijven, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van omgevingswaarden. Als geen instructieregels, algemene regels of andere juridische instrumenten worden ingezet, hebben omgevingswaarden geen doorwerking naar andere partijen dan het overheidslichaam dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld.

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 kan het (conform de systematiek van de Europese richtlijnen) voldoende zijn om een programma van maatregelen op basis van hoofdstuk 3 vast te stellen (zoals in het waterbeheer) zonder een doorwerking naar individuele besluiten of handelingen via instructieregels, instructies of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

§ 2.3.2 Omgevingswaarden gemeente

Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om wanneer dat met het oog op de doelstellingen van de Omgevingswet 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 het gemeentebestuur, bijvoorbeeld door het treffen van bron- of effectgerichte maatregelen voor activiteiten binnen het gemeentelijk grondgebied. Los van deze beperkingen kan de bevoegdheid van het gemeentebestuur om omgevingswaarden vast te stellen zijn beperkt door een regeling op provinciaal of landelijk niveau. Voor een omgevingswaarde die op provinciaal of nationaal niveau is vastgesteld, kan het gemeentebestuur geen afwijkende of aanvullende waarde vaststellen, tenzij bij de vaststelling van de omgevingswaarde bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald. Dit is in het tweede lid geregeld. Het begrip «afwijkende omgevingswaarde» maakt het, mits bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur toegestaan, mogelijk om een andere ofwel vervangende omgevingswaarde te geven. Dit kan dus een hogere of lagere eenheid zijn dan de eenheid waarin de omgevingswaarde gesteld door de provincie of het Rijk is uitgedrukt. Ook kan het een zwaardere of lichtere kwalificatie in objectieve termen betreffen. Het begrip «aanvullende omgevingswaarde» opent, mits toegestaan, ook de mogelijkheid om naast de omgevingswaarde van de provincie of het Rijk voor hetzelfde aspect van de fysieke leefomgeving een andere omgevingswaarde te stellen. Een voorbeeld kan

dit verduidelijken. De provincie geeft een omgevingswaarde voor stof x in de buitenlucht en geeft aan dat bij omgevingsplan aanvullende omgevingswaarden voor de buitenlucht kunnen worden gesteld. Dan kan een gemeentebestuur, wanneer zij dat nodig vindt, dus een omgevingswaarde voor stof y in de buitenlucht vaststellen.

§ 2.3.3 Omgevingswaarden provincie

Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)

Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Deze worden dan in de omgevingsverordening opgenomen. De toelichting op artikel 2.11 is mutatis mutandis ook van toepassing op de provinciale bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen. De bevoegdheid van provincies om omgevingswaarden te stellen vindt haar beperking in omgevingswaarden van het Rijk. Uitsluitend wanneer het Rijk bij de algemene maatregel van bestuur waarbij de omgevingswaarde is vastgesteld heeft bepaald dat bij omgevingsverordening aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen worden gesteld, heeft de provincie op dat aspect van de fysieke leefomgeving nog een eigen bevoegdheid. Daarnaast gelden de subsidiairiteitscriteria uit artikel 2.3, tweede lid.

Artikel 2.13 (verplichte omgevingswaarden provincie voor watersystemen)

Eerste lid

Het eerste lid, onder a, regelt 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 ook 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 wateren 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 moeten provincies voor de krachtens het eerste lid genormeerde niet-primaire keringen nadere regels vaststellen over de vaststelling van het waterkerend vermogen van die keringen. Op dit moment gebeurt dat in de vorm van de verhouding tussen waterstanden en een omgevingswaarde voor de veiligheid, waarvan 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 2.14 (omgevingswaarden Rijk)

Het Rijk kan bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden vaststellen. Het Rijk kan alleen omgevingswaarden vaststellen als dat met het oog op de doelstellingen van de wet nodig is. Dit is een bestuurlijke afweging. Daarbij gelden de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3, derde lid.

De uitwerking van de omgevingswaarden leent zich gezien het detail-niveau 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 van de memorie van toelichting is beschreven. Omgevingswaarden zijn van bijzondere betekenis voor het beleid ten aanzien van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de beleidscyclus. Met de voorhangbepaling van artikel 23.5 is gewaarborgd dat het parlement rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de juridische uitwerking van het kwaliteitsbeleid voor de leefomgeving in Nederland.

Door monitoring moet worden nagegaan of de omgevingswaarde wordt bereikt of overschreden (artikel 20.1), en dat een programma moet worden opgesteld of gewijzigd wanneer de omgevingswaarde niet wordt gehaald (artikel 3.9 en 3.10). Gemeente- en provinciebesturen kunnen verantwoordelijk zijn voor de monitoring op grond van artikel 20.2. Op grond van artikel 3.9 berust de verplichting tot het opstellen van een programma in principe bij gemeenten (of waterschappen voor programma's over regionale watersystemen), tenzij een ander bestuursorgaan is aangewezen. De kosten van de huidige monitoring en het opstellen en uitvoeren van huidige programma's zijn verdisconteerd in de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds, en hoeven dus niet afzonderlijk te worden gecompenseerd.

Artikel 2.15 (verplichte omgevingswaarden Rijk)

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt voor welke onderdelen van de fysieke leefomgeving bij algemene maatregel van bestuur omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. De in dit lid verplichte normstelling vloeit direct voort uit EU-richtlijnen of andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

Eerste lid, onder a

Het eerste lid, onder a, bepaalt dat het Rijk, ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit in verband met de blootstelling van de mens aan stoffen, omgevingswaarden moet vaststellen voor de kwaliteit van de buitenlucht. Dit zijn omgevingswaarden voor de depositie en concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht. Voor luchtkwaliteit geldt op grond van de richtlijn luchtkwaliteit een uitgebreid stelsel van grens- en richtwaarden, alarmdrempels en plandrempels, voor stoffen in de buitenlucht die uit het oogpunt van gezondheid voor de mens en deels ook behoud van de natuur in de gaten gehouden moeten worden. Bijlage 2 van de Wet milieubeheer bevat op dit moment de voor de verschillende stoffen geldende waarden. De omzetting naar het stelsel van dit wetsvoorstel betekent dat vooral de grens- en richtwaarden als omgevingswaarden zullen worden aangemerkt. De meeste waarden zijn in Nederland geen probleem. Monitoring ervan geschiedt door het RIVM. Voor het halen van de grenswaarden voor stikstofdioxide (1 januari 2015) en fijn stof (11 juni 2011) wordt het Nationaal Samenwerkingsprogramma

Luchtkwaliteit ingezet. Het programma loopt tot 1 augustus 2014 en wordt verlengd tot 1 januari 2017. Ook in de toekomst zal de zorg voor een gezonde kwaliteit van de buitenlucht het wenselijk maken gerichte aandacht voor deze stoffen door te zetten. Daar komt ook de aandacht voor een omgevingswaarde voor fijnstof (PM_{2,5}) bij. Vanaf 2015 geldt er op grond van de richtlijn een grenswaarde van 25 microgram/m³, voor 2020 geldt een richtwaarde van 20 microgram/m³. Voor PM_{2,5} is het bovendien belangrijk dat de stedelijke achtergrondconcentratie gaat dalen. Het voornemen is de daarmee samenhangende blootstellingsconcentratieverplichting om te zetten als een instructieregel.

Eerste lid, onder b

Dit onderdeel geeft de grondslag voor het vaststellen van omgevingswaarden voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. In artikel 4 van de kaderrichtlijn water en in de bij deze richtlijn behorende dochterrichtlijnen (de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritare stoffen) is via een uitgebreid stelsel van milieudoelstellingen invulling gegeven aan de goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen en de goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. De doelstellingen voor de chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen zijn vastgelegd in de richtlijn prioritare stoffen, in de vorm van milieukwaliteitsnormen. De grondwaterrichtlijn bevat enkele grondwaterkwaliteitsnormen voor de chemische toestand van grondwaterlichamen. De milieudoelstellingen voor de goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen zijn in bijlage V bij de kaderrichtlijn water weergegeven in de vorm van algemene beschrijvingen van de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen van verschillende typen oppervlaktewaterlichamen. De implementatie van deze milieudoelstellingen heeft plaatsgevonden in het Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009. De inhoudelijke bepalingen van dit besluit zullen terugkomen in de uitvoeringsregelgeving die op grond van het wetsvoorstel wordt opgesteld.

Eerste lid, onder c

Artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn bevat een verplichting voor de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat aan het einde van 2015 alle zwemwateren een zwemwaterkwaliteit hebben die in overeenstemming is met de kwaliteitsklasse «aanvaardbaar» uit de richtlijn. Bijlage I van de richtlijn bevat de parameters voor de kwalificering van de zwemwaterkwaliteit. Dit onderdeel biedt een grondslag voor regeling hiervan onder de Omgevingswet. Hoofdstuk 2 bevat, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, de toedeling van de taak tot het nemen van beheersmaatregelen voor het zwemwater aan gedeputeerde staten, de grondslag voor de verplichting tot aanwijzing door gedeputeerde staten van zwemwateren als zwemlocaties en de grondslag voor het zwemverbod of negatief zwemadvies. Dit hoofdstuk regelt ook de grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten over zwemwater. Hoofdstuk 20 biedt de grondslag voor de uit de richtlijn voortvloeiende monitorings- en informatieverplichtingen. Hoofdstuk 16 voorziet in de publieke participatie bij de aanwijzing van zwemlocaties door afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren. Op enkele andere plaatsen in het wetsvoorstel staan verdere grondslagen ter uitvoering van de richtlijn.

Eerste lid, onderdeel d

Dit onderdeel verplicht het Rijk om omgevingswaarden vast te stellen voor de veiligheid van primaire waterkeringen. Op dit moment zijn deze normen in de Waterwet opgenomen in de vorm van 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. In het kader van het Deltaprogramma wordt de wijze van normering herzien, en zal overgestapt worden op het bepalen van de gemiddelde kans per jaar op een overstroming van het door het dijktraject beschermde gebied door het bezwijken van een primaire waterkering. Dit zal worden verwerkt in een wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet, waarvan de inwerkingtreding is voorzien voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is de verwachting dat de Omgevingswet voor inwerkingtreding zal worden gewijzigd, in lijn met de wijziging van de Waterwet.

De huidige regeling van 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.

Eerste lid, onder e

Het laatste onderdeel verplicht het Rijk om omgevingswaarden vast te stellen voor andere dan primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij het Rijk. Dit is een voortzetting van de regeling in artikel 2.4 van de Waterwet.

Tweede en derde lid

Op grond van het tweede lid worden nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van primaire waterkeringen en van niet-primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk. De verhouding tussen de overschrijdingskans, de hoogwaterstanden en het waterkerend vermogen is bepalend voor de sterkte van de kering. De vaststelling hiervan 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 nadere regels vaststelt over de vaststelling van het waterkerend vermogen van primaire waterkeringen en van andere waterkeringen in beheer bij het Rijk. Op dit moment bepalen die regels van welke verhouding tussen waterstanden en de veiligheidsnorm 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 onder andere hoe stevig of hoog de kering moet zijn. De daarvoor uit te voeren berekeningen 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 tweede 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.

Afdeling 2.4 Toedeling van taken en aanwijzing van locaties

§ 2.4.1 Toedeling van specifieke taken aan gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk

Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

Het eerste lid benoemt de taken van het gemeentebestuur op het terrein van de fysieke leefomgeving. 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 beleid voor het beschermen van het milieu, het toedelen van maatschappelijke functies aan gebruik van de grond, enzovoorts die in het omgevingsplan verder worden gereguleerd. Hoewel dat dus niet direct bij lezing van artikel 2.16 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 het gemeentebestuur. De vaststelling van het omgevingsplan en de daarin op te nemen regels (zie de artikelen 2.4 en 4.2, eerste lid) 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 veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Vanzelfsprekend omvat de taak van het gemeentebestuur het uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij krachtens deze wet geldende regels (voor zover dat toezicht niet aan andere bestuursorganen is toebedeeld). Wat taken op grond van andere wetten betreft kan men onder meer denken aan de beheertaak van wegen op grond van de Wegenwet.

Artikel 2.16 deelt verder enkele specifieke taken aan het gemeentebestuur toe.

Eerste lid, onder a

Dit onderdeel strekt ertoe om de taken van het gemeentebestuur op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketens af te bakenen en te verhelderen ten opzichte van die van de waterschappen en het Rijk. Het zijn taken die het bestuur van gemeenten nu verricht 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 het gemeentebestuur 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 het gemeentebestuur 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 wordt begrensd door criteria van doelmatigheid. Het grondwaterpeil kan ook worden beïnvloed door de waterbeheerder. Zoals het gemeentebestuur 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 het gemeentebestuur.

De derde watertaak is de taak om stedelijk afvalwater in te zamelen en te transporteren. Deze wordt bij de toelichting bij het tweede en derde lid toegelicht.

Een vierde gemeentelijke taak is het beheer van watersystemen voor zover dat bij omgevingsverordening of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, aan het gemeentebestuur is toebedeeld. Dit is een voortzetting van de huidige regeling in de Waterwet. Gemeenten krijgen soms het beheer van bijvoorbeeld vaarwegen of havens toebedeeld.

Tot slot heeft het gemeentebestuur de zuivering van stedelijk afvalwater als taak, in die gevallen dat het gemeentebestuur en het waterschapsbestuur hebben besloten dat zuivering door de gemeente doelmatiger is.

Eerste lid, onder b

Ook het behoeden van de staat en werking van openbare wegen, die niet in het beheer zijn van waterschap, provincie of Rijk, voor nadelige gevolgen van activiteiten op of in de directe nabijheid van die wegen vormt een taak van het gemeentebestuur. Het beheer van de openbare weg zelf is – behalve in gevallen van particulier beheer – wel een taak van het gemeentebestuur op grond van de Wegenwet, maar deze taak valt niet onder het bereik van het huidige 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 het gemeentebestuur 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 voort uit de EU-richtlijn stedelijk afvalwater en sluit aan bij de taken van de waterschappen voor het zuiveren van stedelijk afvalwater (zie artikel 2.17).

Artikel 10.33, derde lid, van de Wet milieubeheer biedt op dit moment de mogelijkheid van een door gedeputeerde staten te verlenen ontheffing van de inzameltaak. Van deze ontheffingsmogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor de buiten de bebouwde kom gelegen gebieden (het buitengebied) waar de kosten voor aanleg van riolering aanzienlijk kunnen zijn. Maar ook door specifieke locatieomstandigheden is aansluiting op de riolering in sommige gevallen niet mogelijk.

Vanuit de principes waarmee het wetsvoorstel is opgebouwd en in lijn met het Bestuursakkoord Water 2011, is ervoor gekozen om de ontheffing van een verplichting door een hoger bestuursorgaan te laten vervallen. In de gebieden waar de gemeente het afvalwater niet inzamelt, moet de houder van het afvalwater zelf zorgen voor de verwijdering van het afvalwater.

Derde lid

Het derde lid is een voortzetting van artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De inzamel- en zuiveringstaken voor stedelijk afvalwater kunnen door gemeente of waterschap ook worden ingevuld door andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk, mits op deze wijze dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt.

Artikel 2.17 (waterschapstaken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

Net als artikel 2.16, eerste lid, bevat dit lid een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar taken in de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving. Bij taken op grond van andere wetgeving kan vooral gedacht worden aan de algemene taakomschrijving van waterschappen in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet en de specifieke taak voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door bever- en muskusratten, genoemd in het derde lid van dat artikel.

Bij de in het wetsvoorstel opgenomen taken kan allereerst gewezen worden op die welke in de artikelen 2.39 (verplichting tot het vaststellen van een legger) en 2.41 (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 waterstaatswerken) moeten worden vermeld. De taken van het waterschap zijn de taken die nu ook uit de wetgeving volgen, zoals de taken krachtens de Waterwet in samenhang met artikel 1 van de Waterschapswet (onder andere de taken in de artikelen 3.2 en 3.4 van de Waterwet).

Het eerste lid, onder a

Dit onderdeel is in vereenvoudigde vorm een voortzetting van de artikelen, die hiervoor bij de toelichting op het eerste lid zijn vermeld. De kerntaak is, zo bepaalt het eerste lid, onder a, onder 1°, het beheer van watersystemen die bij provinciale verordening aan de zorg van het waterschap zijn toegewezen. Deze provinciale verordeningen zijn verordeningen per waterschap, waarin op grond van de Waterschapswet onder meer ook de regeling van het bestuur en de reglementering wordt opgenomen. Omwille van de ruime strekking worden deze verordeningen niet geïntegreerd in de omgevingsverordening. Verder kan het beheer van watersystemen ook bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20,

derde lid, aan het waterschap worden opgedragen. Deze mogelijkheid met ingang van 1 juli 2014 opgenomen in artikel 3.1, zesde lid, van de Waterwet.

De 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 ook 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 natuurbescherming of het beschermen van 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 zuiveringstechnische werken.

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.

Eerste lid, onder b

Tot de waterschapstaken wordt ook het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen gerekend. Deze taak is echter beperkt tot die openbare wegen waarvoor deze taak bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap.

Tweede en derde lid

Een specifieke taak op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer is de taak tot zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk. Deze taak berust bij de waterschappen (zie het eerste lid, onder a, onder 2°). Het tweede lid regelt dat het bestuur van het waterschap een andere rechtspersoon met deze taak kan belasten. Het derde lid regelt dat het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur bij gezamenlijk besluit kunnen bepalen dat de zuiveringstaak door het gemeentebestuur wordt uitgevoerd. Anders dan in de huidige Waterwet, is geen expliciete voorziening meer opgenomen voor het geval het gemeentebestuur en het waterschap niet tot overeenstemming komen over overdracht van de zuiveringstaak. De rol van de provincie in dergelijke gevallen vloeit al voort uit de Gemeentewet en Waterschapswet.

Artikel 2.18 (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

In artikel 2.18, eerste lid, worden de taken van de provincie benoemd. 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 het wetsvoorstel of een andere wet aan de provincie toegedeelde taken. In het wetsvoorstel zijn op veel plaatsen taken specifiek benoemd, zoals de vaststelling van bepaalde omgevingswaarden of de vaststelling van een provinciale omgevingsvisie. Ook kan daarbij worden gedacht aan taken als de monitoring, behorend bij het stellen van een provinciale omgevingswaarden 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. Dat zijn de 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, onder 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 uit de brede coördinerende rol van de provincie op het gebied van de fysieke leefomgeving, die nu 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, vooral als provinciale (en soms 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 de memorie van toelichting. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. De begrenzing van deze taak wordt geregeld in artikel 2.3, tweede lid. Voor gebiedsontwikkeling die niet gemeentee overstijgend is en ook geen betrekking heeft op een belang waarvoor de provincie een eerste verantwoordelijkheid heeft, blijft het gemeentebestuur bevoegd. Daarnaast zijn er de vormen van gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld mainportontwikkeling) met een primair nationaal belang.

Eerste lid, onder b

Tot de bestaande (functionele) taken behoort ook de aanwijzing van de zogenaamde stiltegebieden en het beschermen 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. De opdracht om hierover regels te stellen geschiedt via instructieregels van het Rijk aan de provincie op grond van artikel 2.27. De door de provincie te stellen regels kunnen zich onder andere richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de stilte in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22). De regels in de omgevingsverordening kunnen zich ook rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.2, tweede lid) als dat doeltreffender en doelmatiger is dan het stellen van instructieregels.

Eerste lid, onder c

Dit onderdeel continueert de taak die provincies nu al hebben voor het beschermen van grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen, die niet in beheer zijn bij 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 onttrekken water te beschermen zodat het geschikt is als grondstof voor de drinkwatervoorziening en andere hoogwaardige toepassingen. Dit wordt nader ingekleed via instructieregels op grond van artikel 2.27. De door de provincie te stellen regels kunnen zich richten tot gemeenten om bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de bodem in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22). De regels kunnen zich ook richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.3). Het betreft dan veelal handelingen met stoffen of het verrichten van activiteiten die de kwaliteit van het grondwater negatief kunnen beïnvloeden. 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.

Eerste lid, onder d

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 korthedshalve verwezen naar de toelichting op artikel 2.17, eerste lid. De toedeling van het beheer van watersystemen aan andere overheidslichamen dan het waterschap wordt wel geïntegreerd in de omgevingsverordening, in tegenstelling tot de toedeling van het waterbeheer aan waterschappen (zie de toelichting op artikel 2.17, eerste lid, onder a). De provincie kan overigens ook bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.20, derde lid, worden belast met het beheer van bepaalde watersystemen.

De provincie heeft ook de taak het generieke toezicht uit te oefenen op het beheer van de watersystemen en 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 de specifieke bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel (zoals indeplaatstreding als bedoeld in artikel 2.36, eerste lid) worden ingezet.

Ook berust bij de provincie de taak tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid van de zwemwaterrichtlijn. Dit betreft:

- a. de vaststelling en actualisering van een zwemwaterprofiel;
- b. de vaststelling van een tijdschema voor controle;
- c. de controle van het zwemwater;
- d. de beoordeling van de zwemwaterkwaliteit;
- e. de indeling van het zwemwater;
- f. een beschrijving en beoordeling van oorzaken van verontreiniging die het zwemwater kunnen aantasten en schade toebrengen aan de gezondheid van de zwemmers;
- g. het verstrekken van informatie aan het publiek;

- h. de uitvoering van maatregelen om blootstelling van zwemmers aan verontreiniging te voorkomen;
- i. de uitvoering van maatregelen om de gevaren van verontreiniging te verminderen.

Deze taak hangt samen met de opdracht aan gedeputeerde staten tot aanwijzing van zwemlocaties. Over de wijze van uitvoering van deze maatregelen door gedeputeerde staten worden bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.30 regels gegeven.

Eerste lid, onder e

Dit onderdeel kent aan de provincies allereerst de taak tot het behoeden van de staat en werking van de burgerluchthavens van regionale betekenis voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur toe. Deze taak sluit aan bij de taakverdeling in de Wet luchtvaart.

De taken, bedoeld onder 2° en 3° van dit onderdeel, betreffen het behoeden van de lokale spoorweginfrastructuur en openbare wegen die in beheer zijn bij de provincie (de provinciale wegen) voor nadelige gevolgen van activiteiten in de directe nabijheid daarvan.

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 voor 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 de 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 het college van burgemeester en wethouders. Via de 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 2.24 kan worden geregeld dat de gemeentebesturen 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 en de daarbij behorende vergunningplicht of algemene regels. 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 het huidige artikel 3.2 van de Waterwet overgenomen. Dit betreft de toedeling bij provinciale verordening 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 worden 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 opgedragen aan een waterschap, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede waterstaatskundige verzorging. De verordening, bedoeld in artikel 2 van de Waterschapswet, regelt naast de toedeling van het beheer van watersystemen aan het waterschap ook de taken, inrichting, samenstelling van het bestuur en verdere reglementering van het waterschap. Gelet op deze inhoud ligt het niet voor de hand om de verordening te integreren in de omgevingsverordening. Voor zover het beheer aan

andere overheidslichamen wordt opgedragen, past dit wel in de omgevingsverordening.

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 2.39) of van een waterbeheerprogramma (zie artikel 3.6) niet van toepassing.

Derde lid

Voor een goede toepassing van vooral de waterkwaliteitstaken kan het nodig zijn drogere oevergebieden aan te wijzen die gelegen zijn binnen een oppervlaktewaterlichaam. In dergelijke gebieden gelden wel de bepalingen die het beheer van watersystemen betreffen, 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. Ten opzichte van de regeling van drogere oevergebieden in de Waterwet zijn geen wijzigingen aangebracht.

Artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving)

Eerste lid

Het eerste lid bevat een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar taken in de overige onderdelen van het wetsvoorstel of andere wetgeving.

Het Rijk heeft op dit moment in de Wet milieubeheer, de Waterwet en enkele infrastructurele wetten opgenomen taken. Ook bij de rijkstaken 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).

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, 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, onder a

Onderdeel a bepaalt dat het Rijk, in het bijzonder de Minister van Infrastructuur en Milieu, rijkswateren beheert (die beheertaak wordt krachtens mandaat door Rijkswaterstaat uitgeoefend). Het begrip

rijkswateren is gedefinieerd als: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk. Dit betekent dat deze beheertaak, conform de definitie voor watersysteem, het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken omvat. De aanwijzing van deze rijkswateren geschiedt op basis van artikel 2.20. Wegens de betrokken nationale en internationale belangen en om doelmatigheidsredenen blijft de nu bestaande taaktoedeling op basis van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer in de Waterwet (vooral artikel 3.1 en 3.2) en de 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 behoren onder meer de grote rivieren, het IJsselmeer, de Noordzee en de Waddenzee en circa 10% van de primaire waterkeringen, zoals de Afsluitdijk (de meeste keringen zijn in beheer bij de waterschappen).

Tweede lid, onder 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. Dit 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 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 20.17).

Tweede lid, onder 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 zorg voor de waterveiligheid gestalte wordt gegeven. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Het omvat toezicht op het beheer van de primaire waterkeringen door de waterschappen en Rijkswaterstaat. Het bestuurlijk toezicht op het tegengaan van wateroverlast inclusief de niet-primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen, en op het waterkwaliteitsbeheer van watersystemen die niet in het beheer bij het Rijk zijn, berust bij de provincie (zie ook artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 2°).

Tweede lid, onder 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, onder a

Het voorgestelde onderdeel belast de Minister van Infrastructuur en Milieu met het behoeden van de staat en werking van de in dit onderdeel genoemde infrastructuur voor de nadelige gevolgen van activiteiten op of

rond die infrastructuur. Dit betreft de luchthaven Schiphol en overige burgerluchthavens van nationale betekenis, hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen en wegen in beheer bij het Rijk. Ter invulling van deze taak zullen beperkingengebieden rond die infrastructuur worden ingesteld. Het gaat hier om het reguleren van activiteiten (anders dan het beoogde gebruik van de infrastructuur zelf) op, onder, rond of boven die infrastructuur in het beperkingengebied, met het doel deze infrastructuur te behoeden voor aantasting van de goede staat ervan (integriteit) als gevolg van de activiteit. Het «behoeden van de staat en de werking» moet overigens ruim worden opgevat, zodat ook aan activiteiten in een beperkingengebied die het beheer zouden kunnen bemoeilijken regels kunnen worden gesteld. De overige zorg ten aanzien van die infrastructuur zelf en het gebruik ervan blijft geregeld in de Wet luchtvaart en de wegen- en verkeerswetgeving.

Derde lid, onder 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, binnen en in de nabijheid van die infrastructuur. Voor deze voorzieningen zullen algemene beschermende bepalingen worden gesteld in de vorm van instructieregels krachtens artikel 2.28, onder d, en artikel 2.29. Deze regels zijn nu opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

§ 2.4.2 Aanwijzing van locaties

Artikel 2.20 (aanwijzing van locaties)

Ook voor het Rijk is het essentieel dat de beheertaak duidelijk is omschreven en dat het ter uitvoering van zijn beschermende taken beperkende regels kan stellen aan activiteiten door burgers en bedrijven. Daarbij is het dikwijls noodzakelijk om locaties aan te wijzen waarvoor die regels gelden. Artikel 2.20 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur locaties worden aangewezen voor de toepassing van deze wet. Daarbij dient artikel 2.3, derde lid, in acht te worden genomen. Dit betekent dat aanwijzing alleen plaats kan vinden met het oog op een nationaal 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. Overigens is het voorgestelde artikel niet het enige artikel dat de grondslag biedt voor de aanwijzing van locaties. Zo zal het bijvoorbeeld bij het stellen van instructieregels ook nodig kunnen zijn dat wordt aangegeven voor welke gebieden die instructieregels gelden. De grondslag daarvoor is te vinden in artikel 2.24, waar de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels wordt gegeven. Het voorgestelde artikel 2.20 heeft betrekking op de aanwijzing van locaties die voor verschillende delen van het wetsvoorstel van belang zijn. Locatie wordt zeer breed opgevat in het wetsvoorstel. In de begrippenlijst bij het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt het begrip als volgt beschreven: een door geometrische plaatsbepaling begrensd deel van het grondgebied van een gemeente, waterschap, provincie of van Nederland. Het begrip «locatie» is een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Een locatie kan qua omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook (infrastructuur) tot een groot gebied of zelfs heel Nederland. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling. Dat biedt de mogelijkheid om een locatie driedimensionaal te begrenzen. Locaties kunnen dus naast, maar ook boven (over) elkaar (heen) liggen. Zo kan in de ondergrond een locatie de functie

krijgen voor het winnen van grondwater, daarboven een locatie worden aangewezen waarin een bouwwerk met een bepaalde functie kan staan (zoals een bepaalde gebruiksfunctie of een functie als te beschermen monument) en daar weer boven een locatie worden begrensd waar geen hoge objecten mogen staan omdat die het luchtverkeer zouden hinderen.

Het tweede lid bevat een opsomming van de aanwijzing van locaties die in ieder geval worden voorzien. Dit betreft als eerste de aanwijzing van de rijkswateren. Dat zijn de watersystemen die geheel of gedeeltelijk in beheer zijn bij het Rijk. De feitelijke toedeling van dat beheer is geregeld in artikel 2.19 (rijkstaken voor de fysieke leefomgeving). De oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk zijn op dit moment opgesomd in bijlage II en III bij het Waterbesluit. Op grond van het voorgestelde onderdeel a wordt deze wijze van toedelen van het beheer voortgezet.

Op grond van onderdeel b worden de beperkingengebieden aangewezen rond infrastructuur (wegen in beheer bij het Rijk, hoofdspoorweginfrastructuur en bijzondere spoorweginfrastructuur), waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en installaties in een waterstaatswerk. Dit zijn beperkingengebieden waaraan een vergunningplicht is gekoppeld in artikel 5.1 en die op grond van het wetsvoorstel door het Rijk worden aangewezen. De beperkingengebieden rond luchthavens worden aangewezen op grond van de Wet luchtvaart en dus niet op grond van dit wetsvoorstel. Naast de vergunningplicht zullen er voor de activiteiten in de meeste beperkingengebieden ook algemene regels worden gesteld op grond van hoofdstuk 4. Bij installaties in een waterstaatswerk kan gedacht worden aan mijnbouwinstallaties op zee, maar bijvoorbeeld ook aan windmolenparken op zee. Het derde lid biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling (delen van) rijkswateren aan te wijzen die bij een ander openbaar lichaam in beheer zijn dan het Rijk. Dit is een voortzetting van het zesde lid van artikel 3.1 van de Waterwet, dat bij wet van 18 december 2013 (Stb. 2014, 21) is ingevoegd.

Artikel 2.21 (nadere grondslag aanwijzing en begrenzing locaties)

Dit artikel dient als aanvulling op en nadere uitwerking van artikel 2.20. Voor locaties die ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen moeten worden aangewezen, is aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur niet altijd nodig. Vooral wanneer de aanwijzing niet meer is dan een feitelijke toepassing van criteria die uit bijvoorbeeld een Europese richtlijn voortvloeien, volstaat de aanwijzing bij ministeriële regeling. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in het tweede lid: de aanwijzing van stroomgebiedsdistricten ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de aanwijzing van innamepunten voor drinkwater in de rijkswateren ter uitvoering van diezelfde richtlijn en de aanwijzing van zones en agglomeraties als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaaier, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

Ter uitwerking van artikel 2.20 kunnen de daar aangewezen locaties bij ministeriële regeling op grond van het derde lid worden begrensd. Dit gebeurt via een geometrische plaatsbepaling, die vaak op kaarten wordt gevisualiseerd. Qua detailniveau past deze begrenzing niet in een algemene maatregel van bestuur en bovendien worden dergelijke begrenzingen regelmatig gewijzigd. Als eerste betreft dit (zo bepaalt het derde lid) de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren. De begrenzing is noodzakelijk met het oog op de precieze afbakening van de beheerplicht en beheerbevoegdheden en direct daarmee samenhangend de bekostiging van beheertaken en eventuele compensatieplichten. Op basis van de huidige Waterregeling zijn detailkaarten vastgesteld voor de begrenzing van het

waterstaatkundig beheer, waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer. De kaarten maken ook duidelijk waar binnen de rijkswateren drogere oevergebieden zijn gelegen. Net al nu het geval is op grond van artikel 3.1, tweede lid, tweede volzin, van de Waterwet zullen de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren begrensd worden door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering of, waar deze ontbreekt, de 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.

Naast de rijkswateren zullen ook de beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk bij ministeriële regeling worden begrensd. Dit wijkt enigszins af van de huidige regeling krachtens de Waterwet. Artikel 5.1 van de Waterwet bepaalt dat de beschermingszones rond waterstaatswerken op de overzichtskaart bij de legger worden weergegeven. De legger is echter een instrument voor de beheerder en daarom minder geschikt voor het aangeven van gebieden met rechtsgevolgen voor derden. In het voorgestelde derde lid, onder b, is daarom bepaald dat beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk bij ministeriële regeling worden begrensd. Dit geldt dus zowel voor beperkingengebieden met betrekking tot waterkeringen als beperkingengebieden met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk.

Het vierde lid bepaalt dat de beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk van rechtswege het gehele waterstaatswerk omvatten. Dit is de hoofdregel voor zowel waterkeringen als oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Bij de regeling kan het beperkingengebied echter worden uitgebreid met een gebied rond het waterstaatswerk, of worden beperkt tot een deel van het waterstaatswerk. Uitbreiding van het beperkingengebied is vooral aan de orde bij waterkeringen in beheer bij het Rijk: de uitbreiding omvat dan de beschermingszone, bedoeld in het huidige artikel 5.1 van de Waterwet. Inperking van het beperkingengebied ten opzichte van de begrenzing van het waterstaatswerk speelt vooral bij de grote rivieren. Op grond van het huidige artikel 6.16 van het Waterbesluit zijn momenteel gebieden aangewezen binnen de grenzen van de rijkswateren, waar de regels ter bescherming van het waterstaatswerk (vergunningplichten en algemene regels) op grond van paragraaf 6 van hoofdstuk 6 van dat besluit niet gelden. Dit zijn gebieden die uit waterhuishoudkundig oogpunt minder relevant zijn voor de werking van het waterstaatswerk, zoals hoogwater-vrije terreinen in het rivierbed en stroomluw gelegen gedeelten waar geen sprake is van belemmering van de ruimte voor afvoer van water. Deels betreft het ook bebouwde gebieden op hoger gelegen gronden. Door dergelijke gebieden uit te zonderen van het beperkingengebied, worden geen onnodige beperkingen opgelegd aan activiteiten van derden in die gebieden.

Het artikel voorziet niet in een verplichting om de beperkingengebieden voor wegen, spoorwegen en installaties in waterstaatswerken geometrisch te begrenzen, terwijl die beperkingengebieden op grond van artikel 2.20, tweede lid, wel moeten worden aangewezen. Op dit moment worden deze beperkingengebieden nog niet geometrisch begrensd, maar alleen door middel van omschrijvingen en afstanden. In aansluiting op de verbeterdoelen van de stelselherziening worden de mogelijkheden tot geometrische begrenzing en digitalisering overigens wel verkend.

Afdeling 2.5 Instructieregels en instructies

§ 2.5.1. Doorwerking van beleid door instructieregels

Artikel 2.22 (grondslag algemene instructieregels provincie)

Artikel 2.22, 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 als 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. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden de doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door de provincie zijn geformuleerd en die dus geen omgevingswaarden zijn. Deze «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» van de provincie kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie. Bij het stellen van deze regels dienen de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht te worden genomen. Dit laatste betekent dat alleen regels kunnen worden gesteld met het oog op:

- a. een provinciaal belang, als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd, 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.

Met het van toepassing verklaren van artikel 2.3, tweede lid, is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de provincies op grond van subsidiariteit terughoudend moeten zijn met het gebruik van deze bevoegdheid. Ook het algemene beginsel van proportionaliteit brengt dit met zich.

Artikel 2.23 is op het stellen van regels als bedoeld in dit artikel van toepassing. Daarin is tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid tot het geven van instructieregels beperkt is tot die taken en bevoegdheden die al bij wet aan de betreffende bestuursorganen zijn opgedragen. Dit wordt in de toelichting op artikel 2.23 nader toegelicht.

Het tweede lid sluit aan bij de huidige regelingen in de Wro, Waterwet en Wet milieubeheer en bij de huidige praktijk. Nagenoeg alle provinciale verordeningen kennen namelijk de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om aanpassingen van ondergeschikt belang of technische aanpassingen aan te brengen in de begrenzing/geometrische 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. Ook 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. Ook kan aan gedeputeerde staten worden overgelaten om regels vast te stellen voor de beoordeling van het voldoen aan bij de verordening gestelde normen.

Artikel 2.23 (inhoud instructieregels provincie)

Eerste lid

In het eerste lid wordt met een limitatieve opsomming aangegeven op welke besluiten of taken de instructieregels op grond van artikel 2.22 betrekking kunnen hebben.

In het eerste lid, onder 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 het college 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. Nadere clausulering hiervan is opgenomen in het derde lid.
- 3°. een projectbesluit van gedeputeerde staten, of een projectbesluit van een waterschap.
- 4°. 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 het eerste lid, onder b, wordt aangegeven over welke taken regels op grond van dit artikel kunnen worden gesteld. Het gaat om de in de artikelen 2.16 tot en met 2.18 aan het gemeentebestuur, waterschapsbestuur en provinciebestuur toebedeelde taken. Ten aanzien van deze taken kunnen nadere regels gesteld over de wijze van uitvoering daarvan. Taken kunnen gerealiseerd worden door het verrichten van feitelijke handelingen (met inbegrip van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen) en door de uitoefening van bevoegdheden. Regels over het hanteren van bevoegdheden die uitmonden in een besluit dat is benoemd in het eerste lid, onder a, (bijvoorbeeld het omgevingsplan of de legger) zijn geen instructieregels over taken als hier bedoeld, maar instructieregels als bedoeld in het eerste lid, onder a.

Door het stellen van instructieregels op grond van dit artikel kunnen provincies geen nieuwe taken in het leven roepen. Dit zou strijd opleveren met artikel 124 van de Grondwet, dat bepaalt dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten uitsluitend kan worden gevorderd bij of krachtens de wet. Met het stellen van instructieregels over taken kunnen uitsluitend al bij de wet toegekende taken worden gespecificeerd of geconcretiseerd. Daardoor kan als gevolg van een instructieregel wel een «nadere» taak ter uitwerking van de «hoofdtaak» ontstaan. De in de wet opgenomen reikwijdteomschrijving van de taak is bepalend voor de mogelijkheden tot specificatie of concretisering van de taak. Specificatie of concretisering van de taak mag niet leiden tot een uitbreiding ten opzichte van de taak zoals die op wetsniveau is geformuleerd.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het waterschap is op grond van artikel 2.17 belast met het beheer van watersystemen. Door middel van instructieregels kan worden bepaald uit welke deeltaken deze «hoofdtaak» bestaat en hoe de hoofdtaak en deeltaken moeten worden uitgevoerd. Met een dergelijke instructieregel kan bijvoorbeeld aan de waterschappen worden opgedragen dat bij de uitvoering van de taak van het beheer van bij provinciale verordening aangewezen watersystemen bij de vervanging van kunstwerken passende maatregelen moeten worden genomen voor de vismigratie. De bevoegdheid tot het stellen van instructieregels over deze bevoegdheden en taken is aldus in overeenstemming met artikel 124

van de Grondwet. De taakinstructie roept immers geen nieuwe hoofdtaak in het leven.

Uit de voorgaande limitatieve opsomming van taken en bevoegdheden volgt dat de provincie geen specifieke regels kan stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen van het Rijk. Dit betekent echter niet dat door de provincie op grond van dit artikel gestelde regels geen betekenis hebben voor de bestuursorganen van het Rijk. Uit artikel 2.2 volgt al dat bestuursorganen, dus ook de bestuurorganen van het Rijk, bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit volgt eveneens uit artikel 3:4 Awb, dat bepaalt dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt. Dit betekent dat de belangen van andere bestuursorganen, die onder andere kunnen blijken uit de uitoefening van de bevoegdheid uit het onderhavige artikel, moeten worden betrokken in de afweging bij een door een bestuursorgaan te nemen besluit of bij de door een bestuursorgaan van het Rijk uit te oefenen taak.

Tweede lid

De regels op grond van het eerste lid kunnen worden gesteld in verband met een programmatische aanpak van gedeputeerde staten. Dergelijke regels kunnen gaan over de wijze van uitvoering van maatregelen die in een programmatische aanpak zijn opgenomen. Het gaat om de regels, bedoeld in artikel 3.17, tweede lid, die leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Wanneer 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

Het voorgestelde derde lid bevat een nadere clausulering van de bevoegdheid om instructieregels te stellen over het omgevingsplan en de waterschapsverordening op grond van het eerste lid, onderdeel a, onder 2°.

In het omgevingsplan en de waterschapsverordening worden de regels opgenomen die gaan over de fysieke leefomgeving (zie de artikelen 2.4 en 2.5). Dit zijn deels onderwerpen die op grond van dit wetsvoorstel of andere wetten tot de zorg van het gemeentebestuur of het waterschap behoren. Daarnaast kan het omgevingsplan regels bevatten over onderwerpen die tot de eigen huishouding van het gemeentebestuur behoren en betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met onderdeel a van het derde lid is tot uitdrukking gebracht dat instructieregels van de provincie over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen alleen betrekking kunnen hebben op taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 van dit wetsvoorstel. Dit betreft de taken die in de artikelen 2.16 (voor gemeenten) en 2.17 (voor waterschappen) zijn opgesomd, met inbegrip van de in de aanhef van die artikelen bedoelde taken die elders in deze wet of op grond van andere wetten aan die overheidslichamen zijn opgedragen. Daarnaast kan de provincies instructieregels stellen voor het gemeentebestuur of het waterschap ter uitvoering van de op grond van artikel 2.18 aan de provincie toebedeelde taken, zoals het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden of het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie kan echter geen instructieregels stellen over de uitvoering van taken die niet bij deze wet of andere wetten over de fysieke leefomgeving aan gemeenten, waterschappen of de provincie zelf zijn toebedeeld.

Inhoudelijk kunnen de instructieregels op grond van onderdeel a in ieder geval betrekking hebben op onderwerpen of onderdelen die in het omgevingsplan of de waterschapsverordening krachtens de wet verplicht moeten worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de regels in het omgevingsplan over de toedeling van functies aan locaties en de regels met het oog op die functies, zoals gebruiksregels of regels over bouwen en slopen en de gronden voor verlening of weigering van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid. Verder is in onderdeel a expliciet aangegeven dat regels over de inhoud van het omgevingsplan ook betrekking kunnen hebben op de in dat plan al opgenomen of op te nemen omgevingswaarden. Dit betekent dat de provincie vanwege een wettelijke taak de gemeente kan verplichten om een omgevingswaarde in het omgevingsplan op te nemen. Ook kunnen regels worden gesteld over de in een waterschapsverordening op te nemen omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3. Dat omvat ook de regels in de waterschapsverordening over die vergunningen, bijvoorbeeld de regels over verlening of weigering van een vergunning. De provincie kan aldus beperkingen stellen aan de in de waterschapsverordening op te nemen omgevingsvergunningplichten, of sturen op de inhoud van de beoordelingsregel voor die omgevingsvergunningen door regels te geven over in de verordening opgenomen of op te nemen regels die de gronden voor verlening of weigering van die vergunningen bevatten. Ook kunnen regels worden gesteld over de regels in de verordening over de aan die vergunning te verbinden voorschriften. Onderdeel b maakt duidelijk dat de instructieregels ook zonder dat daaraan een taak ten grondslag ligt, betrekking kunnen hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan opneemt zonder daartoe verplicht te zijn op grond van onderdeel a. De omgevingswaarden, bedoeld in onderdeel a, strekken er toe om invulling te geven aan de taken van de provincie op grond van dit wetsvoorstel. De provincie kan echter, als conform artikel 2.22, eerste lid, artikel 2.3, tweede lid in acht wordt genomen, ook instructieregels stellen over omgevingswaarden die het gemeentebestuur op eigen initiatief vaststelt. Regels over onverplicht in het omgevingsplan of de waterschapsverordening op te nemen onderdelen of onderwerpen kunnen er niet toe strekken dat deze alsnog in het omgevingsplan of de verordening moeten worden opgenomen. 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. Tot slot kan de provincie op grond van onderdeel c, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3, instructieregels geven over de toedeling van functies aan locaties en de regels met het oog op die functies in het omgevingsplan en de daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, in het omgevingsplan.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat bij de instructieregels een termijn moet worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels. Een dergelijke bepaling over de termijnstelling is nu onder andere terug te vinden in artikel 4.1 Wro. Met deze bepaling over termijnstelling is eveneens beoogd buiten twiifel 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 beginnen na de bekendmaking van de regel of op een later moment. Wanneer 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 verordening in acht moeten worden genomen. Als een regel tot aanpassing van bijvoorbeeld een omgevingsplan 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, heeft deze geen bindende werking richting burgers. Wanneer bij een instructieregel die zich richt op een omgevingsplan een meer directe werking richting burgers gewenst wordt, kan er voorafgaand aan of gelijktijdig met de vaststelling van de instructieregel een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 worden genomen.

Artikel 2.24 (grondslag algemene instructieregels Rijk)

Artikel 2.24, eerste lid, bevat een vergelijkbare bevoegdheid voor het Rijk als de in artikel 2.22 voor de provincies opgenomen bevoegdheid tot het stellen van regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Het Rijk kan deze regels bij algemene maatregel van bestuur stellen 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. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden de doelstellingen bedoeld die, ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, door het Rijk zijn geformuleerd en die geen omgevingswaarde zijn. Deze doelstellingen kunnen blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van het Rijk, waaronder de omgevingsvisie, beleidsnota's of programma's.

Ook voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van deze regels geldt dat daarbij de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht moeten worden genomen. Dit betekent dat uitsluitend regels als bedoeld in dit artikel gesteld kunnen worden met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, 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.

Het tweede lid sluit aan bij diverse regelingen op het terrein van het omgevingsrecht waarin de bevoegdheid is toegekend om bij ministeriële regeling in de aanwijzing of begrenzing van een gebied of op een andere manier de geometrische begrenzing of in de concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid te voorzien of regels van administratieve of uitvoeringstechnische aard te geven.

Artikel 2.25 (inhoud instructieregels Rijk)

Eerste lid

In het eerste lid is met een limitatieve opsomming aangegeven op welke besluiten of taken de instructieregels op grond van artikel 2.24 betrekking kunnen hebben.

Eerste lid, onder a

In het eerste lid, onder a, wordt aangegeven tot welke besluiten de instructieregels zich kunnen richten en wat hun reikwijdte kan zijn. De regels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van:

- 1°. Een verplicht programma van gemeente, waterschap, provincie of Rijk en het verplichte programma bij (dreigende) overschrijding van een

- omgevingswaarde en programma's waarvoor een programmatische aanpak moet worden gevolgd.
- 2°. Een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening. Nadere clausulering hiervan is opgenomen in het derde lid.
 - 3°. Een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5.
 - 4°. Een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu.
 - 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 een peilbesluit voor 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 dan het Rijk.
 - 6°. Een calamiteitenplan als bedoeld in artikel 19.14.

Eerste lid, onder b

In dit onderdeel wordt aangegeven over welke taken en bevoegdheid regels kunnen worden gesteld. Het gaat om de in de artikelen 2.16 tot en met 2.19 aan het bestuur van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk toebedeelde taken en de aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheid tot het instellen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies op grond van artikel 2.38.

Hetgeen in de toelichting op artikel 2.22 is opgemerkt over de onmogelijkheid om via provinciale instructieregels nieuwe taken in het leven te roepen, geldt vanzelfsprekend ook voor instructieregels van het Rijk.

Van de instructieregels over taken als bedoeld in dit artikel zijn te onderscheiden de specifieke taken die op grond van andere hoofdstukken van het wetsvoorstel worden toegekend en gereguleerd. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in de hoofdstukken 16 (Procedures) en 20 (Monitoring en informatie). Op grond van de grondslagen in deze hoofdstukken kunnen bijvoorbeeld taken aan bestuursorganen worden toegekend ter zake van het elektronisch beschikbaar stellen van omgevingsdocumenten, het in bepaalde gevallen maken van een milieueffectrapport, de uitvoering van monitoring, de informatieverstrekking aan het publiek, het bijhouden van registers en andere wijzen van verslaglegging. Ook bevatten die hoofdstukken specifieke grondslagen voor het stellen van regels over de uitoefening van de op grond van die hoofdstukken toegekende taken. In die gevallen dat het wetsvoorstel dergelijke specifieke grondslagen voor het stellen van regels over de uitoefening van die specifieke taken bevat, dienen die betreffende specifieke grondslagen te worden gehanteerd voor het stellen van regels over die taken.

Tweede lid

De instructieregels kunnen worden gegeven over de wijze van uitvoering van de maatregelen uit een programma van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister als bedoeld in paragraaf 3.2.4 (programmatische aanpak). Het gaat om regels als bedoeld in artikel 3.17, tweede lid, die leiden tot een verplichting tot uitvoering van de maatregelen uit het programma. Als 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

Het derde lid beperkt de bevoegdheid om instructieregels te stellen over omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen als bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 2°. Het bevat daartoe een limitatieve opsomming van de onderwerpen waarop de instructieregels betrekking mogen hebben.

Onderdeel a, beperkt deze bevoegdheid tot die onderwerpen, die op grond van het wetsvoorstel of andere wetten over de fysieke leefomgeving tot de taken van gemeenten, waterschappen en provincies behoren of die dienen ter uitvoering van de taken die aan het Rijk zijn opgedragen. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.23, derde lid, onder a (inhoud instructieregels provincie).

Voor de instructieregels op grond van de onderdelen b tot en met e geldt niet de eis dat daaraan een taak ten grondslag dient te liggen. Daarvoor blijft echter op grond van artikel 2.24, eerste lid, wel gelden dat het subsidiariteitsbeginsel in acht dient te worden genomen.

Op grond van onderdeel b kunnen de instructieregels van het Rijk ook betrekking hebben op omgevingswaarden die het gemeentebestuur in het omgevingsplan of het provinciebestuur in de omgevingsverordening opneemt zonder daartoe verplicht te zijn op grond van onderdeel a of het wetsvoorstel. Het Rijk kan dus ook instructieregels stellen over omgevingswaarden die het gemeentebestuur of provinciebestuur op eigen initiatief vaststelt. Hiervoor geldt echter dat regels over onverplicht in het omgevingsplan of de omgevingsverordening op te nemen onderdelen of onderwerpen er niet toe kunnen strekken dat deze alsnog in het omgevingsplan of de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. 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 omgevingsverordening wordt of is opgenomen.

Onderdeel c bepaalt dat instructieregels kunnen worden gegeven over de instructieregels in de omgevingsverordening (de regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22) en over de regels in de omgevingsverordening over de beoordeling van een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan over de toedeling van functies aan locaties of voor een milieubelastende activiteit (de regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.18, tweede lid).

Op grond van onderdeel d kan het Rijk instructieregels geven over de toedeling van functies aan locaties en de andere regels met het oog op die functies in het omgevingsplan en de daarmee samenhangende beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, in het omgevingsplan.

Ten slotte kan het Rijk op grond van onderdeel e instructieregels geven over het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6.

Vierde lid

Bij het stellen van instructieregels moet een termijn worden gegeven waarbinnen aan die instructieregels moet worden voldaan. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.23, vierde lid.

Vijfde lid

Het vijfde lid maakt duidelijk dat instructieregels van het Rijk over een omgevingsverordening ook kunnen inhouden dat bij die verordening van de instructieregels afwijkende instructieregels kunnen worden gesteld of dat bij die verordening nadere instructieregels kunnen of moeten worden gesteld. Dit geeft de ruimte voor getrapte normstelling met instructieregels zoals de Wro die momenteel kent. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat provincies in hun omgevingsverordening de instructieregels die zijn opgenomen in de maatregel verplicht door middel van instructieregels als bedoeld in artikel 2.22 moeten aanvullen of uitwerken of dat zij onder bij de maatregel te stellen voorwaarden in een afwijkende regeling kunnen voorzien. Dit biedt flexibiliteit in de lokale doorwerking van dergelijke instructieregels.

Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)

In dit artikel wordt aangegeven dat inhoudelijke regels moeten worden gesteld over de verplicht vast te stellen programma's van gemeenten, waterschappen, provincies en het 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.

De regels hebben ook tot doel om het beginsel van het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving te implementeren. In verschillende Europese richtlijnen is dit beginsel te vinden, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In deze richtlijnen is het beginsel wel steeds anders verwoord, wat de noodzaak illustreert van samenhangende regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 2.27 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsverordening)

Op grond van dit artikel is het Rijk verplicht om instructieregels te stellen over de omgevingsverordening. Dit zijn ten eerste regels over het behoud van cultureel erfgoed. Dit betreffen in ieder geval de regels over het beschermen van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zoals momenteel opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Tot de taak van de provincie behoort ook het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden en het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. Bij algemene maatregel van bestuur worden instructieregels gesteld over de in de omgevingsverordening op te nemen regels hierover. Dit is een voortzetting van de regeling die nu in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer staat.

Tot slot zal het Rijk instructieregels stellen over het behoeden van de staat en werking van provinciale infrastructuur (lokale spoorweginfrastructuur en openbare wegen in beheer bij de provincie) voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur. Tot dergelijke regels kan de instelling van beperkingengebieden behoren en het stellen van regels over activiteiten in dergelijke gebieden.

Artikel 2.28 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit)

In dit artikel wordt het Rijk verplicht instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten.

Onderdeel a 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 omgevingsplan, zoals momenteel geborgd via de modernisering van de monumentenzorg. In verband met het verdrag van Valletta en hoofdstuk V van de Monumentenwet 1988 (vooral artikel 38a) wordt hierbij expliciet bepaald dat deze regels in elk geval het beschermen van de bekende of te verwachten archeologische monumenten betreffen.

Onderdeel b 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 onderdeel de grondslag voor de regels zoals die op dit moment zijn terug te vinden in onder andere het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes. Onderdeel c bevat de verplichting tot het stellen van instructieregels over de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dit soort regels is nu terug te vinden in de Wet geluidhinder en Wet milieubeheer.

Onderdeel d geeft de opdracht om instructieregels te stellen over het behoeden 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 voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond de genoemde infrastructuur of andere voorzieningen. Het voornemen is om hiermee continuïteit te bereiken voor de regels zoals die nu in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zijn vervat.

Artikel 2.29 (verplichte instructieregels Rijk omgevingsplan en projectbesluit voor luchthavens)

Eerste en tweede lid

De hoofdstukken 8, 8A en 10 van de Wet luchtvaart bevatten omgevingsrechtelijke aspecten, namelijk regels over (externe) veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging. Die 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 instructieregels op grond van dit wetsvoorstel. 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 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 via instructieregels over omgevingsplannen en projectbesluiten op grond van dit wetsvoorstel gegeven.

De instructieregels strekken ook tot uitvoering van de bepalingen van het verdrag van Chicago over de vliegveiligheid.

In overeenstemming met deze keuze bepaalt artikel 2.29 welke instructieregels in ieder geval moeten worden gesteld over de functie en gebruiksbepalingen van gronden behorend tot het luchthavengebied en beperkingengebied. De formulering is niet limitatief, zodat waar nodig ook voor nieuwe ontwikkelingen regels kunnen worden gesteld. Het voornemen is om ook hier continuïteit te bewerkstelligen ten opzichte van de momenteel in de Wet luchtvaart opgenomen grondslagen.

Artikel 2.29, tweede lid, onder a, verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het opnemen van het luchthavengebied van de in dat onderdeel genoemde luchthavens (Schiphol, overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt) in omgevingsplannen en projectbesluiten. In het verlengde hiervan bepaalt onderdeel b dat bij de maatregel ook regels worden gesteld over de functie en het gebruik van de gronden binnen het luchthavengebied met het oog op het gebruik van het gebied als luchthaven. Bij het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit dienen deze regels eveneens in acht te worden genomen. Dit zal worden bepaald in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.17.

Daarnaast verplicht dit artikel in het eerste lid, onder c, tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over het in het omgevingsplan of projectbesluit opnemen van het beperkingengebied behorend bij de luchthavens Schiphol, de overige burgerluchthavens van nationale en regionale betekenis en militaire luchthavens waarvoor een luchthavenbesluit geldt en het beperkingengebied behorend bij buitenlandse luchthavens als bedoeld in artikel 8a.54 in samenhang met artikel 8a.55 van de Wet luchtvaart. Onderdeel d bepaalt dat bij de maatregel ook regels worden gesteld over de functie, het gebruik van de gronden en de staat van gronden, bouwwerken en andere objecten binnen het beperkingengebied behorend bij de genoemde luchthavens. Deze regels worden gesteld met het oog op de vliegveiligheid of in verband met het externe veiligheidsrisico en de geluidbelasting door het luchthavenluchtverkeer.

Derde lid

In het derde 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 (in afwijking van artikel 2.25, eerste en derde lid) moeten worden overgenomen in het luchthavenbesluit voor die luchthavens of dat in het luchthavenbesluit nadere regels kunnen worden gesteld. Met deze mogelijkheid tot nadere regelstelling is er ruimte voor het bieden van lokaal maatwerk. De mogelijkheid om te bepalen dat het luchthavenbesluit nadere regels kan geven, biedt geen ruimte tot afwijking waarmee het beperkingenniveau zou worden gereduceerd.

Als de op grond van artikel 2.29 gestelde regels over het luchthavengebied of beperkingengebied van een luchthaven een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving onevenredig belemmeren in verhouding tot het met die regels te dienen belang, biedt artikel 2.32 de mogelijkheid om afwijking van die regel te bewerkstelligen door het verlenen van een ontheffing.

Artikel 2.30 (verplichte instructieregels Rijk zwemlocaties)

Artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn bevat een verplichting voor de lidstaten om ervoor zorg te dragen dat aan het einde van 2015 alle zwemwateren een zwemwaterkwaliteit hebben die in overeenstemming is met de kwaliteitsklasse «aanvaardbaar» uit de richtlijn. Artikel 2.15, eerste lid, onder c, biedt een grondslag voor regeling hiervan als omgevingswaarde. Aan gedeputeerde staten is in artikel 2.18, eerste lid, onder d, onder 3, de taak tot het nemen van beheersmaatregelen voor het zwemwater toegedeeld. Ook bevat het wetsvoorstel de verplichting tot aanwijzing door gedeputeerde staten van zwemwateren als zwemlocaties en de grondslag voor het zwemverbod of negatief zwemadvies en de uit de richtlijn voortvloeiende monitorings- en informatieverplichtingen, en publieke participatie.

Dit artikel verplicht het Rijk, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn, nadere regels te stellen over de taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten ter zake van zwemwater.

Onderdeel a

Dit onderdeel biedt de grondslag om gedeputeerde staten te verplichten tot het aanwijzen van zwemlocaties, ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn. Daarbij zal worden bepaald dat deze aanwijzing jaarlijks plaats dient te vinden en dat deze dient aan te sluiten bij de in het regionale of nationale waterprogramma aan het water toegekende zwemwaterfunctie.

Onderdeel b

Onderdeel b biedt de grondslag om, voor zover niet elders in het wetsvoorstel al in een specifieke grondslag daarvoor is voorzien, nadere regels te stellen over de taak tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende, lid van de zwemwaterrichtlijn. Andere grondslagen kunnen gevonden worden in hoofdstuk 20 over de monitoring en gegevensverzameling, evenals de informatieverstrekking aan het publiek.

Dit onderdeel biedt ook de grondslag voor het stellen van regels over de uitoefening van de taak tot het aanwijzen (en, zo nodig, afvoeren van de lijst) van zwemlocaties en de uitoefening van de bevoegdheid tot het instellen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies.

Onderdeel c

Dit onderdeel biedt de grondslag om regels te stellen over de vaststelling van het badseizoen als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn.

Artikel 2.31 (verplichte instructieregels Rijk stedelijk afvalwater)

Dit artikel verplicht het Rijk tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid, onder b (regels over de uitoefening van een taak) ten aanzien van een systeem voor inzameling, transport of zuivering van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 2.16. De richtlijn stedelijk afvalwater biedt de mogelijkheid om voor de inzameling en zuivering van stedelijk afvalwater andere systemen dan een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk toe te passen. De regels hierover zullen krachtens dit artikel worden gesteld.

Artikel 2.32 (onthefing instructieregels)

Dit artikel sluit aan bij de regeling uit de 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 de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306). De achtergrond van deze bepaling is dat er zich altijd situaties kunnen voordoen waarin een onverkorte toepassing van instructieregels 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. 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 in overeenstemming kunnen worden gebracht met de belangen die met de instructieregel worden behartigd.

Anders dan onder de Wro is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet. Dergelijke gevallen zijn niet goed vooraf, voordat zij zich daadwerkelijk voordoen, te formuleren als een uitzondering op de instructieregel. De ontheffingsbevoegdheid biedt dan de mogelijkheid tot afwijking. Een voorbeeld hiervan zijn de algemene instructieregels gericht tot het omgevingsplan of een projectbesluit die hoogtebepalingen aan bebouwing bevatten in verband met de nabijheid van een luchthaven. In het verleden is gebleken dat in enkele gevallen een afwijking van dergelijke hoogtebepalingen wenselijk werd geacht en ook in overeenstemming kan zijn met het belang van de vliegveiligheid. De huidige Wet luchtvaart bevat daartoe de verklaring van geen bezwaar, waarmee afwijking van de instructieregel mogelijk is. Het wetsvoorstel biedt voor dergelijke gevallen de mogelijkheid tot verlening van een ontheffing van de instructieregel.

Eerste en tweede lid

Niet bij alle regels is het wenselijk dat daarvan ontheffing kan worden verleend. Europese richtlijnen kunnen daaraan in de weg staan, maar het kan ook bijvoorbeeld op grond van overwegingen van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid onwenselijk worden geacht. 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. Voorbeelden van regels waarvan het verlenen van ontheffing onwenselijk zal zijn, zijn regels over een omgevingsplan die in zichzelf al voldoende afwegingsruimte bieden en regels over de inhoud van een op te stellen programma. In voortzetting op de Wro lijkt het bieden van een mogelijkheid tot verlening van ontheffing in het kader van regels over het toedelen van functies aan locaties wel in de rede te liggen.

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 2.22 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 2.24 gestelde regel. Ontheffing van een bij of krachtens omgevingsverordening gestelde regel wordt verleend door gedeputeerde staten. De Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister kunnen ontheffing van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels verlenen.

Derde lid

Het derde lid bevat een voorziening voor ontheffingen bij getrapte instructieregels. Als 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 ook 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. Ook kan de ontheffing voor bepaalde tijd worden verleend.

§ 2.5.2 Doorwerking van beleid door instructies

Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)

Eerste en tweede lid

Voor die gevallen dat het stellen van een instructieregel door het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van vaststelling en uitvoering minder geschikt is, bevat het wetsvoorstel de bevoegdheid voor de provincies (en in artikel 2.34 het Rijk) tot het nemen van een «instructiebesluit». Dit instructiebesluit komt naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.2 Wro en artikel 3.12 van de Waterwet. Nieuw is de mogelijkheid voor de provincie om een instructie te geven over het projectbesluit van het waterschap, omdat deze bevoegdheid verder strekt dan de bevoegdheden uit de huidige Waterwet.

Het instructiebesluit is een besluit dat niet van algemene strekking is en is dus een beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. Een provinciaal instructiebesluit kan zich richten tot de gemeenteraad of het waterschapsbestuur. Een instructie is anders dan instructieregels gericht tot één of 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. Als de instructie een opdracht bevat gericht op de inhoud van een omgevingsplan heeft deze dus niet het gevolg dat bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouw- of sloopactiviteiten moet worden geweigerd als deze in strijd zijn met de met de instructie te realiseren doelen. Mocht in het concrete geval behoefte bestaan aan het tegengaan van ongewenste bouw- of andere activiteiten, dan kan voorafgaand aan of tegelijk met het instructiebesluit voorbereidingsbescherming worden gerealiseerd door het nemen van een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16.

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 de provincie als er geen

beleidsvrijheid is, een beschermend inpassingsplan vaststellen en daarmee zelf in de materie voorzien. Het projectbesluit, dat in dit wetsvoorstel 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 zijn de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 van toepassing. Provincies moeten vanuit overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit terughoudend omgaan met de instructiebevoegdheid. Daarom is de uitoefening van deze bevoegdheid beperkt tot die gevallen waarbij het geven van de instructie noodzakelijk is met het oog op de in artikel 2.3, tweede lid, genoemde belangen of gronden. Het tweede lid bevat daarnaast een nadere clausulering van de belangen met het oog waarop instructies kunnen worden gesteld. Voor een instructie over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, is dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het gaat hier om regels die nu in het bestemmingsplan van de Wro gesteld kunnen worden. Voor instructies aan het waterschapbestuur zijn de belangen, net als in artikel 3.12 van de Waterwet, geclausuleerd als «een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer».

De in dit artikel gegeven bevoegdheid tot het geven van instructies omvat ook de bevoegdheid om deze instructie op enig later gelegen moment te wijzigen of een aanvullende instructie te geven.

Derde lid

In dit lid worden de relevante leden van het artikel over instructieregels van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo maakt het tweede lid van artikel 2.23 duidelijk dat een instructie kan dienen ter uitvoering van een provinciale programmatische aanpak. Een instructie kan gaan over de wijze van uitvoering van maatregelen die in een programmatische aanpak zijn opgenomen. Als een instructie is gegeven tot uitvoering van maatregelen in een programma, is op grond van artikel 3.17, tweede lid, geen instemming met het programma vereist. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen in paragraaf 3.2.4.

Verder wordt door de verwijzing naar artikel 2.23, vierde lid, bepaald dat de instructie een termijn bevat 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 en kan gebruik gemaakt worden van het taakverwaarlozingsinstrumentarium. Bij een instructie waarvan het resultaat of 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 als 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

Het vierde lid stelt buiten twijfel dat als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium, het gebruik van de instructiebevoegdheid niet wenselijk en ook niet mogelijk is. Onderdeel a geeft aan dat, als 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 van de Gemeentewet, zij geen instructie als bedoeld in dit artikel kunnen geven. Onderdeel b geeft aan dat als 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 2.34 (grondslag instructie Rijk)

Eerste en tweede lid

Dit artikel bevat de instructiebevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze instructiebevoegdheid komt grotendeels overeen met de aanwijzingen die thans zijn geregeld in artikel 4.4 Wro, artikel 3.13 van de Waterwet en de artikelen 35 en 36 van de Monumentenwet 1988. Het artikel lijkt op de regeling van de provinciale instructiebevoegdheid in artikel 2.33. Korthedshalve kan verwezen worden naar de toelichting op dat laatste artikel. De verwijzing in het eerste lid naar artikel 2.3, derde lid, vervangt de clausulering van de ministeriële bevoegdheid in artikel 3.13 van de Waterwet. Nieuw is de bevoegdheid om instructies te geven aan provinciale staten over de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels in de omgevingsverordening. Deze mogelijkheid vloeit voort uit de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsverordening ten opzichte van de bevoegdheden op grond van de Wro.

Vanzelfsprekend kan de instructie van de Minister of Ministers ook gericht worden op de provincie. Anders dan in artikel 2.33 wordt in artikel 2.34 daarom ook verwezen naar het provinciebestuur, de omgevingsverordening en het projectbesluit en de taken van het provinciebestuur op het gebied van beheer van watersystemen.

Derde lid

Het derde lid zet de figuur van aanwijzing van beschermd stads- en dorpsgezichten vanuit de Monumentenwet 1988 over in het wetsvoorstel. Net als onder de huidige Monumentenwet 1988 en de Wro het geval is, komt het beschermen 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 lid regelt dat 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 het beschermen van een in die instructie aangegeven stads- of dorpsgezicht en aan de 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 Granada²²⁹, moeten aangeven dat het omgevingsplan in een passend sloopvergunningregime moet voorzien. Dit kan in de praktijk vorm krijgen 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 sloopvergunningstelsel als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder h, Wabo. Het is mogelijk om van het sloopverbod in het omgevingsplan af te wijken met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b.

Omdat de beoogde bescherming van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten in de regel voor onbepaalde tijd zal zijn, zal de instructie ook moeten aangeven dat het omgevingsplan blijvend moet voorzien in het opgedragen beschermingsregime.

Internationale verplichtingen of veranderingen van inzicht over de waarden of de wijze van het beschermen 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.

Wanneer er behoefte bestaat om vooruitlopend op de vereiste aanpassingen van het omgevingsplan te voorzien in een regime met voorbereidingsbescherming, bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 4.16, tweede lid, een voorbereidingsbesluit te nemen. Dat besluit kan ook een sloopvergunningstelsel bevatten.

Het overgangsrecht voor bestaande krachtens artikel 35 van de Monumentenwet 1988 aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten zal voorzien in een voortzetting van het beschermingsregime.

Vierde lid

Het vierde lid, onder a, geeft aan dat als de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de 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.

Op grond van onderdeel b kan de Minister van Infrastructuur en Milieu of de verantwoordelijke Minister in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu geen instructie aan de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur geven, als zij gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot indeplaatstreding jegens de bestuursorganen behorend tot het provinciebestuur op grond van artikel 121 van de Provinciewet of

²²⁹ Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, Trb. 1985, 163.

van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon op grond van artikel 261 van de Provinciewet. Op grond van onderdeel c is de bevoegdheid tot het geven van een instructie eveneens uitgesloten wanneer toepassing kan worden gegeven aan de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Artikel 2.35 (toepassing instructie)

Het eerste lid maakt duidelijk dat een instructie niet bedoeld is voor herhaalde toepassing door de bestuursorganen van verschillende gemeenten, waterschappen of provincies. Zoals is toegelicht bij artikel 2.33 is een instructie juist gericht tot één of een beperkt aantal bestuursorganen. Wanneer de provincie of het Rijk verschillende bestuursorganen willen aanspreken en bovendien willen dat die bestuursorganen de instructie vaker dan eenmalig opvolgen, dan zullen zij instructieregels moeten stellen op grond van artikel 2.22 of 2.24.

Als een instructie wordt gegeven wegens een provinciaal of nationaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, of derde lid, onder a, kan het niet zo zijn dat dit belang pas bij het geven van de instructie blijkt. Het tweede lid van artikel 2.35 maakt duidelijk dat in die gevallen de aanwezigheid van dat belang al kenbaar dient te zijn uit een document dat door een bestuursorgaan van de provincie of van het Rijk openbaar is gemaakt. Hierbij moet gedacht worden aan een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota. Als de instructie wordt gegeven als dat nodig is met het oog op een doelmatige of doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden krachtens het wetsvoorstel, dan zijn de betreffende taken en bevoegdheden al kenbaar uit de wet en geldt deze eis vanzelfsprekend niet.

Alvorens een instructie wordt gegeven, dient er op bestuurlijk niveau contact te worden gelegd. Indien bestuurlijk overleg wegens praktische redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze verplichting worden voldaan. Een mailwisseling kan bijvoorbeeld ook als bestuurlijk overleg worden aangemerkt. Deze verplichting zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

§ 2.5.3. Indeplaatstreding en vernietiging waterschapsbeslissingen

Artikel 2.36 (bevoegdheid tot indeplaatstreding)

Artikel 2.36 voorziet in een bevoegdheid tot indeplaatstreding voor gedeputeerde staten en de 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 revitalisering generiek 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 2.37 (vernietiging waterschapsbeslissingen door het Rijk)

Instructieregels van het Rijk op grond van artikel 2.24 en instructies van het Rijk op grond van artikel 2.34 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 nationale belangen door het Rijk dient het Rijk te beschikken over de benodigde doorzettingsmacht om die belangen te beschermen. Daartoe voorziet artikel 2.37 (naast de bevoegdheid tot indeplaatstreding op grond van artikel 2.36, 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.

Afdeling 2.6 Bijzondere beheerbevoegdheden

Artikel 2.38 (zwemverbod en negatief zwemadvies)

Ook dit artikel strekt ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Het kent aan gedeputeerde staten de bevoegdheid toe tot het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod voor krachtens artikel 2.38 aangewezen zwemlocaties, als de gezondheid of veiligheid daartoe aanleiding geeft.

Artikel 2.39 (legger)

Eerste lid

De legger, momenteel geregeld in artikel 5.1 van de Waterwet, beschrijft normatief de fysieke kenmerken of toestand van waterstaatswerken naar vorm, afmetingen en constructie. Op basis van de begripsdefinitie van waterstaatswerk kan daaronder elk onderdeel van een watersysteem worden begrepen (een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk), maar niet een grondwaterlichaam. De leggerplicht rust op de waterschappen en het Rijk, maar niet op andere openbare lichamen die met het beheer van waterstaatswerken zijn belast.

Een legger bevat geen normen waaraan derden rechten kunnen ontlenen, maar bevat uitsluitend een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk. De legger is daarmee van wezenlijk belang voor de taakuitoefening door waterbeheerders, bijvoorbeeld voor het onderhoud aan die waterstaatswerken. Kenbaarheid van de legger is ook voor burgers en bedrijven van belang. De legger is immers bepalend voor gedoogverplichtingen in verband met een waterstaatswerk op grond van hoofdstuk 10.

Anders dan de regeling in de Waterwet, verplicht dit artikel niet om de aanwijzing van beperkingengebieden (in de Waterwet beschermingszones genoemd) in de legger op te nemen. Omwille van de vergunningplicht (en eventuele algemene regels) voor activiteiten in beperkingengebieden, past de aanwijzing van beperkingengebieden beter bij de regeling van die vergunningen en algemene regels. De beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden daarom aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling (zie de artikelen 2.20 en 2.21). Analoog hieraan past de aanwijzing van beperkingengebieden met betrekking tot regionale waterstaatswerken beter bij de waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5.

Tweede lid

De verplichting om een legger vast te stellen berust alleen bij het waterschap (voor regionale wateren en waterkeringen in beheer bij het waterschap) en het Rijk (voor rijkswateren en waterkeringen in beheer bij het Rijk). Wanneer het beheer van een waterstaatswerk bij omgevingsverordening of ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid, aan een gemeente, provincie of ander openbaar lichaam is toegedeeld, hoeft dat orgaan voor die waterstaatswerken geen legger vast te stellen. Ook artikel 3.2, tweede lid, van de Waterwet bevat deze uitzondering.

Derde 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, die nodig zijn om de sterkte van de waterkering te kunnen toetsen. Ook deze verplichting is een continuering van de regeling in de Waterwet.

Vierde 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, ligging en constructie in een legger op te nemen. Daarbij moet men vooral denken aan de Noordzee, de Waddenzee en het IJsselmeer. Maar dit kan ook gelden voor sterk veranderende, meanderende riviertjes. Het zou ook onevenredig belastend zijn om op regionaal niveau voor elke sloot een legger vast te stellen.

Artikel 2.40 (toegangsverbod waterstaatswerken en wegen)

De bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu om een toegangsverbod in te stellen is naar haar strekking gelijk aan de huidige regeling in artikel 6.10 van de Waterwet en artikel 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Dit omvat het geheel of gedeeltelijk verbieden van de fysieke toegang tot waterstaatswerken of wegen door bijvoorbeeld het plaatsen van een bord of ander teken, met het oog op het behoeden van de staat en werking van dat waterstaatswerk of die weg voor nadelige gevolgen van activiteiten. Verboden voor het openbaar verkeer worden niet gesteld op grond van dit artikel maar op grond van de Scheepvaartverkeerswet of de Wegenverkeerswet. Die uitzondering geldt echter niet voor beperkingen of verboden rond installaties in de exclusieve economische zone en de territoriale zee. De Scheepvaartverkeerswet is niet van toepassing in de EEZ, zodat toegangsverboden voor beperkingengebieden rond installaties op zee wel krachtens dit artikel worden ingesteld. Voorwaarde daarbij is dat het verbod of de beperking in overeenstemming is met de regels voor het instellen van een veiligheidszone als bedoeld in artikel 60, vierde en vijfde lid, van het VN-Zeerechtverdrag. Met het oog op gelijke regels voor de EEZ en de territoriale zee kunnen op grond van dit artikel ook toegangsverboden in de territoriale zee worden ingesteld. De eisen van artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag zijn daar echter niet van toepassing.

Artikel 2.41 (peilbesluit)

Het peilbesluit is momenteel geregeld in artikel 5.2 van de Waterwet en is een belangrijk en noodzakelijk instrument voor het waterbeheer (zowel veiligheid en kwantiteit als kwaliteit). Het peilbesluit bepaalt de waterhoudkundige inrichting van een bepaald gebied. Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is echter ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken. Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Awb gelden.

De provincie wijst bij omgevingsverordening de watersystemen aan waarvoor de waterbeheerder een peilbesluit moet vaststellen, met uitzondering van de watersystemen die bij het Rijk in beheer zijn. De rijkswateren waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu een peilbesluit moet vaststellen, worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In beginsel kunnen ook – net als onder de Waterwet – grondwaterlichamen worden aangewezen. Gelet op de problemen bij grondwaterregulering zal van deze mogelijkheid vooralsnog geen of weinig gebruik worden gemaakt.

Artikel 2.42 (rangorde bij waterschaarste)

De voorgestelde bepaling vormt een voortzetting van de nu in artikel 2.9 van de Waterwet opgenomen regeling voor de rangorde bij watertekorten of dreigende watertekorten. Deze rangorde bepaalt de volgorde van maatschappelijke en ecologische behoeften bij waterschaarste of dreigende waterschaarste. De waterschappen en het Rijk moeten deze rangorde in acht nemen bij het verdelen van het beschikbare oppervlaktewater in de regionale wateren en de rijkswateren, in tijden van droogte. Het begrip watertekort uit de Waterwet is vervangen door het begrip waterschaarste, in lijn met de definitie van beheer van watersystemen. Inhoudelijk is er echter geen verschil tussen deze begrippen.

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 verantwoordelijke Ministers) om een omgevingsvisie op te stellen. In paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is al gewezen op de keuze om een omgevingsvisie alleen verplicht te stellen voor provincies en het Rijk. 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. De gezamenlijke vaststelling heeft geen gevolgen voor de taken en bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.2, tweede lid.

Een (niet meer actuele) omgevingsvisie van bijvoorbeeld een gemeente kan uiteraard ook worden gewijzigd of ingetrokken (zie ook de toelichting bij artikel 16.23).

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

De omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit politiek-bestuurlijk document beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving op integrale wijze. 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. Hoofdpijnen 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. De uitwerking van het beleid voor dergelijke onderwerpen kan worden uitgewerkt in een programma. Zie ook het algemeen deel van de toelichting bij dit hoofdstuk.

De vaststelling van de omgevingsvisie voor het Rijk geschiedt door de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de verantwoordelijke Ministers, 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 artikel 3.1 toegekende bevoegdheden moeten internationale verdragen als het VN-Zeerechtverdrag in acht worden genomen.

Het vaststellen van een omgevingsvisie is één van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Met de omgevingsvisie kan ook invulling worden gegeven aan een aantal andere taken en bevoegdheden. Bestuursorganen oefenen deze taken en bevoegdheden uit met het oog op het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Deze doelen zijn beschreven in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Die taken en bevoegdheden kunnen betrekking hebben op onder meer de in het derde lid van artikel 2.1 genoemde aspecten, zoals de bescherming van het milieu, het behoud van het cultureel erfgoed of het beheer van natuurlijke hulpbronnen. 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. De visie is ook bedoeld voor het opnemen van niet-gebiedsgerichte onderwerpen, zoals die nu in een milieubeleidsplan zijn opgenomen (afvalstoffen).

De omgevingsvisie is bij uitstek ook een instrument binnen de Omgevingswet, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede lid van artikel 2.1: bij het vaststellen houdt het bestuursorgaan rekening met de samenhang van alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen.

Artikel 16.86 biedt de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten. Inzet is om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken; zie ook paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de memorie van 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 oefenen bestuursorganen de taak en bevoegdheid tot het vaststellen van een programma uit met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet (zie artikel 2.1). Beide instrumenten hebben wel een verschillend doel. Bij een omgevingsvisie gaat het om het vastleggen van strategisch omgevingsbeleid. Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving. In een programma kan de uitwerking van beleid plaatsvinden: bepaalde beleidsthema's of gebiedsontwikkelingen worden hierin geconcretiseerd. Korthedshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij artikel 3.4. 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 het wetsvoorstel verder verduidelijkt (zie ook het algemeen deel van de memorie van 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 om andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Zij geven op die manier uitwerking aan artikel 3.3. Met «andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving» worden die doelstellingen bedoeld die door de bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, worden bepaald. Deze doelstellingen worden gesteld ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals geformuleerd in artikel 1.3. 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 nu op grond van de Wro worden vastgesteld (zoals de 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 de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving kan bevatten.

Een programma hoeft 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 doelstellingen te voldoen. Te denken valt aan een programma dat ziet op het bereiken van omgevingswaarden en andere doelstellingen op

het gebied van water en natuur, waarbij dezelfde (soorten) maatregelen kunnen worden ingezet voor het bereiken van beide doelstellingen.

§ 3.2.2 Verplichte programma's

Artikel 3.5 (verplichte programma's gemeente)

Eerste lid

Dit artikel 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 de in onderdeel d bedoelde activiteiten. Het gaat hier om de programma's ter implementatie van het actieplan geluid uit de richtlijn omgevingslawaaï, zoals deze nu zijn opgenomen in paragraaf 11.2.3 (artikelen 11.11 tot en met 11.15) van de Wet milieubeheer. Het actieplan geluid, dat door het college van burgemeester en wethouders van een binnen een agglomeratie gelegen gemeente moet worden vastgesteld, moet gaan over de effecten van alle in dit artikellid genoemde geluidbronnen. Het gaat daarbij, naast alle in de gemeente gelegen bronnen, ook om bronnen gelegen buiten de gemeentegrens voor zover die een relevante bijdrage leveren aan geluidbelastingen binnen de gemeentegrens. Het college geeft met het vaststellen van het plan aan welke lokale maatregelen het wil treffen om geluidhinder van die bronnen te beperken. Waar de maatregelen om deze effecten terug te brengen de bevoegdheden van andere bestuursorganen raken, zal het college deze maatregelen niet eigenstandig kunnen bepalen en uitvoeren. Als het college van burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente in zijn actieplan bijvoorbeeld maatregelen (bijvoorbeeld raildempers) wil opnemen die betrekking hebben op hoofdspoorwegen, dan zal het in overleg moeten treden met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het treffen van dit soort maatregelen valt immers buiten de bevoegdheid van het college. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van het actieplan dat het Rijk moet opstellen voor hoofdspoorwegen. Eenzelfde redenering geldt voor wensen van het college over maatregelen aan spoorwegen die onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Verwezen wordt ook naar artikel 2.2, waarin de verplichting tot onderlinge afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden nog eens wordt benadrukt.

Voor wat betreft de activiteiten in onderdeel d gaat het, conform de richtlijn omgevingslawaaï, om andere lawaaibronnen dan wegen, spoorwegen en luchthavens, waarmee rekening moet worden gehouden bij het realiseren van de doelstelling van de richtlijn omgevingslawaaï: de beheersing van het omgevingslawaaï. Onder de in dit onderdeel beschreven activiteiten vallen in ieder geval locaties van industriële activiteiten als beschreven in artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaaï. Maar ook concentratiegebieden voor horeca-activiteiten of activiteiten op gezonde industrieterreinen kunnen in dit kader relevante bronnen zijn. Als er op grond van dit wetsvoorstel voor deze activiteiten provinciale of rijksinstructieregels of algemene regels voor de geluidbelasting gelden, zullen deze activiteiten onderdeel uitmaken van dit actieplan geluid.

De verplichting tot het vaststellen van een actieplan geluid geldt niet voor alle gemeenten, maar alleen voor die gemeenten, die deel uitmaken van een aangewezen agglomeratie. De aanwijzing van deze agglomeraties vindt plaats op grond van artikel 2.21, tweede lid, onderdeel c.

Tweede lid

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 20.17.

Artikel 3.6 (verplichte programma's waterschap)

Dit artikel 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 zwemwater-richtlijn 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 en bestaat uit:

- programma van de maatregelen en voorzieningen, in aanvulling op en ter uitwerking van wat 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- respectievelijk 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 2.22, 2.24 en 16.86.

Artikel 3.7 (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 een of meer agglomeraties van artikel 3.8 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 geluidoverlast langs provinciale wegen, spoorwegen en luchthavens van regionale betekenis wil terugdringen.

Bij het deel van het actieplan dat ziet op spoor gaat het om conform de richtlijn omgevingslawaai belangrijke spoorwegen of delen daarvan die buiten een agglomeratie zijn gelegen. Anders dan bij wegen is er vrijwel geen sprake van spoorwegen in beheer bij een provincie. Daarom is de verplichting van de provincie beperkt tot op het grondgebied van de provincie gelegen belangrijke spoorwegen, die buiten een agglomeratiegemeente zijn gelegen. Belangrijke spoorwegen gelegen binnen een agglomeratie zijn onderdeel van het actieplan dat door het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeente moet worden vastgesteld (artikel 3.5, aanhef en onder b).

De verplichting van dit onderdeel ziet zowel op lokale spoorwegen als op bijzondere spoorwegen die buiten een agglomeratie zijn gelegen. Voor de hoofdspoorwegen wordt een afzonderlijk actieplan geluid vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 3.8, eerste lid, onder b.

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 20.17.

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 waterprogramma'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 over deze onderwerpen is opgenomen in artikel 16.86. Inhoudelijke eisen aan programma's worden gesteld via instructieregels op grond van de artikelen 2.22 en 2.24.

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 voorstel voor de Wet natuurbescherming) worden, in termen van behoud of herstel, de instandhoudingsdoelen 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 het voorstel voor 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 het voorstel voor de Wet 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 verhouding tot omgevingsvergunning voor het verrichten van een Natura 2000- of flora- en fauna-activiteit, is de uitvoeringsplicht van de programmatische aanpak van artikel 3.17, 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 3.17, derde lid. Anders dan het geval is voor de uitvoeringsplicht die is opgenomen in artikel 3.11 en die van toepassing kan worden verklaard op andere programma's van paragraaf 3.2.2, 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 ligt. Dit is anders als het gebieden of gedeelten daarvan betreft die geheel of gedeeltelijk worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid vallen van één van de Ministers. Voor die gebieden of gedeelten daarvan is de betrokken Minister bevoegd gezag.

Artikel 3.8 (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 omgevingslawaaï, 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 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 omgevingslawaaï, is geregeld in artikel 20.17.

Tweede lid

De onderdelen a en b van het tweede lid bevatten de grondslag voor stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen voor de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems. Deze verplichtingen tot het vaststellen van deze programma's volgen uit respectievelijk de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn overstromingsrisico's.

In de Waterwet zijn de stroomgebiedsbeheerplannen 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 verantwoordelijke Ministers) 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 16.3 van het wetsvoorstel is de voorbereiding van de stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen geregeld. Voor de internationale afstemming met andere overheden biedt artikel 16.86 de grondslag. Artikel 2.21 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. Net als dat geldt voor de andere programma's in dit hoofdstuk kan dit plan onderdeel uitmaken van een ander programma, in dit geval bijvoorbeeld 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 stroomgebiedsbeheerplan 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 3.11 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 EU-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 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 artikel 16.86. 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 3.7, 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. Als 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 3.7, derde lid.

Artikel 3.9 (verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

Eerste lid

Dit artikellid 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. De programmaverplichting geldt tot het moment, waarop weer aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Blijkt uit de monitoring dat weer aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, dan kan het bestuursorgaan er desgewenst voor kiezen om het programma in te trekken. Daarbij moet dan wel de procedure van afdeling 3.4 Awb worden gevolgd (zie artikel 16.23). Waar de programmaverplichting van deze bepaling samenkomt met een verplichting tot het vaststellen van een programma op grond van artikel 3.5, 3.6, 3.7 of 3.8, zal het bestuursorgaan ervoor kunnen kiezen om dat laatste programma zo aan te passen, dat dit weer gericht is op het voldoen aan de omgevingswaarde. Met bijvoorbeeld het nemen van extra maatregelen of het vervroegen van bepaalde maatregelen, kan dan ook worden voldaan aan de verplichting van artikel 3.9. Een voorbeeld is de omgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Daarvoor is in de richtlijn luchtkwaliteit niet alleen bepaald, dat daaraan op een bepaald tijdstip moet zijn voldaan, maar ook geldt de verplichting tot het opstellen van een programma (luchtkwaliteitsplan) als daaraan niet wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet wordt voldaan.

Deze verplichting geldt niet alleen voor omgevingswaarden voor het Rijk, maar ook voor provinciale en gemeentelijke omgevingswaarden. Verder geldt de verplichting voor alle in artikel 2.10 bedoelde omgevingswaarden, ongeacht of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt. Voor een nadere toelichting op omgevingswaarden wordt verwezen naar de toelichting bij hoofdstuk 2.

Uitgangspunt is dat op het college van burgemeester en wethouders de verplichting rust om het in dit lid bedoelde programma vast te stellen. Dat geldt onafhankelijk van de vraag of dit een gemeentelijke, provinciale of rijksomgevingswaarde betreft. Dat strookt ook met het subsidiariteitsbeginsel. Immers, wanneer door het Rijk een landelijk geldende omgevingswaarde is vastgesteld, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit of waterkwaliteit, kan uit de monitoring blijken, dat aan die omgevingswaarde in een bepaald geografisch afgebakend gebied niet kan worden voldaan of dreigt dat daaraan niet kan worden voldaan. Een voorbeeld is de situatie, dat een bepaalde rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit (zoals PM10) op enkele plaatsen in een gemeente in de Randstad wordt overschreden. Als gevolg daarvan zal op grond van dit lid een programma moeten worden vastgesteld dat voorziet in maatregelen om op lokaal niveau de dreigende overschrijding van de omgevingswaarde ongedaan te maken. Het ligt dan niet voor de hand dat de Minister van Infrastructuur en Milieu voor deze lokale overschrijding een programma gaat vaststellen. De Minister zou daarmee ver treden in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden. Dit staat haaks op het subsidiariteitsbeginsel. Het voldoen aan een omgevingswaarde zal vaak een verantwoordelijkheid van verschillende bestuursorganen zijn. Om weer aan de omgevingswaarde te kunnen voldoen, zullen daarom ook maatregelen nodig kunnen zijn van andere bestuursorganen dan het college dat het programma vaststelt. Te denken valt aan andere gemeenten, provincies, waterschappen of het Rijk. Bij de vaststelling van de omgevingswaarde en de daarbij behorende instructieregels, instructies en beoordelingsregels op grond van de hoofdstukken 2 en 5 wordt duidelijk welke taken en bevoegdheden en bestuursorganen in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken en daarmee wie verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen aan die omgevingswaarde. Al deze bestuursorganen zullen dus aan het programma moeten bijdragen. Overigens zijn er ook situaties waarbij het college niet primair verantwoordelijk is voor het vaststellen van het programma. Zie daarvoor de toelichting bij het tweede lid.

Tweede lid

In bepaalde situaties is het wenselijk om, in afwijking van het eerste lid, een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen voor het vaststellen van een programma. Het tweede lid maakt dit mogelijk. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan voor een omgevingswaarde worden bepaald bij welk bestuursorgaan de programmaplicht rust bij overschrijding van die waarde. Dit kan het bestuursorgaan zijn die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Maar het kan ook een ander bestuursorgaan zijn, bijvoorbeeld het bestuursorgaan waarop in het kader van decentralisatie de taak rust om aan een bepaalde omgevingswaarde te voldoen. Het zal vaak gaan om bestuursorganen die bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden – gelet gestelde instructieregels, instructies of beoordelingsregels – het meest invloed hebben op het realiseren van omgevingswaarden. Zo kan een rijksomgevingswaarde zijn vastgesteld, waarbij op grond van artikel 2.18 de taak tot het voldoen aan die omgevingswaarde uitsluitend aan gedeputeerde staten is toebedeeld. Voor die gevallen bevat dit tweede lid, onder b, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening een ander bestuursorgaan aan te wijzen dat een programma als bedoeld in het eerste lid vaststelt. De grenzen van artikel 2.3 (subsidiariteit) moeten ook hierbij in acht worden genomen. Welk bestuursorgaan wordt aangewezen, zal per omgevingswaarde kunnen verschillen. Onderdeel a geeft nog een specifieke regeling voor omgevingswaarden die betrekking hebben op watersystemen. Als zo'n omgevingswaarde valt onder het beheer van het waterschap, dan

stelt het dagelijks bestuur van het waterschap het programma als bedoeld in het eerste lid vast. Bij een omgevingswaarde voor watersystemen die onder beheer vallen van de Minister van Infrastructuur en Milieu, rust deze verplichting op de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de verantwoordelijke Minister.

Artikel 3.10 (wijziging met oog op doelbereik)

Een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel kan onder meer zijn gericht op het voldoen aan of bereiken van een of meer omgevingswaarden. Voor zover dat programma is gericht op het voldoen aan 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 de 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 de artikelen 3.15, tweede lid, 20.1, tweede lid, en 20.2, tweede lid.

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 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 met het vastgestelde programma niet aan de omgevingswaarden kan worden voldaan. 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 16.86 voor het stellen van regels over de aanpassing van het programma.

Artikel 3.11 (uitvoering maatregelen)

Programma's als bedoeld in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel 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 voor de fysieke leefomgeving te bereiken. 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 verplichte 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 dat verplicht is vanuit de kaderrichtlijn mariene strategie, het regionale waterprogramma en het waterbeheerprogramma, dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap. Voor deze verplichte 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.

Artikel 3.12 (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 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 (onder andere inhoudelijke en procedurele) eisen die (op grond van de hoofdstukken 2 en 16) gelden voor de afzonderlijke programma's onverkort in acht moeten worden genomen.

§ 3.2.3 Onverplichte programma's

Artikel 3.13 (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 het wetsvoorstel als facultatief programma. Het rioleringsprogramma op basis van artikel 3.13 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 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°, van het wetsvoorstel (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, en ook een tijdschema voor de realisatie hiervan,
- doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, ter uitvoering van de taak als bedoeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1°, van het wetsvoorstel (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 artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 2°, van het wetsvoorstel (nu nog artikel 3.6 van de Waterwet).

Het onverplichte karakter van het rioleringsprogramma brengt met zich mee, dat het gemeentebestuur deze taken dus ook op een andere wijze gestalte kan geven. Een (onverplicht) rioleringsprogramma biedt onder

het regime van het wetsvoorstel voor het gemeentebestuur wel voordelen. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.9).

§ 3.2.4 Programmatische aanpak

Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatische aanpak)

Eerste en tweede lid

Voor het voldoen aan een omgevingswaarde of het bereiken van een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, waarvoor door het Rijk of de provincie instructieregels zijn gesteld of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten gelden, kan de programmatische aanpak worden toegepast. Bij de laatste categorie doelstellingen gaat het in feite om materiële beslisnormen, waarmee door een ander bestuursorgaan bij bijvoorbeeld het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten rekening moet houden (zie ook paragraaf 4.3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Het is aan het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, om te bepalen in hoeverre de inzet van het instrument programmatische aanpak in een bepaalde situatie geschikt is (zie ook paragraaf 4.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting).

Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken, kan ervoor kiezen om voor die bepaalde omgevingswaarde of die doelstelling de programmatische aanpak toe te staan. Een programma dat een programmatische aanpak bevat is, evenals andere programma's uit hoofdstuk 3, erop gericht om aan een omgevingswaarde te voldoen of die andere doelstelling te bereiken. Het programma kent ook een specifieke juridische functie: als een programma als bedoeld in deze paragraaf is vastgesteld, vindt de manier waarop de omgevingswaarde of die andere doelstelling bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een bestuursorgaan wordt betrokken plaats op een bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur voor dat programma bepaalde wijze. Met inachtneming van de bij dat omgevingsplan, die omgevingsverordening of die algemene maatregel van bestuur gestelde regels, bepaalt het programma met programmatische aanpak de ruimte die, gegeven de omgevingswaarde of de andere doelstelling, beschikbaar is voor activiteiten. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3.15.

Omwille van deze juridische werking van de programmatische aanpak en de daaraan verbonden verplichtingen, zoals de kwaliteitseisen van artikel 3.16 en de uitvoeringsplicht van artikel 3.17, zijn het eerste en tweede lid opgenomen. Deze leden 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 (via hun omgevingsplan of omgevingsverordening) 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 in de omgevingsverordening respectievelijk 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 paragraaf 3.2.2 moet worden vastgesteld, maar ook op een

onverplicht programma. Eenzelfde regeling geldt voor andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving dan omgevingswaarden; het kan zijn, dat een bestuursorgaan van Rijk of provincie ervoor kiest om geen omgevingswaarde vast te stellen, maar om voor een doelstelling voor de fysieke leefomgeving een instructieregel of beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning vast te stellen. Zeker wanneer zo'n beleidsdoel kan worden uitgedrukt in objectieve termen, zoals meetbare of berekenbare eenheden, kan toepassing van het instrument programmatische aanpak vanuit het oogpunt van flexibiliteit wenselijk zijn. Zie ook het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.3.6). Ook in dat geval is het op grond van dit artikel mogelijk om een programma met programmatische aanpak vast te stellen. De in deze paragraaf gestelde kwaliteitseisen gelden dan onverkort.

In de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening en het omgevingsplan zullen ook de eisen, zoals die in deze paragraaf zijn opgenomen over het programma met programmatische aanpak, nader kunnen worden uitgewerkt (zie verder de toelichting bij artikel 3.16).

Derde lid

Op grond van het derde lid wordt (bij algemene maatregel van bestuur, provinciale verordening en omgevingsplan) ook aangegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn tot het vaststellen een programma als bedoeld in deze paragraaf voor een bepaalde omgevingswaarde of bepaalde andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. 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 omgevingsverordening kan bepalen, dat naast gedeputeerde staten ook het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd zijn tot het vaststellen van een programmatische aanpak. Het is vervolgens aan de bevoegde bestuursorganen om, onder andere rekening houdend met de eisen in artikel 3.16, ervoor te kiezen om een programmatische aanpak toe te passen.

Artikel 3.15 (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 onverplicht programma als bedoeld in paragraaf 3.2.3) is dat het maatregelen kan bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken. 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 of andere doelstellingen. Die activiteiten bepalen immers ook welke maatregelen nodig zijn om die doelstelling 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, gelet op de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving, 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. Op welk moment deze ruimte binnen het programma beschikbaar is, zal ook afhankelijk zijn van het karakter van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld.

Een programmatische aanpak zelf maakt het niet mogelijk om (tijdelijk) van een omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving af te wijken (en is dus niet vergelijkbaar met het gebiedsontwikkelingsplan van de Crisis- en herstelwet). Daarvoor zijn andere mogelijkheden in het wetsvoorstel opgenomen. Zo kan bij de vormgeving van de omgevingswaarde ervoor worden gekozen om flexibiliteit in te bouwen, bijvoorbeeld door het hanteren van een bepaalde bandbreedte. Ook een omgevingswaarde, waaraan op een in de tijd verder gelegen moment (bijvoorbeeld in 2030) moet worden voldaan, kan mogelijkheden bieden voor flexibiliteit. Het instrument programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om op een andere wijze aan de gestelde omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te voldoen.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat als een programma dat een programmatische aanpak bevat is vastgesteld, het bestuursorgaan de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid betreft op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma bepaalde wijze. Dat kan inhouden dat de reguliere beoordelingsregels voor bijvoorbeeld een omgevingsvergunning buiten werking blijven: beoordeling 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 op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma geregelde wijze. De algemene maatregel van bestuur, het omgevingsverordening of het omgevingsplan kan echter ook bepalen dat deze wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde niet de enige wijze is, waarop de beoordeling plaatsvindt. De algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan zal dan bijvoorbeeld regelen dat de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsvergunningplichtige activiteit kan plaatsvinden via een in het programma opgenomen lijst van toegestane activiteiten, maar ook via de reguliere beoordelingsregels zoals geregeld op grond van hoofdstuk 5 (via de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29). Tenslotte kan de algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan een taak of bevoegdheid aanwijzen, waarbij de omgevingswaarde of de andere doelstelling moet worden betrokken op de daarbij voor dat programma bepaalde wijze. Door de regeling op deze wijze vorm te geven is maatwerk mogelijk.

De regeling in een algemene maatregel van bestuur, de omgevingsverordening of het omgevingsplan voor een specifiek programma met programmatische aanpak kan dus gevolgen hebben voor de toepassing van de reguliere beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten, als bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18 en 5.29. Dat geldt ook voor het vaststellen van een projectbesluit (via artikel 5.51), dat ook op die artikelen is gebaseerd. Ook de wijze waarop de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt betrokken bij de besluitvorming over een omgevingsplan (via de instructieregels van artikel 2.22, eerste lid, en artikel 2.24, eerste lid) kunnen bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat programma zijn geregeld. Dat andere bestuursorganen bij de uitoefening van een taak of

bevoegdheid de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving moeten betrekken op de voor dat programma geregelde wijze, wordt bepaald op grond van de instructieregels op grond van hoofdstuk 2 (artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, en artikel 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid) of via de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. In het geval van gemeentelijke omgevingswaarden vindt dit bijvoorbeeld plaats via beleidsregels.

Om de juridische functie van het programma als beschreven in dit lid te waarborgen is het noodzakelijk dat 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 met programmatische aanpak is voldaan. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens, die in het kader van de regeling voor monitoring van omgevingswaarden of andere parameters in hoofdstuk 20 worden verkregen. Afhankelijk van het gebied en de periode waarop het programma betrekking heeft en het doel waarvoor het programma wordt vastgesteld, kan deze monitoring echter minder geschikt zijn voor de beoordeling door het bestuursorgaan of het doel van het programma tijdig zal worden bereikt. Hoofdstuk 20 van dit wetsvoorstel voorziet daarom ook in een regeling voor monitoring voor programma's met een programmatische aanpak (in de artikelen 20.1, tweede lid, en 20.2). Dat geldt eveneens voor de verslaglegging (artikel 20.14). Verwezen wordt naar de toelichting bij deze artikelen.

Artikel 3.16 (eisen aan programma bij programmatische aanpak)

De kern van de programmatische aanpak is dat de wijze, waarop een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving door een bestuursorgaan bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken, plaatsvindt op de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor dat het programma bepaalde wijze (zie de toelichting bij artikel 3.15, tweede lid). Door dit bijzondere karakter van het programma is het nodig om een aantal minimumeisen te stellen aan een programma als bedoeld in deze afdeling. Dit laat overigens onverlet dat op grond van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 16 ook regels gesteld kunnen worden over onder meer de inhoud, vorm, uitvoering, evaluatie, actualisatie en rapportage over en de op te nemen onderwerpen in een programma als bedoeld in deze paragraaf.

De uitwerking van de eisen, die genoemd worden in dit artikel, kan per programmatische aanpak verschillen. Dit is afhankelijk van de omgevingswaarde of de andere doelstelling waarvoor het programma zal worden vastgesteld. Op die manier kan maatwerk plaatsvinden. 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 in de huidige regeling voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) stelt aan het programma, dan het geval kan zijn bij omgevingswaarden op het gebied van natuur (bijvoorbeeld de definiëring van ontwikkelruimte in de in ontwikkeling zijnde Programmatische Aanpak Stikstof).

De eerder genoemde minimumeisen van dit artikel gaan over:

Onderdeel 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 aantal beschermde natuurgebieden, zoals Natura 2000-gebieden. Het kan gebieden betreffen, waar de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden of al wordt overschreden of de andere doelstelling niet (tijdig) wordt bereikt. 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.

Onderdeel 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. Dat geldt ook als een programma voor meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving of een combinatie van een omgevingswaarde en een andere doelstelling wordt vastgesteld. De periode waarvoor het programma geldt, is ook relevant voor de juridische functie van het programma: de bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan voor het programma bepaalde wijze van betrokkenheid van de omgevingswaarde of de andere doelstelling bij de taken en bevoegdheden van een bestuursorgaan (de wijze van beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning of het beoordelingskader bij de besluitvorming over een projectbesluit of omgevingsplan) kan alleen gedurende de looptijd van het programma worden toegepast. Uiteraard kan een programma worden herzien of verlengd. Daarvoor moet dan wel afdeling 3.4 Awb worden toegepast (zie artikel 16.23).

Onderdelen c, e, f, g en h

Het programma moet helderheid bieden over de omgevingswaarde of de andere doelstelling, waarvoor het programma wordt vastgesteld. Verplicht onderdeel van de programmatische aanpak is ook dat het programma:

- a. een beschrijving bevat van de naar verwachting gedurende de periode te verrichten activiteiten in het gebied, of
- b. de wijze waarop de binnen een omgevingswaarde voor activiteiten beschikbare ruimte wordt bepaald en verdeeld.

Ook een combinatie van beide is mogelijk. In het eerste geval gaat het om activiteiten die naar verwachting tijdens de periode, waarop het programma betrekking heeft, zullen worden verricht en die effect hebben op het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Hieronder moeten toekomstige projecten of initiatieven worden begrepen, waarvoor een omgevingsvergunning vereist is (bijvoorbeeld voor de 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 het programma geen concrete activiteiten te beschrijven, maar een systeem op te nemen op grond waarvan de ruimte die, gelet op de omgevingswaarde beschikbaar is voor activiteiten, wordt bepaald en verdeeld. Zo'n systeem is opgenomen 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 of de andere doelstelling 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 of het bereiken van de andere doelstelling. 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 inkrumping 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 immers kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling in het gebied, maar het zijn geen activiteiten, waarvan de beoordeling van de omgevingswaarde of de andere doelstelling nog moet plaatsvinden in het kader van het programma. Het zijn daarom ontwikkelingen, waarmee in het programma wel rekening moet worden gehouden, nu zij effecten genereren (positief en negatief) op het bereiken van de omgevingswaarde of de andere doelstelling en waarop ook maatregelen van toepassing kunnen zijn (bijvoorbeeld generiek bronbeleid aanpassen, aanscherpen van al verleende omgevingsvergunningen e.d.).

Onderdeel 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.

Artikel 3.17 (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. Voor de bijzondere programma's van deze afdeling – die met een programmatische aanpak – is in dit artikel 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 3.15, 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 3.11, waar dit bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

Tweede lid

Het tweede lid geeft de voorwaarden, waaronder deze uitvoeringsplicht geldt. Dat is allereerst het geval, als de betrokken bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen in een programmatische aanpak hebben ingestemd. De uitvoeringsplicht geldt ook, als er rijks- en provinciale instructieregels zijn gesteld op grond van artikel 2.23, eerste lid, onder b, en tweede lid, of 2.25, eerste lid, onder b, en tweede lid, of instructies zijn gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34. Om deze regels te stellen moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.3. In dit kader zal vooral 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 3.7, 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 een omgevingsvergunningplichtige Natura 2000-activiteit zijn. 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 3.18 (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 door 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 bestuursorgaan te zijn.

Tweede lid

Om voldoende flexibiliteit in het programma in te bouwen, maakt het tweede lid het voor bestuursorganen mogelijk om de in het programma opgenomen maatregelen of activiteiten te vervangen. Op grond van artikel 3.17 geldt voor bestuursorganen een uitvoeringsplicht voor de maatregelen die zijn opgenomen in het programma en waarmee zij hebben ingestemd (behalve 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 bij dat verzoek tot wijziging 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 zo 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 programma 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 dan niet tijdig bijstelt, zal op enig moment duidelijk worden dat onvoldoende zeker is dat de omgevingswaarde of de andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Een programma kan dan naar oordeel van het bestuursorgaan in redelijkheid niet langer meer de juridische functie vervullen als bedoeld in artikel 3.15, tweede lid. Artikel 3.10 bepaalt al voor de verplichte programma's van paragraaf 3.2.2 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 van artikel 3.15, tweede lid. Die conclusie kan soms niet alleen getrokken worden uit de generieke monitoring, maar ook uit de voortgangsmonitoring op de programma-tische aanpak uit hoofdstuk 20. Uit die voortgangsmonitoring, waaraan hoofdstuk 20 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 OVER ACTIVITEITEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

Afdeling 4.1 Algemene bepalingen voor regels over activiteiten

§ 4.1.1 Algemene regels

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

Op grond van de artikelen 2.4 tot en met 2.6 dient de gemeenteraad een omgevingsplan, het algemeen bestuur van het waterschap een waterschapsverordening en provinciale staten een omgevingsverordening vast te stellen, waarin de regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Artikel 4.1 stelt buiten twijfel dat bedoelde regels ook regels over activiteiten kunnen zijn.

Voor de omgevingsverordening is in het tweede lid bepaald dat de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht moeten worden genomen. Vanuit overwegingen van subsidiariteit dienen provinciale staten terughoudend om te gaan met het stellen van regels over activiteiten.

Artikel 4.2 (toedeling van functies aan locaties)

Eerste lid

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is al gewezen op het belang van het toedelen van functies aan locaties en het met het oog daarop stellen van andere regels bij het vinden van een goede balans tussen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en het beschermen van aanwezige waarden in de leefomgeving.

Ook ter borging van een goede en uniforme opzet van regels moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de andere regels die met het oog daarop nodig zijn bevatten.

Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Dit blijft in belangrijke mate vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en daarbij geven van regels. Op dezelfde wijze als in het bestemmingsplan kunnen in het omgevingsplan functies aan locaties worden toegedeeld vanuit een ruimtelijk perspectief, zoals wonen, detailhandel, kantoor, dienstverlening, bedrijven, verkeer en natuur. In het omgevingsplan kunnen daarbij ook regels worden gesteld waarmee bijvoorbeeld het oprichten van bouwwerken mogelijk wordt gemaakt (of juist niet) en het gebruik nader wordt gereguleerd (zoals huisgebonden beroepsuitoefening, maximale brutovloeroppervlakte van detailhandel, openingstijden, bezoekersaantallen, bedrijfscategorieën). Ook kunnen functies worden toegedeeld waarmee bouwwerken tegen sloop worden beschermd en allerlei (aanleg)activiteiten worden gereguleerd (zoals scheuren van grasland, ophogen en afgraven van gronden, dempen van watergangen, kappen van bomen).

Naast de toekenning van functies aan locaties vanuit een planologische perspectief, kan de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan de regel te verbinden dat deze monumenten niet gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden.

Ook is het mogelijk om een gebouw op een locatie vanwege bijvoorbeeld de bouwhistorische waarde of de beeldbepalende ligging de functie te geven van cultuurhistorisch waardevol gebouw en daaraan de minder

verstrekkende regel te verbinden dat het verboden is om dat gebouw te slopen. Hiermee wordt voorzien in de maatschappelijke behoefte aan maatwerk in het beschermingsniveau. Deze vanuit een motief van het behoud en het beschermen van cultureel erfgoed opgenomen regels vallen binnen het abstractere belang van de fysieke leefomgeving en horen thuis in het omgevingsplan.

Ook door een wijziging van de Monumentenwet 1988 in verband met de modernisering van de monumentenzorg, was het behoud van cultuurhistorische waarden overigens al een inherent onderdeel van de zorg voor een goede ruimtelijke ordening. Dankzij dit wetsvoorstel kan dit beleids-terrein evenwel verder integreren in het bredere gemeentelijke beleid met betrekking tot de fysieke 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 het beschermen van cultureel erfgoed in een aparte gemeentelijke erfgoed- of monumentenverordening.

Ook kan gewezen worden op het kabinetsstandpunt over welstandstoezicht van 3 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 94), waarin het uitgangspunt is opgenomen dat de instrumentatie van het welstandstoezicht, dat nu 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, dat ook gericht is op een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, vorm krijgt bij de Omgevingswet. Bij de regels over bouwactiviteiten kunnen derhalve ook regels worden gesteld die betrekking op het uiterlijk (vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleurgebruik) van (delen van) bouwwerken.

Het bovenstaande leidt samen met de constatering dat het bestemmingsplan nu 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 4.2, waarin de opdracht uit artikel 3.1 Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden wordt verbreed tot het toedelen van functies aan locaties, waarbij de functionaliteiten van het omgevingsplan niet meer zullen worden begrensd door «een goede ruimtelijke ordening», maar daarvoor het bredere motief «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» zal gelden. Deze verbreding biedt het gemeentebestuur betere mogelijkheden om aan het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving invulling te geven, maar beperkt tegelijkertijd wel de vrijheid van het gemeentebestuur 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 dergelijke regels, die nu 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 hoeft een dergelijke deels theoretische discussie over de grenzen tussen de deel-motieven binnen de zorg

voor de fysieke leefomgeving niet meer gevoerd te worden. Zoals hiervoor al toegelicht, is het vanuit het oogpunt van de gebruiker van belang om in ieder geval regels over 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 fysieke 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.

De nu in de Wro eveneens abstract geformuleerde opdracht om voor 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 een evenwichtige toedeling van functies aan locaties regels te stellen in het omgevingsplan. De in het wetsvoorstel 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 over een bepaald onderwerp niet in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het bijzondere karakter van het omgevingsplan, waarin met de toedeling van functies en daarbij behorende regels heel gericht per locatie verschillende regimes kunnen worden toegepast, stelt bovendien eisen aan de motivering van de vaststelling van een omgevingsplan. Door middel van instructieregels en instructies op grond van de artikelen 2.22, 2.24, 2.33 en 2.34 van het wetsvoorstel, zullen zowel door het Rijk als de provincie meer concrete regels gesteld worden over onder meer de inhoud van omgevingsplannen, waartoe ook regels over het toedelen van functies aan locaties zullen behoren.

Tweede lid

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegelicht, moeten de toedeling van functies aan locatie en de met het oog daarop gestelde regels zoveel mogelijk worden opgenomen in het omgevingsplan. In dit artikel is om die reden bepaald dat provinciale staten deze onderwerpen zoveel mogelijk reguleren via instructieregels als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid. De gemeenteraad dient deze instructieregels of instructies vervolgens in te passen in het omgevingsplan. Op die manier geeft het omgevingsplan eigenaren zoveel mogelijk duidelijkheid over welke functie- en locatiegebonden regels van toepassing zijn op hun percelen. Onder meer wegens het doorgaans ingrijpende karakter van dergelijke regels voor burgers (eigenaren) is dit wenselijk. Ook voorkomt dit inconsistenties tussen gemeentelijke en provinciale regels. Als de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via

instructieregels of instructies, kunnen provinciale staten besluiten een uitzondering te maken op de hoofdregel, door dergelijke regels toch rechtstreeks op te nemen in de omgevingsverordening.

Artikel 4.3 (grondslag rijksregels)

Dit artikel biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is al ingegaan op de voornaamste argumenten om gebruik te maken van de mogelijkheid rijksregels te stellen. De bevoegdheid is geclausuleerd tot de in het eerste en het tweede lid aangewezen activiteiten. Voor activiteiten die niet zijn opgesomd kunnen geen rijksregels worden vastgesteld. Hiermee beoogt de regering de onderwerpen waarvoor het Rijk aan de lat staat om algemene regels te stellen af te bakenen ten opzichte van de onderwerpen waarvoor uitsluitend decentrale overheden binnen hun verordenende bevoegdheid regels over activiteiten kunnen stellen (artikel 4.1). In paragraaf 4.3.2 zijn, in aanvulling op de opsomming van de activiteiten in dit artikel, voor de in het eerste lid genoemde activiteiten de hoofdlijnen van de inhoud van de algemene rijksregels verankerd.

De opsomming van activiteiten waarvoor het Rijk algemene regels stelt betekent nadrukkelijk niet, dat voor elke genoemde activiteit een separate algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld. Het streven is er op gericht om algemene rijksregels zo veel mogelijk bijeen te brengen, omwille van de inhoudelijke afstemming en toegankelijkheid. In het verlengde daarvan sluit de redactie evenmin uit dat dezelfde rijksregels op meerdere van de opgesomde activiteiten van toepassing kunnen zijn. Met het oog op het integrale karakter van de vast te stellen rijksregels is dat wenselijk. Bij het opstellen van rijksregels die op meerdere activiteiten van toepassing zijn zal uiteraard een balans gezocht moeten worden tussen de bij de verschillende activiteiten betrokken belangen. Een voorbeeld betreft algemene regels die zowel zien op bouwen als activiteiten die cultureel erfgoed betreffen. Voor het beschermen van het cultureel erfgoed kan het nodig zijn bijzondere of afwijkende rijksregels te stellen voor het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken en het uitvoeren van bouw- en sloopactiviteiten.

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven, betekent de enkele opname van de grondslag in de wet om voor de opgesomde activiteiten algemene rijksregels te stellen niet dat decentrale overheden van rechtswege elke verordenende bevoegdheid verliezen om algemene regels te stellen over die activiteiten. Voor zover activiteiten of aspecten daarvan buiten het toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen, resteert verordenende bevoegdheid voor decentrale overheden. Voor zover activiteiten en aspecten daarvan wel onder toepassingsbereik van de algemene maatregel van bestuur vallen en uitputtend zijn geregeld, bestaat die ruimte niet meer, tenzij de rijksregels die mogelijkheid expliciet bieden in de vorm van maatwerkregels op grond van artikel 4.6.

De rijksregels kunnen zowel voor omgevingsvergunningplichtige als niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten gelden. Dit biedt flexibiliteit om (categorieën) activiteiten geheel of gedeeltelijk onder de werking van algemene regels te brengen.

Eerste lid

Het eerste lid is imperatief geformuleerd, wat inhoudt dat de regering wordt opgedragen om over de in dit lid genoemde activiteiten algemene regels te stellen. In samenhang met artikel 5.1, tweede lid, komt tot uitdrukking dat voor deze activiteiten het stellen van algemene regels voorop staat. Voor een groot deel van deze onderwerpen zijn nu al algemene maatregelen van bestuur vastgesteld (Activiteitenbesluit en andere besluiten die nadelige gevolgen van activiteiten voor het milieu en oppervlaktewaterlichamen reguleren, Bouwbesluit 2012, Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). Het gegeven dat een activiteit hier is opgesomd betekent dat voor die activiteit regels in een algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld, maar uitdrukkelijk niet dat de regering wordt opgedragen alle activiteiten uit die categorie te reguleren.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat er ook algemene regels kunnen worden gesteld over stortingsactiviteiten op zee en een aantal beperkingengebiedactiviteiten. Het betreft een bevoegdheid, de regels hoeven niet verplicht te worden vastgesteld. Het betreft activiteiten waarvoor nu niet of nauwelijks algemene regels gelden.

Derde 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, voor zover het gaat om uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan (nadere) uitwerking van in de algemene maatregel van bestuur gestelde regels over activiteiten, zoals administratieve regels (bijvoorbeeld over het verschaffen van informatie), technische eisen, uitwerking van gevallen waarop de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels al dan niet van toepassing zijn, of middelvoorschriften waarmee wordt voldaan aan de bij de algemene maatregel van bestuur gestelde doelvoorschriften. 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.

De grondslag om bedoelde regels bij ministeriële regeling te kunnen stellen is aanvullend op de grondslag om deze regels bij algemene maatregel van bestuur te kunnen stellen. De vraag of bedoelde uitvoeringsregels het beste in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling opgenomen kunnen worden, valt niet op voorhand te beantwoorden. Soms zal het, met het oog op de samenhangende regeling van een onderwerp, beter zijn om deze regels op te nemen in de

algemene maatregel van bestuur zelf. Het opnemen in een ministeriële regeling kan aan de orde zijn bij gedetailleerde uitvoeringsregels zonder of met alleen een beperkte beleidsinhoud. Opname van dergelijke regels in een algemene maatregel van bestuur zou die onnodig omvangrijk kunnen maken, wat afbreuk kan doen aan de kenbaarheid van de hoofdlijnen van wat wordt geregeld. Daarnaast kan de snelheid waarmee de regels gewijzigd moeten kunnen worden een rol spelen bij de keuze. Technische regels die voortvarend aangepast moeten kunnen worden aan de stand van de techniek (soms op grond van EU-regelgeving), zouden zich bijvoorbeeld goed kunnen lenen voor opname in een regeling.

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, derde lid, in acht worden genomen. Dat bij de genoemde activiteiten sprake is van één of meerdere criteria komt al tot uitdrukking door opname van de grondslag in het wetsvoorstel. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven welke van de in dat artikel genoemde criteria grond vormen om over te gaan tot het stellen van rijksregels. Toepassing van artikel 2.3, derde lid, speelt echter ook een rol bij de invulling van de algemene regels, vooral bij het bepalen van het toepassingsbereik van de algemene rijksregels en bij het beantwoorden van de vraag, of, en zo ja, in welke mate daarin decentraal maatwerk mogelijk zal worden gemaakt.

§ 4.1.2 Inhoud

Deze paragraaf bevat een aantal onderwerpen die in regelgeving over activiteiten aan de orde kunnen zijn. In de geldende regelgeving worden deze onderwerpen verschillend vormgegeven. Zo wordt er ten aanzien van rijksregels in sommige wetten voorzien in een expliciete wettelijke grondslag voor (het stellen van regels over) deze onderwerpen (de Wet milieubeheer bevat bijvoorbeeld een regeling over melden, gelijkwaardigheid en afwijken), terwijl deze grondslag in andere wetten (impliciet) besloten ligt in de wettelijke grondslag om algemene regels te stellen. Met de opname van de artikelen 4.4, 4.5, 4.6 en 4.7 is beoogd buiten twijfel te stellen dat dergelijke regels in het omgevingsplan, de verordeningen en rijksregels opgenomen kunnen worden. Daarnaast strekken de artikelen er toe de regeling van deze onderwerpen te harmoniseren, wat de duidelijkheid en toegankelijkheid voor burgers vergroot. Deze artikelen verplichten decentrale overheden niet tot het stellen van regels, het staat hen vrij hiervan al dan niet gebruik te maken. Dit komt ook tot uiting in de facultatieve redactie van de artikelen. Hetzelfde geldt voor opname van regels over deze onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.3.

Artikel 4.4 (specificeren inhoud)

Eerste lid

Dit lid voorziet er in dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en rijksregels een verbod kan worden opgenomen om een activiteit te verrichten, voordat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld. De activiteit mag pas starten, wanneer de melding is gedaan en de periode die volgens de algemene regels ten minste tussen het melden en het starten van de activiteit moet worden aangehouden is verstreken. Vooral wanneer de activiteit potentieel een zwaarder gevolg voor de fysieke 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 fysieke leefomgeving optreden,
- het beoordelen of gelet op de kwetsbaarheid van de fysieke leefomgeving of cumulatie met andere activiteiten het wellicht noodzakelijk is om aanvullende eisen te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 4.5, uiteraard alleen daar waar de algemene regels het stellen van dergelijke aanvullende eisen mogelijk maken,
- zelf in het kader van het beheer van de fysieke leefomgeving maatregelen te treffen, die een betere bescherming van de leefomgeving waarborgen,
- via een publieke kennisgeving de directe omgeving over de voorgenomen activiteit te informeren.

Omdat het niet melden het bestuursorgaan de mogelijkheid om actie te ondernemen ontnemt en tot oneigenlijk voordeel voor de initiatiefnemer kan leiden, is de meldingsplicht geformuleerd als 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 bevoegd gezag alsnog de tijd te bieden voor de noodzakelijke geachte acties.

Het bevoegd gezag is vrij in de keuze op welke wijze het met een melding omgaat. Het kan een ontvangstbevestiging zenden, of schriftelijk een mening kenbaar maken over de juistheid van de melding.

Van de meldplicht moet worden onderscheiden een verplichting om (in enige vorm) informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan of andere instantie gedurende het verrichten van een activiteit of binnen een bepaalde termijn voorafgaand aan het starten van een activiteit, zonder dat daaraan een verbod is gekoppeld de activiteit te verrichten. Een dergelijke verplichting heeft geen bijzondere wettelijke grondslag nodig, deze behoort tot regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1. De reden om de meldplicht in dit artikel wel expliciet op het niveau van wet te specificeren is gelegen in het daaraan gekoppelde verbod de activiteit te verrichten voordat de melding is gedaan.

Bij een verplichting om informatie te verstrekken 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. Een dergelijke informatieplicht 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 informatieplicht is in beginsel geen lange periode tussen het verschaffen van de informatie en het starten van de activiteit nodig.

Wanneer algemene regels gelden is een melding of een verplichting om informatie over het starten van de activiteit te verstrekken niet altijd nodig. De algemene regels kunnen bijvoorbeeld activiteiten betreffen waarvan een bestuursorgaan al op de hoogte is, bijvoorbeeld door verplichtingen die uit andere regels volgen. Ook kan het gaan om activiteiten met beperkte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving waarbij het vooraf informeren van het bestuursorgaan niet noodzakelijk wordt geacht. In de geldende decentrale algemene regels en rijksregels zijn dan ook vele activiteiten toegestaan zonder dat een melding, of enige andere vorm van informatieverstrekking verplicht is.

Tweede lid

Dit lid maakt het mogelijk om in de waterschapsverordening en de omgevingsverordening een verbod op te nemen om een daarbij aangegeven activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten. Dit lid biedt geen grondslag om in rijksregels een verbod op te nemen om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten. De reden hiervoor is dat die vergunningplichten in artikel 5.1 op wetsniveau zijn opgenomen. Ook biedt het geen grondslag voor het in het omgevingsplan opnemen van een vergunningplicht, dit omdat in artikel 5.1 de afwijkvergunning is opgenomen, die afwijken van het omgevingsplan al mogelijk maakt.

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

Eerste lid

In het algemeen deel van de memorie van 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, de omgevingsverordening en de rijksregels te voorzien in de benodigde mogelijkheden voor maatwerk, door het bevoegd gezag binnen die algemene regels de mogelijkheid te bieden om maatwerkvoorschriften te stellen. Het bevoegd gezag wordt krachtens de artikelen 4.8 tot en met 4.13 aangewezen. Maatwerkvoorschriften worden bij beschikking gesteld, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat. Het artikel bouwt, voor zover het rijksregels betreft, voort op de mogelijkheden die al 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 7, 7a en 13 van de Woningwet.

De formulering van dit artikel brengt met zich dat het stellen van maatwerkvoorschriften uitsluitend kan als dat in het omgevingsplan, de verordeningen of de rijksregels is bepaald. Maatwerkvoorschriften komen nu al 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 of aangevuld,
- 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 fysieke 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 het wetsvoorstel biedt daarvoor de grondslag.

In paragraaf 4.3.2 zijn de hoofdlijnen van de inhoud verankerd van de rijksregels voor de activiteiten die zijn opgesomd in artikel 4.3, eerste lid. Die paragraaf is van toepassing op het stellen van rijksregels over bedoelde activiteiten in een algemene maatregel van bestuur en vormt als

zodanig het kader voor het al dan niet voorzien in mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften in rijksregels. De laatste volzin van het eerste lid verklaart paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing op het stellen van de maatwerkvoorschriften bij beschikking door het bevoegd gezag, zodat het bevoegd gezag daarbij die paragraaf in acht neemt. Omdat de bevoegdheid tot wijzigen of intrekken van de maatwerkvoorschriften (impliciet) besloten ligt in de bevoegdheid deze vast te stellen, impliceert dit lid dat paragraaf 4.3.2 daarop ook van toepassing is.

Tweede lid

Er kunnen alleen van algemene regels afwijkende maatwerkvoorschriften worden gesteld wanneer dat in het omgevingsplan, de verordeningen of de rijksregels is bepaald, in welk geval aangegeven moet worden van welke regels kan worden afgeweken. Als in de mogelijkheid van afwijken is voorzien, kan daarbij worden bepaald dat afwijken alleen binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan. Daarnaast kan een termijn worden gekoppeld aan de mogelijkheid om af te wijken.

Derde lid

Dit lid biedt de mogelijkheid om in de rijksregels te bepalen dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden. Dit kan om redenen van efficiency wenselijk zijn, in het bijzonder als algemene regels worden gesteld voor activiteiten waarvoor ook een omgevingsvergunningplicht geldt. In dat geval kan worden verzekerd dat alle voorschriften voor die activiteit in één document te vinden zijn. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, geldt voor deze voorschriften dezelfde procedure als voor de omgevingsvergunning. Dat geldt ook voor wijziging of intrekking van de voorschriften.

Artikel 4.6 (maatwerkregels)

Eerste lid

Dit lid 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 over activiteiten. Omwille van de lokale of regionale situatie kan het wenselijk zijn om voor bepaalde locaties dergelijke regels vast te stellen, die generiek voor alle zich binnen die locaties bevindende activiteiten gelden. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf worden vastgelegd. Daarbij kan ook worden bepaald voor welke locaties de maatwerkregels gelden.

Tweede lid

Dit lid biedt een grondslag om in rijksregels onderwerpen aan te wijzen waarvoor in het omgevingsplan of de verordeningen aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de rijksregels. Dit lid bouwt voort op de mogelijkheden die al in verschillende wetten zijn opgenomen voor rijksregels, waaronder de artikelen 8.42b van de Wet milieubeheer, 2, derde lid, tweede volzin, onder b, van de Woningwet en 6.6, derde lid, van de Waterwet. In paragraaf 4.3.2 zijn de hoofdlijnen van de inhoud verankerd van de rijksregels voor de activiteiten die zijn opgesomd in artikel 4.3, eerste lid. Die paragraaf vormt daarmee ook het kader voor het al dan niet opnemen van mogelijkheden voor maatwerkregels in rijksregels. Om te verzekeren dat de in het

omgevingsplan en de verordening te stellen maatwerkregels daaraan ook voldoen, wordt paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing verklaard op het stellen van de maatwerkregels.

Derde lid

In de omgevingsverordening en de rijksregels kan worden bepaald dat afwijken alleen binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan of kan het afwijken aan een termijn worden gekoppeld.

Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat gelijkwaardige maatregelen mogen worden getroffen om de regels voor het verrichten van activiteiten na te leven. Het treffen van gelijkwaardige maatregelen kan innovatie bevorderen. Een gelijkwaardige maatregel is een alternatief voor een voorgeschreven maatregel. Of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel dient afgewogen te worden in het licht van het resultaat dat met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, hoeven niet te worden meegewogen. De alternatieve maatregel moet in laatstgenoemd geval uiteraard wel voldoen aan de voor andere belangen gestelde regels. Zo moet bijvoorbeeld een gelijkwaardige milieumaatregel uiteraard voldoen aan bouwregels. De gekozen term «maatregel» biedt naast ruimte voor alternatieve middelen, ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het treffen van een gelijkwaardige maatregel is toegestaan. Wel dient het bestuursorgaan bij beschikking toestemming te verlenen om de gelijkwaardige maatregel toe te passen. Het bestuursorgaan verleent de toestemming als de maatregel gelijkwaardig is. Het komt daarbij een zekere beoordelingsvrijheid toe. Het verlenen of weigeren van de toestemming is een beschikking, zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.

De bewijslast van het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt bij degene die de activiteit verricht. Deze zal aan het bevoegd gezag moeten aantonen dat met de alternatieve maatregel tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Voor initiatiefnemers biedt dit artikel een mogelijkheid tot kostenreductie. Verwacht mag worden dat de initiatiefnemer van deze mogelijkheid alleen gebruik maakt wanneer 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 toepassing van de voorgeschreven maatregel.

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 in plaats van voorgeschreven maatregelen 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 de algemene regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1. In sommige nu geldende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Activiteitenbesluit, is het beginsel van wederzijds erkenning uitdrukkelijk geregeld.

Tweede lid

In beginsel is voorafgaande toestemming nodig van het bevoegd gezag om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen. Dit lid biedt de mogelijkheid om het vereiste van voorafgaande toestemming uit te sluiten. Dat ligt in de rede als bij het stellen van algemene regels over activiteiten op voorhand duidelijk is dat voorafgaande toestemming overbodig is, bijvoorbeeld als geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving, of dat een melding toereikend is. Als in de rijksregels is opgenomen dat voorafgaande toestemming niet nodig is, maar dat het toepassen van een gelijkwaardige maatregel eerst gemeld moet worden, is het verboden de gelijkwaardige maatregel toe te passen voordat de melding is gedaan.

Derde lid

Dit lid biedt grondslag om in de uitvoeringsregelgeving nadere regels op te nemen over gelijkwaardige maatregelen. Daarnaast kan de toepassing van gelijkwaardige maatregelen worden uitgesloten bij de algemene regels. Soms is het bijvoorbeeld nodig om een bepaalde maatregel dwingend voor te schrijven ter bescherming van de fysieke leefomgeving, of noopt EU-regelgeving daartoe.

§ 4.1.3 Bevoegd gezag

Artikel 4.8 (bevoegd gezag voor decentrale regels)

Dit artikel regelt voor decentrale regels bij welk bestuursorgaan de melding moet worden gedaan en welk bestuursorgaan bevoegd is besluiten te nemen op grond van deze afdeling. Voor het omgevingsplan is dat het college van burgemeester en wethouders, voor de waterschapsverordening het dagelijks bestuur van het waterschap en voor de omgevingsverordening gedeputeerde staten.

Artikel 4.9 (gemeente bevoegd gezag voor rijksregels)

In dit artikel is de hoofdregel opgenomen voor de aanwijzing van het bevoegd gezag voor rijksregels, inhoudende dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is waaraan een melding wordt gedaan, dat een maatwerkvoorschrift kan stellen en dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. De uitzonderingen op deze hoofdregel zijn in de artikelen 4.10 tot en met 4.13 opgenomen. In die bepalingen zijn gevallen opgenomen waarvoor, onder de daarin opgenomen voorwaarden, uitzonderingen op de hoofdregel worden en kunnen worden gemaakt, door voor die gevallen een ander bevoegd gezag aan te wijzen in de rijksregels.

Artikel 4.10 (bevoegd gezag voor rijksregels over wateractiviteiten)

Dit artikel schrijft voor dat in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen van het verrichten van wateractiviteiten worden aangewezen, waarin in rijksregels die gaan over wateractiviteiten het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag wordt aangewezen. Bij het aanwijzen van de gevallen zal de huidige bevoegdheidsverdeling van de genoemde bestuursorganen ten aanzien van algemene regels over wateractiviteiten als uitgangspunt worden genomen.

Artikel 4.11 (provincie bevoegd gezag voor rijksregels)

In dit artikel is een aantal gevallen opgenomen waarvoor in de rijksregels gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegd gezag. Het gaat om gevallen waarvoor gedeputeerde staten nu ook bevoegd gezag is voor rijksregels. Dit artikel voorziet er in die lijn te continueren.

Artikel 4.12 (Rijk bevoegd gezag voor rijksregels)

In dit artikel is een aantal gevallen geregeld waarvoor in de rijksregels een daarbij aangewezen Minister wordt aangewezen als bevoegd gezag. Het gaat hier om een aantal gevallen waarvoor het bevoegd gezag thans ook op het niveau van het Rijk is belegd. Dit artikel voorziet er in die lijn te continueren.

Artikel 4.13 (bevoegd gezag rijksregels in combinatie met een omgevingsvergunning)

Eerste lid

Dit lid voorziet in een grondslag om voor het bevoegd gezag voor rijksregels aan te kunnen sluiten bij het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Het betreft gevallen waarin combinaties van activiteiten worden verricht, waarop zowel rijksregels van toepassing zijn als een omgevingsvergunningplicht geldt. Daarmee kan worden voorkomen dat er onnodig verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor gecombineerd verrichte activiteiten. Met dit artikel is niet beoogd om de bevoegdheidsverdeling, die voor wateractiviteiten uit artikel 5.9 volgt, te doorkruisen.

Tweede lid

In dit lid zijn twee milieubelastende activiteiten opgesomd waarvoor in ieder geval toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. Toepassing van het eerste lid heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat als uit hoofdstuk 5 volgt dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor deze activiteiten, zij ook het bevoegd gezag zullen zijn voor de aangewezen gevallen van andere milieubelastende activiteiten waarvoor regels gelden als bedoeld in artikel 4.3, die in combinatie worden verricht met deze activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat er voor IPPC-installaties en Seveso-bedrijven verschillende bestuursorganen bevoegd gezag zouden zijn voor in die installaties of bedrijven gecombineerd verrichte milieubelastende activiteiten.

Afdeling 4.2 Voorbereidingsbescherming

Artikel 4.14 (voorbereidingsbesluit omgevingsplan)

De gemeenteraad kan een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van een omgevingsplan. Artikel 3.7 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 op locaties voordat het omgevingsplan is gewijzigd. Daarbij gaat het vooral 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 binnen die termijn het besluit over de vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd.

Artikel 4.15 (voorbereidingsbesluit omgevingsverordening)

Provinciale staten kunnen een voorbereidingsbesluit nemen ter voorbereiding van een 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 toelichting bij artikel 4.14.

Artikel 4.16 (voorbereidingsbesluit in verband met projectbesluit of instructies)

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 verantwoordelijke Minister, 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 in overeenstemming met de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan (of omgevingsplannen als 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, en 4.4, vierde lid, Wro.

Afdeling 4.3 Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten

§ 4.3.1 Decentrale regels

Artikel 4.17 (actualisering in verband met afwijkactiviteiten)

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al is toegelicht, is in dit wetsvoorstel afgezien van een generieke actualiseringsplicht voor het omgevingsplan. In plaats van een generieke actualiseringsplicht worden twee gerichte actualiseringsprikkel voorgesteld. Dat is het geval als het Rijk of de provincie op grond van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel een instructieregel of instructie stelt die moet worden verwerkt in het omgevingsplan. Bij die instructieregel of instructie 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 afwijkactiviteit 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, dat 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 krachtens artikel 4.2, eerste lid, gestelde regels van het omgevingsplan is aangegeven dat het verboden is om bomen te kappen of bepaalde aanlegwerken te verrichten, zoals het scheuren van grasland. Als via een omgevingsvergunning voor zo'n afwijkactiviteit 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 maakt geen blijvende inbreuk op het omgevingsplan. Deze activiteit hoeft dan ook niet te worden ingepast. Het verbod om bomen te kappen kan immers gewoon van toepassing blijven. Als bijvoorbeeld voor 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 het gemeentebestuur overgelaten om op een geschikt en doelmatig moment verleende omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten in te passen in het omgevingsplan. Het gaat daarbij niet louter om een administratieve ad hoc inpassing van de toegestane afwijkactiviteit. Het doel van deze regeling is dat het omgevingsplan een actueel, integraal en consistent geheel blijft. De besluitvorming over de toelaatbaarheid van een concrete afwijkactiviteit is veelal minder vergaand dan de besluitvorming over de wijze waarop deze afwijkactiviteit op beleidsmatig verantwoorde en consistente wijze wordt ingepast in het omgevingsplan. 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.

Artikel 4.18 (aanwijzen moderniseringslocaties)

Dit artikel is de opvolger van artikel 3.5 Wro. De moderniseringsbepaling houdt in dat bij het omgevingsplan locaties kunnen 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 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)

In dit artikel is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer regels in het 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 bouwwerken.

§ 4.3.2 Rijksregels

Artikel 4.20 (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 4.3 voor de daarin genoemde richtlijnen en verdragen in ieder geval 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. Niet al deze richtlijnen en verdragen kunnen volledig worden geïmplementeerd met algemene regels. Voor de implementatie van de meeste richtlijnen en verdragen zijn namelijk (ook) andere regels nodig dan algemene regels (zoals instructieregels) of zijn bijvoorbeeld omgevingsvergunningplichten vereist.

Artikel 4.21 (rijksregels bouwwerken)

Dit 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 met betrekking tot bouwwerken. De regels worden gesteld

vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (waarbij duurzaamheid kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu). Het gaat daarbij om regels zoals over de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de energieprestatie van gebouwen, over de verplichte aanwezigheid, de minimaal vereiste kwaliteit en het onderhoud van bouwwerkgebonden installaties en over het waarborgen van de veiligheid van de directe omgeving bij het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Nu 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 ook 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. Laatstgenoemd artikel is ook een algemene regel over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen.

Artikel 4.22 (rijksregels milieubelastende activiteiten)

Dit artikel geeft aan, met het oog waarop de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten worden gesteld, en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het stellen van regels over milieubelastende activiteiten was al aan de orde op grond 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 regels voor activiteiten, genoemd onder a, beogen een integrale bescherming van de fysieke leefomgeving tegen nadelige gevolgen van die activiteiten voor het milieu te waarborgen.

De activiteiten genoemd, onder b en c, hebben voornamelijk 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» en kunnen nadelige gevolgen hebben voor het milieu, 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. Naar aanleiding van de reactie van de Unie van Waterschappen op de voor consultatie voorgelegde versie van het wetsvoorstel is besloten om de lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, voor zover het betreft de gevolgen voor het watersysteem, niet als milieubelastende activiteit aan te merken. Voor zover aan die lozingsactiviteit andere nadelige gevolgen voor het milieu verbonden zijn dan effecten op het watersysteem, vallen die effecten overigens wel onder het begrip milieubelastende activiteit.

De grondslag heeft betrekking op milieubelastende activiteiten. Het begrip milieubelastende activiteit 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 «milieubelastende 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 al 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, door 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. Door het bestaan van het begrip inrichting gebeurt dat nu 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.

Eerste lid

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de te beschermen belangen die in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn genoemd.

Tweede lid

Het tweede lid schrijft voor waartoe de regels die gelden voor milieubelastende activiteiten in ieder geval 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 nu geldende bepalingen van de Wabo en de Wet milieubeheer heeft de Europese regelgeving al een belangrijke rol gespeeld. Door de opeenvolgende aanpassingen en verwijzingen tussen de verschillende wetten is echter een complex en moeilijk toegankelijk geheel aan bepalingen over de inhoud van algemene regels ontstaan. Het tweede lid van artikel 4.22 bevat daarom een samenhangende en op Europese regels afgestemde bepaling over de inhoud van de algemene rijksregels.

In de op dit moment 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, Wabo van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikel verwijst vervolgens onder meer naar artikel 2.14 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 Wabo bevat een verwijzing naar artikel 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 Wabo bevat ook een grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van regels voor 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 voorkomen van ongevallen en het beperken van de gevolgen daarvan en het treffen van maatregelen bij definitieve bedrijfsbeëindiging.

Uit de redactie van het tweede lid volgt dat de regels actueel gehouden moeten worden. Zo moet na het stellen van regels die voor de verschillende milieubelastende activiteiten via een doelvoorschrift of een middelvoorschrift toepassing van concrete beste beschikbare technieken verplichten regelmatig worden gezien of op grond van de ontwikkelingen op het gebied van beste beschikbare technieken de regels aanpassing behoeven. Dit is ook van belang vanwege artikel 17 van de richtlijn industriële emissies, dat vereist dat de lidstaten erop toezien dat de algemene verbindende voorschriften gelijke tred houden met de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken. Ook wanneer bijvoorbeeld inzichten in wat onder een significante verontreiniging moet worden verstaan naar aanleiding van nieuwe gegevens zouden veranderen, zullen de algemene regels daarop zo nodig moeten worden aangepast.

Artikel 4.23 (rijksregels wateractiviteiten)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor een aantal wateractiviteiten worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het betreft de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, wateronttrekkingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk.

Het stellen van algemene rijksregels over het brengen van stoffen en warmte direct in een oppervlaktewaterlichaam vindt op dit moment plaats op grond van artikel 6.2, eerste lid, onder b, van de Waterwet. Het brengen van water, stoffen en warmte direct op een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap is nu gereguleerd op grond van artikel 6.2, tweede lid, onder b, van de Waterwet. De regels voor beide soorten lozingen zijn onder meer opgenomen in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit bodemkwaliteit. Het brengen van water direct in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk is nu gereguleerd op grond van artikel 6.5, onder a, van de Waterwet, in het Waterbesluit en de Waterregeling.

Het stellen van algemene regels over wateronttrekkingsactiviteiten vindt nu plaats op grond van artikel 6.5 van de Waterwet, waarbij de regels voor onttrekken uit oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk in het Waterbesluit en de Waterregeling worden gesteld. Zoals nu ook het geval, wordt het onttrekken uit regionale wateren gelet op artikel 2.3, derde lid, in beginsel niet geregeld door het Rijk. Over het onttrekken uit regionale wateren kunnen, gelet op artikel 4.1, decentraal algemene regels worden

gesteld. In een deel van de gevallen zal het onttrekken van water leiden tot het vervolgens lozen van water, zoals dat bijvoorbeeld bij inzet van koelwater aan de orde is. Het met de onttrekking samenhangende lozen valt niet onder de wateronttrekkingsactiviteit, maar onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, of de milieuactiviteit, afhankelijk van de lozingsroute.

Met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk zijn algemene regels over beperkingengebiedactiviteiten nu gesteld in het Waterbesluit en de Waterregeling. Op grond daarvan kunnen bijvoorbeeld zonder vergunning bepaalde bouwwerken in het beperkingengebied worden gebouwd, activiteiten van ondergeschikt belang worden uitgevoerd, of kan door of omwille van de beheerder onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken worden uitgevoerd.

Gelet op artikel 2.3, derde lid, worden in beginsel geen rijksregels gesteld met betrekking tot waterstaatswerken die niet in beheer bij het Rijk zijn. Die regels worden door waterschappen gesteld in de waterschapsverordening.

Eerste lid

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels vooral gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de door de Waterwet te beschermen belangen. Gelet op de aard van de activiteiten gaat het bij lozen van stoffen en warmte op een oppervlaktewaterlichaam vooral om het beschermen van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen waarop wordt geloosd, rekening houdend met eventuele effecten op de rest van het watersysteem. Bij het lozen van water op een oppervlaktewaterlichaam is het doelmatig beheer van het watersysteem en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen het primair te beschermen belang. Bij lozen op een zuiveringstechnisch werk gaat het vooral om het beschermen van een doelmatige werking van dat werk en het watersysteem, waarop vanuit dat werk wordt geloosd. Bij het onttrekken van water staan de belangen van een doelmatig beheer van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen voorop. Niet uitgesloten is echter dat het onttrekken zelf ook een effect heeft op de kwaliteit van watersystemen, waardoor ook de bescherming van die kwaliteit een rol kan spelen. Het eveneens in het eerste lid, onder a, genoemde voorkomen van wateroverlast heeft plaats tot normatieve omstandigheden waarop het watersysteem is berekend. In bovennormatieve omstandigheden gaat het om beperken van wateroverlast.

Tweede lid

Voor algemene regels die milieubelastende activiteiten reguleren bepaalt het tweede lid van artikel 4.22 waartoe die algemene regels in ieder geval moeten strekken. Omdat de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk ook een activiteit is met nadelige gevolgen voor het milieu, komen in het tweede lid een aantal aspecten terug, genoemd in het tweede lid van artikel 4.22. Dit sluit aan bij de regeling die ook onder de Waterwet bestond.

Artikel 4.24 (rijksregels mijnbouwactiviteiten)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Het gaat om het uitvoeren van mijnbouwactiviteiten in gebieden die ook van belang zijn voor andere functies zoals scheepvaart en militaire activiteiten. In die gevallen moet het aangewezen bevoegd gezag in het kader van een omgevingsvergunning voor een mijnbouwacti-

viteit een belangenafweging maken tussen het belang van de mijnbouwactiviteit en die andere functies. In de algemene rijksregels voor mijnbouwactiviteiten wordt een deel van de regels binnen de hiervoor genoemde gebieden algemeen gesteld.

Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken.

Het stellen van algemene regels biedt mogelijkheden om administratieve lasten die nu samenhangen met vergunningverlening op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken te beperken. Vooral het stellen van algemene regels met betrekking tot aanleg van kabels en leidingen kan hiertoe bijdragen, omdat die activiteiten het meeste voorkomen. Gelet op artikel 2.3, derde lid, worden in beginsel geen algemene rijksregels gesteld met betrekking tot wegen die niet in beheer bij de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn. Die regels kunnen door provincies, gemeenten en waterschappen worden gesteld.

Artikel 4.26 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten installatie in een waterstaatswerk)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. De regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op activiteiten in zones rondom een windmolen of een zendmast.

Artikel 4.27 (rijksregels gelegenheid bieden tot zwemmen en baden)

Dit artikel geeft aan, met het oog waarop de algemene rijksregels voor gelegenheid bieden tot zwemmen en baden worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken. Meer specifiek gaat het hier om het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de zwemmers of baders. Het «gelegenheid bieden tot zwemmen en baden» is een activiteit die nu gereguleerd is in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz), ook ter implementatie van de zwemwaterrichtlijn. De regelgeving betreft zowel zogeheten badinrichtingen (zwembaden, maar bijvoorbeeld ook peuterspeelbaden, whirlpools en fish spa's) als zwemlocaties (oppervlaktewater en kustwater dat door de provincies als zodanig is aangewezen). Dit artikel is de opvolger van onder meer de artikelen 3 en 4 (badinrichtingen) en de artikelen 10a tot en met 10f (zwemlocaties) van de Whvbz, voor zover die artikelen zijn gericht op de houder van de zwemlocatie (degene die de activiteit verricht: het gelegenheid bieden tot baden en zwemmen). Voor zover laatstgenoemde artikelen zien op taken van bestuursorganen (zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van zwemlocaties en de monitoring), worden die bij of krachtens hoofdstuk 2 van deze wet geregeld.

Eerste lid

Het eerste lid geeft aan op bescherming van welke belangen de algemene regels vooral gericht zijn. Dit artikel sluit aan bij artikel 2.1 van het wetsvoorstel en bouwt voort op de door de Whvbz beschermde belangen.

Tweede lid

Dit lid bepaalt waartoe die algemene regels in ieder geval moeten strekken. Risico's voor de gezondheid en veiligheid van de zwemmers en baders zijn nooit helemaal uit te sluiten, maar degene die gelegenheid biedt tot zwemmen en baden, heeft wel de verantwoordelijkheid om het risico op significante nadelige gevolgen te beheersen. In algemene zin kan gesteld dat die risico's bij badinrichtingen beter te beheersen zijn dan bij zwemlocaties. Daarnaast heeft de zwemmer of bader ook een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van hemzelf of degenen die hij begeleidt (zoals kinderen).

Artikel 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed)

Dit artikel bepaalt met het oog waarop de algemene rijksregels over activiteiten die cultureel erfgoed betreffen worden gesteld en waartoe deze regels in ieder geval strekken.

Met het tweede lid wordt bepaald dat de regels er in ieder geval toe strekken dat beschadiging of vernieling van cultureel erfgoed wordt voorkomen. Het verbod op beschadiging en vernieling van rijksmonumenten, dat nu geregeld is in artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zal in de algemene rijksregels worden gecontinueerd. Dit verbod strekt ook ter uitvoering van artikel 4 van het verdrag van Granada, voor zover het rijksmonumenten betreft.

HOOFDSTUK 5 DE OMGEVINGSVERGUNNING EN HET PROJECT-BESLUIT

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, 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 alleen 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 memorie van toelichting is dit al nader toegelicht.

Het vorenstaande heeft ertoe geleid dat het begrip «project» in artikel 5.1 is losgelaten, behalve 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 voorstel voor de Wet natuurbescherming en niet als centraal aangrijppunt voor de vergunningplicht voor alle aangewezen vergunningplichtige activiteiten.

De vergunningplichtige activiteiten zijn in artikel 5.1 op wetsystematische of 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 afwijkactiviteit (onder b), die vergelijkbaar is met de activiteit uit artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, op dit moment onder de Wabo geen vergunningvrije gevallen zijn aangewezen. Omdat echter niet kan worden uitgesloten dat daartoe op enig moment de behoefte zal bestaan, is daarom in het eerste lid met die mogelijkheid rekening gehouden. Hetzelfde geldt voor de stortingsactiviteit op zee (onder e). Weliswaar zijn daarvoor nu in artikel 6.8, tweede lid, van het Waterbesluit vergunningvrije gevallen aangewezen, maar die gevallen zullen in de Omgevingswet buiten de reikwijdte van het begrip «stortingsactiviteit op zee» vallen (verwezen wordt naar de begripsomschrijving in de bijlage). Dit is gedaan om in die gevallen regulering van de betrokken activiteit als lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk mogelijk te maken.

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, Wabo opgesomde activiteiten. Dit betreft de activiteiten in het eerste lid, onder a tot en met c, en ook de activiteiten in het tweede lid, onder a en b. Soms is echter wel de omschrijving van een activiteit gewijzigd. Ook kan het zijn dat een activiteit niet meer als afzonderlijke vergunningplichtige activiteit wordt benoemd, omdat deze, als gevolg van bij dit wetsvoorstel gemaakte systeemkeuzes, is opgegaan 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, 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 «afwijkactiviteit». Onder de noemer van de afwijkactiviteit zullen in de systematiek van dit wetsvoorstel ook vallen de vergunningplichtige activiteiten in artikel 2.1, eerste lid, onder b, g en h, Wabo. Dit betreft, kort samengevat, de uit een bestemmingsplan voortvloeiende vergunningplicht voor het verrichten van aanlegactiviteiten en het slopen van bouwwerken, en de vergunningplicht voor 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 nadrukkelijk 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 2.34, derde lid, van dit wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting daarop. Voor het overige wordt volstaan met een verwijzing naar wat in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5 wordt opgemerkt in de paragraaf «afwijkactiviteit».

Overigens zal ook de in artikel 2.2, eerste lid, onder c, Wabo geregelde vergunningplichtige activiteit (het slopen van een bouwwerk in een gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht) opgaan in artikel 5.1, eerste lid, onder b.

Ook 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 bijlage. Anders dan in de Wabo zijn archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Monumentenwet 1988 niet langer meer uitgezonderd. Voor het verrichten van activiteiten met betrekking tot deze monumenten is nu nog afzonderlijk op grond van de Monumentenwet 1988 een vergunning vereist. Het voorstel is om deze vergunning ook te laten integreren in de omgevingsvergunning.

Een andere al uit de Wabo bekende vergunningplichtige activiteit waarvan wordt voorgesteld de omschrijving te wijzigen, betreft de milieubelastende activiteit (artikel 5.1, tweede lid, onder b). De gevallen van activiteiten die vergunningplichtig zijn, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Voor de inhoud van het begrip milieubelastende activiteit wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de bijlagen.

Artikel 5.1, tweede lid, onder b, komt in de plaats van artikel 2.1, eerste lid, onder e, 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 exclusieve economische zone. De achtergrond van het loslaten van het begrip «inrichting» als aangrijppunt voor de vergunningplicht is in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5 al nader toegelicht.

In verband met deze wijziging is het niet langer meer nodig om, zoals in artikel 2.1, eerste lid, onder e, 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.

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 e, en tweede lid, onder c tot en met f. Dit betreft activiteiten waarvoor naar geldend recht al een vergunning of ontheffing is vereist. Deze besluiten zijn vereist krachtens de Waterwet, de Ontgrondingenwet, de Mijnbouwwet, het Mijnbouwbesluit en diverse wetten met betrekking tot infrastructurele werken. Het betreft hier de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor.

Met betrekking tot de vergunningplicht voor de activiteit in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, wordt er hierbij op gewezen dat deze ziet op de vergunningplicht voor beperkingengebiedactiviteiten in een veiligheidszone rondom installaties op zee. Artikel 43 van de Mijnbouwwet bevat nu het vereiste van een ontheffing voor activiteiten in een veiligheidszone rondom een mijnbouwinstallatie. Bij deze systematiek wordt in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, aansluiting gezocht voor vergelijkbare veiligheidszones rondom andere installaties op zee, waarvoor op dit moment geen expliciet vergunningenstelsel geldt. Rondom die installaties, zoals bijvoorbeeld een windmolen of zendmast, kan naar geldend recht op grond van artikel 6.10 van de Waterwet een veiligheidszone worden ingesteld.

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 wegen en waterstaatswerken), wordt er voor de goede orde op gewezen dat de reikwijdte van deze vergunningplicht zich op zichzelf kan uitstrekken tot zowel wegen en waterstaatswerken die in beheer zijn bij het Rijk, zoals bij waterstaatswerken bijvoorbeeld de Noordzee, als wegen en waterstaatswerken die in beheer zijn bij andere overheden. Er zullen echter alleen vergunningplichtige gevallen met betrekking tot laatstgenoemde categorie worden aangewezen voor zover daarvoor gelet op artikel 2.3, derde lid, aanleiding is. Zie hierover verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.2, eerste lid, eerste zin. Voor het overige blijft voor dit onderwerp de beleidsvrijheid van andere overheden bestaan om de bij hen in beheer zijnde wegen en waterstaatswerken te reguleren, bijvoorbeeld door middel van een vergunningplicht in de waterschaps- of omgevingsverordening.

Anders dan artikel 2.1, eerste lid, onder i, 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 alleen kan plaatsvinden als daarvoor aanleiding is gelet op de criteria, bedoeld in artikel 2.3, derde 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, eerste volzin.

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 «milieuomgevingsvergunning», 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 voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt al voorgesteld om deze activiteiten als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder j en k, Wabo. Voor deze activiteiten geldt de bijzonderheid dat deze alleen omgevingsvergunningplichtig zijn voor zover op deze activiteiten ook van toepassing zijn een of meer van de verboden, bedoeld in artikel 5.1, eerste of tweede lid, of in artikel 5.3 of 5.4. Met andere woorden, genoemde activiteiten zijn dus uitsluitend omgevingsvergunningplichtig als deze samenlopen met

een of meer «andere» omgevingsvergunningplichtige activiteiten. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vergunningplichtige bouwactiviteit of een vergunningplichtige milieubelastende activiteit in een Natura 2000-gebied. In die situatie worden de gevolgen voor natuur van de desbetreffende activiteit in het kader van de omgevingsvergunning meegenomen. Is die samenloop met een andere vergunningplichtige activiteit er niet – bijvoorbeeld als sprake is van een vergunningvrije bouwactiviteit of een vergunningvrije milieubelastende activiteit of wanneer er in het geheel geen andere activiteit wordt verricht als bedoeld in artikel 5.1, 5.3 of 5.4 – 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. Om 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, eerste zin, maakt duidelijk dat bij die aanwijzing de grenzen van artikel 2.3, derde 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) alleen die gevallen vergunningplichtig zullen zijn waar daarvoor aanleiding is op grond van de criteria, bedoeld in artikel 2.3, derde lid. Dit betreft kort samengevat de aanwezigheid van een nationaal 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. Voor de goede orde wordt er in dit verband op gewezen dat de in artikel 2.3, derde lid, genoemde criteria niet alleen ten grondslag liggen aan de aanwijzing van de vergunningvrije en vergunningplichtige gevallen op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, maar ook aan de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten als zodanig in artikel 5.1.

Artikel 5.2, eerste lid, tweede zin, maakt het mogelijk dat, binnen de grenzen van artikel 2.3, derde lid, bij de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur voor een aantal nader omschreven activiteiten gevallen worden aangewezen waarin, binnen bij die maatregel aangegeven grenzen, in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Door een dergelijke bandbreedte te hanteren, kan maatwerk in de aanwijzing van vergunningvrije of vergunningplichtige gevallen worden geboden. Dit betekent immers dat op rijksniveau kan worden volstaan met de aanwijzing van standaardgevallen, die dan 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.

De activiteiten die in het artikellid worden genoemd, zijn in de eerste plaats de activiteiten waarvoor naar huidig recht al een vergelijkbare

afwijkmogelijkheid geldt (de ontgrondingsactiviteit, de brandveilig gebruiksactiviteit, de wateronttrekkingsactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg). In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 2.2, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht voor de brandveilig gebruiksactiviteit en artikel 6.4, tweede lid, van de Waterwet voor de wateronttrekkingsactiviteit. Daarnaast worden in het artikellid genoemd twee «nieuwe» activiteiten waarvoor mogelijk behoefte zal bestaan aan een dergelijke afwijkmogelijkheid als gevolg van de wijzigingen die de Omgevingswet bevat, zoals het loslaten van het inrichtingenbegrip en de gewijzigde begrippensystematiek bij de wateractiviteiten (de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk).

Met welk instrument de afwijking bij de verschillende activiteiten kan plaatsvinden (het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening) zal ook bij de algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Dit is uiteraard afhankelijk van de aard van de activiteit en de bestuursorganen die ter zake een taak of bevoegdheid hebben. Artikel 5.2, tweede lid, maakt duidelijk ter uitvoering van welke internationaalrechtelijke verplichtingen op grond van artikel 5.1, tweede lid, in ieder geval vergunningplichtige gevallen zullen worden aangewezen. Zoals al opgemerkt, is de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting een van de criteria uit artikel 2.3, derde lid.

Artikel 5.3 (omgevingsvergunningplicht waterschapsverordening)

Dit artikel brengt 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 mogelijkheid 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 4.4, tweede lid).

Artikel 5.4 (omgevingsvergunningplicht omgevingsverordening)

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 omgevingsverordening is bepaald. De provincie heeft in haar omgevingsverordening de mogelijkheid 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 4.4, tweede lid).

Artikel 5.5 (verbod handelen in strijd met voorschriften omgevingsvergunning)

Dit artikel, dat vergelijkbaar is met artikel 2.3 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 Omgevingswet 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 5.6 (verbod in stand laten zonder vergunning gebouwd bouwwerk)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.3a 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 aangegeven als vergunningvrij, met dien verstande dat als sprake is van een vergunningvrij bouwwerk waarvan de aanwezigheid alleen een beperkte periode is toegestaan, zoals een bouwkeet op een bouwplaats, het verbod uit het eerste lid alleen niet geldt tijdens die periode.

§ 5.1.2 Reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag

Artikel 5.7 (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, of voor verschillende activiteiten tegelijk. De wet biedt de aanvrager hiermee flexibiliteit. Anders dan in artikel 2.7, eerste lid, 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 het algemeen deel van de memorie toelichting op hoofdstuk 5.

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 bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen wateractiviteiten, los van de aanvraag om omgevingsvergunning voor andere activiteiten moet worden ingediend. Voor de aangewezen activiteiten kan de omgevingsvergunning desgewenst wel gelijktijdig bij dezelfde aanvraag worden aangevraagd. Voor de inhoud van het begrip «wateractiviteit» wordt verder volstaan met een verwijzing naar de begrippenlijst bij dit wetsvoorstel.

Op de achtergrond van deze regeling, die samenhangt met de positie van het waterschap als functioneel bestuursorgaan, is al ingegaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5. Concreet houdt de regeling in dat als een aanvrager zowel een of meer vergunningplichtige wateractiviteiten als bedoeld in artikel 5.7, tweede lid, als een of meer vergunningplichtige andere activiteiten wil verrichten, hij twee afzonderlijke aanvragen zal moeten indienen. Overigens zal, zoals al opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5, 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 over 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 milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk gelijktijdig moeten worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies (IPPC-installatie) of als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is. 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 milieubelastende activiteit en de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk 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 desbetreffende milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit bij één aanvraag gelijktijdig aan te vragen.

Met de in het derde lid vervatte verplichting tot gelijktijdige aanvraag wordt in de eerste plaats 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. Omdat de Seveso-richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico – veelal gaat het hier ook al om IPPC-installaties – en ook vanwege de eis van procedurele coördinatie tussen verschillende bevoegde autoriteiten die artikel 6 van de Seveso-richtlijn bevat, is bij de Omgevingswet de op dit punt gevolgde benadering voor IPPC-installaties doorgetrokken naar activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Dit zijn naar huidig recht de zogeheten «BRZO-inrichtingen».

Procedureel vindt artikel 5.7, 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 coördinatie-regeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing, met enige uitzonderingen en aanvullingen. Een vergelijkbare regeling als die met bovengenoemde artikelen wordt geboden, is nu vervat in de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo en de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet.

Vierde lid

Op grond van het vierde lid is artikel 5.7 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 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)

In dit artikel is de hoofdregel vervat voor de aanwijzing van het bevoegd gezag om op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen als die aanvraag betrekking heeft op één activiteit (enkelvoudige aanvraag). Deze hoofdregel houdt in dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 het waterschapsbestuur, gedeputeerde staten of een Minister als bevoegd gezag zijn aangewezen. In alle gevallen is gekozen voor nadere invulling

van de genoemde uitzonderingsgronden bij algemene maatregel van bestuur. Hierdoor blijft het systeem voldoende flexibel en is niet voor elke verschuiving van bevoegdheden tussen overheidslagen een wetswijziging vereist.

Artikel 5.12 heeft betrekking op de aanwijzing van het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer activiteiten (meervoudige aanvraag).

Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)

Op grond van artikel 5.9 worden in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen aangewezen van wateractiviteiten waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning beslissen. In dit verband wordt verwezen naar de begripsomschrijving van «wateractiviteiten» in de bijlage bij het wetsvoorstel. Bij de «verdeling» van de wateractiviteiten over de drie verschillende bestuurslagen zal de huidige bevoegdheidsverdeling voor vergunningaanvragen met betrekking tot die activiteiten als uitgangspunt worden genomen.

Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

Het eerste lid van dit artikel bevat een opsomming van andere dan de in artikel 5.9 bedoelde activiteiten waarvoor gedeputeerde staten, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen, bevoegd gezag zijn om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid van artikel 5.10 moet bij die aanwijzing artikel 2.3, tweede lid, in acht worden genomen: het moet kort samengevat gaan om gevallen waarin sprake is van een provinciaal belang, meer doelmatigheid of doeltreffendheid, of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Bij de opsomming van activiteiten in het eerste lid is aangesloten bij de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeente, de provincie en het Rijk. Dit betekent dat er ten opzichte van het huidige stelsel in ieder geval geen centralisatie van bevoegdheden zal plaatsvinden. In hoeverre precies van de in dit artikel vervatte bevoegdheidsgrondslagen gebruikgemaakt zal worden, wordt in het Omgevingsbesluit bepaald. Zo berust de bevoegdheid om omgevingsvergunningen te verlenen voor IPPC-installaties in het huidige stelsel deels bij het college van burgemeester en wethouders (met name voor landbouwbedrijven) en deels bij gedeputeerde staten (met name voor de wat zwaardere industrie). Dit artikel maakt het mogelijk de huidige bevoegdheidsverdeling na inwerkingtreding van de Omgevingswet in stand te houden, en indien gewenst een verdere decentralisatie tot stand te brengen.

Op grond van het eerste lid zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen van de volgende activiteiten worden aangewezen waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen:

- 1) Afwijkactiviteiten van provinciaal belang. Hierbij wordt met name gedacht aan provinciale projecten waarvoor niet is gekozen voor een projectbesluit. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de aanpassing van een provinciale weg die niet in het omgevingsplan past.
- 2) Ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier, zoals de grote rivieren, en buiten de rijkswateren.

- Hierbij moet worden gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van de Ontgrondingenwet.
- 3) Milieubelastende activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. Hierbij wordt met name gedacht aan de omgevingsvergunningen voor de wat zwaardere industrie.
 - 4) Milieubelastende activiteiten met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Activiteitenbesluit milieubeheer met betrekking tot deze activiteit binnen de grenzen van een inrichting.
 - 5) Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot regionale burgerluchthavens en lokale spoorwegen. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van de luchtvaartwetgeving en de Wet lokaal spoor.
 - 6) Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. Hierbij wordt gedacht aan de bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming. De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
 - 7) Activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening. Het gaat hier om activiteiten waarvoor de provincie zelf een vergunningplicht heeft ingesteld op grond van deze wet.
 - 8) Activiteiten met betrekking tot gesloten stortplaatsen die niet vallen onder het voorgaande. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van gedeputeerde staten met betrekking tot gesloten stortplaatsen waarvoor de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg wordt uitgevoerd.

Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

Vergelijkbaar met artikel 5.10, eerste lid, voor gedeputeerde staten, bevat artikel 5.11, eerste lid, een opsomming van andere dan de in artikel 5.9 bedoelde activiteiten waarvoor een Minister, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen, bevoegd gezag is om te beslissen op een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid van artikel 5.11 moet bij die aanwijzing artikel 2.3, derde lid, in acht worden genomen: het moet kort samengevat gaan om gevallen waarin sprake is van een nationaal belang, meer doelmatigheid of doeltreffendheid, of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Ook in artikel 5.11 is aangesloten bij de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de gemeente, de provincie en het Rijk. Dit betekent dat er ten opzichte van het huidige stelsel in ieder geval geen centralisatie van bevoegdheden zal plaatsvinden. Ook voor artikel 5.11 geldt dat in hoeverre precies van de in dit artikel vervatte bevoegdheidsgrondslagen gebruikgemaakt zal worden, bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald.

Op grond van het eerste lid zullen bij algemene maatregel van bestuur gevallen van de volgende activiteiten worden aangewezen waarvoor een Minister bevoegd gezag is op de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen:

1. Afwijkactiviteiten van nationaal belang. Hierbij wordt met name gedacht aan rijksprojecten waarvoor niet is gekozen voor een projectbesluit. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een aanpassing van een

- rijksweg die niet in het omgevingsplan past en waarop niet verplicht de projectprocedure van toepassing is.
2. Ontgrondingsactiviteiten anders dan die genoemd in artikel 5.10. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot ontgrondingsactiviteiten op grond van de Ontgrondingenwet.
 3. Milieubelastende activiteiten met betrekking tot mijnbouwwerken. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk met betrekking tot die activiteiten op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht en artikel 40 van de Mijnbouwwet.
 4. Milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken. Hierbij wordt met name gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk op grond van de Wabo in samenhang met het Besluit omgevingsrecht ten aanzien van defensieterrinen.
 5. Mijnbouwactiviteiten. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk ten aanzien van het verlenen van vergunningen voor dergelijke activiteiten op grond van het Mijnbouwbesluit.
 6. Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk, nationale luchthavens, hoofdspoorwegen en mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheden van het Rijk op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de luchtvaartwetgeving, de Spoorwegwet en de Mijnbouwwet.
 7. Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. Hierbij wordt gedacht aan de bevoegdheden van het Rijk op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming. De regering heeft het voornemen om de integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet te laten plaatsvinden op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
 8. Activiteiten in de Noordzee (zowel in de territoriale wateren als in de exclusieve economische zone) die niet vallen onder het voorgaande en geheel of in hoofdzaak plaatsvinden buiten gemeentelijk of provinciaal ingedeeld gebied. Dit is een restcategorie vergelijkbaar met de huidige vangnetconstructie in artikel 3.3 van het Besluit omgevingsrecht. De Omgevingswet is grotendeels van toepassing op de gehele Noordzee, en waar deze niet gemeentelijk of provinciaal is ingedeeld, is het Rijk het enig mogelijke bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen.
 9. Andere gevallen dan bedoeld in de artikelen 5.8 en 5.10 en hiervoor onder 4, waarin het nodig is dat het Rijk op de aanvraag beslist met het oog op nationale veiligheidsbelangen. Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 2.4, vijfde lid, Wabo om in incidentele, niet voorziene gevallen, de bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan zich te trekken wanneer het nationale veiligheidsbelang daartoe noopt. In de praktijk is hier met name toepassing aan gegeven bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor Koninklijke paleizen en laboratoria van TNO.

Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)

Als een initiatiefnemer een aanvraag om een omgevingsvergunning indient die betrekking heeft op méér activiteiten (meervoudige aanvraag), wordt er op grond van het wetsvoorstel één omgevingsvergunning verleend door één bevoegd gezag. Dit artikel regelt op hoofdlijnen welk bestuursorgaan in dat geval als bevoegd gezag zal worden aangewezen. Dit artikel is van toepassing op elke meervoudige aanvraag. Dat kan dus ook een meervoudige aanvraag zijn die betrekking heeft op wateractiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning op grond van artikel 5.7,

tweede lid, los van andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 moet worden aangevraagd.

Voor het antwoord op de vraag welke bestuursorganen in aanmerking komen voor de aanwijzing tot bevoegd gezag bij een meervoudige aanvraag is van belang welke bestuursorganen bevoegd zouden zijn wanneer de initiatiefnemer ervoor had gekozen losse aanvragen in te dienen voor alle vergunningplichtige activiteiten in zijn aanvraag. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag voor een meervoudige aanvraag altijd één van de bestuursorganen is die zouden beslissen als voor de desbetreffende activiteiten losse aanvragen zouden zijn ingediend. Ook bij meervoudige aanvragen geldt de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, tenzij dit anders is geregeld. Wanneer bijvoorbeeld een bouwactiviteit wordt gecombineerd met een Natura 2000-activiteit waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, zal het college van burgemeester en wethouders op grond van het tweede lid van dit artikel als bevoegd gezag voor de hele vergunning worden aangewezen. Het artikel bevat drie uitzonderingen op deze hoofdregel:

1. Gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders nooit het bevoegd gezag zou zijn als de activiteiten in enkelvoudige vorm zouden zijn aangevraagd (artikel 5.12, derde lid). Dit is bijvoorbeeld het geval bij een combinatie van een milieubelastende activiteit waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn en een beperkingengebiedactiviteit waarvoor een Minister bevoegd gezag is. In dergelijke gevallen ligt het niet voor de hand het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag aan te wijzen. De keuzemogelijkheden bij de toedeling van het bevoegd gezag bij algemene maatregel van bestuur beperken zich in dit voorbeeld dan ook tot gedeputeerde staten en de betrokken Minister.
2. Gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders wel bevoegd gezag zou zijn als de activiteiten los zouden zijn aangevraagd, maar er om andere redenen voor wordt gekozen een uitzondering op de hoofdregel te maken (artikel 5.12, tweede lid). Hierbij moet bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur een afweging worden gemaakt op grond van artikel 2.3 van het wetsvoorstel. Gedeputeerde staten of een Minister worden alleen aangewezen als bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wanneer er, kort samengevat, sprake is van provinciale of nationale belangen, betere doelmatigheid of doeltreffendheid of noodzaak vanuit het uitvoeren van internationaalrechtelijke verplichtingen. De regering is voornemens terughoudend om te gaan met deze uitzonderingsmogelijkheid: zij zal met name worden gebruikt voor gevallen waarin één van de samenstellende activiteiten separaat al te complex of te milieubezwaarlijk zou zijn om door het gemeentebestuur vergund te kunnen worden, of wanneer er sprake is van provinciale belangen, zoals het merendeel van de milieubelastende activiteiten voor IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen. Voor zover deze op grond van hun complexiteit of vanwege hun gevolgen voor het milieu aan de provincie worden toebedeeld in geval van een enkelvoudige aanvraag, ligt het niet voor de hand om situaties wanneer zij onderdeel uitmaken van een meervoudige aanvraag, die uit de aard der zaak alleen maar nog complexer kan zijn, alsnog bij het gemeentebestuur te beleggen. In dergelijke situaties zal de bevoegd gezag rol dus aan gedeputeerde staten of een Minister worden toebedeeld.
3. Andere gevallen dan hiervoor bedoeld, waarin het nodig is dat het Rijk beslist met het oog op nationale veiligheidsbelangen (artikel 5.12, vierde lid). Hierbij wordt gedacht aan de huidige bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 2.4, vijfde lid, Wabo om in incidentele, niet voorziene gevallen, de bevoegdheid om

op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan zich te trekken wanneer het nationale veiligheidsbelang daartoe noopt. In de praktijk is hier met name toepassing aan gegeven bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor Koninklijke paleizen en laboratoria van TNO.

Artikel 5.13 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)

Dit artikel regelt welk bestuursorgaan bevoegd gezag is als op grond van de artikelen 5.8, 5.9, 5.10 en 5.12 op het niveau van dezelfde bestuurslaag meer dan één bestuursorgaan als bevoegd gezag in aanmerking zou kunnen komen. Hiervan is sprake als een vergunningplichtige activiteit plaatsvindt op het grondgebied van meer dan één gemeente, waterschap of provincie. In dat geval wordt beslist door de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit geheel of in hoofdzaak zal worden verricht. Deze regel geldt zowel voor enkelvoudige als voor meervoudige aanvragen. Artikel 5.13 regelt met andere woorden de bevoegdheidsverdeling tussen nevengeschiedte bestuursorganen. Dit artikel is niet van toepassing op de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende bestuurslagen.

Een voorbeeld van de toepassing van artikel 5.13 is het geval waarin sprake is van een bouwactiviteit op het grondgebied van twee gemeentes, in combinatie met een Natura 2000-activiteit waarvoor gedeputeerde staten van één provincie bevoegd gezag zijn en een beperkingengebiedactiviteit waarvoor een Minister bevoegd gezag is. Artikel 5.13 bepaalt welke van de beide gemeentes in aanmerking komt voor het beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning. Of het uiteindelijk het desbetreffende gemeentebestuur is dat op de aanvraag zal beslissen, of gedeputeerde staten of de betrokken Minister, wordt bepaald door de uitvoeringsregelgeving op grond van artikel 5.12.

Artikel 5.14 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)

Dit artikel wijst het bevoegd gezag aan voor de toepassing van paragraaf 5.1.5. 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. Dit artikel wijst hiervoor als bevoegd gezag aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.

Artikel 5.15 (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 bij de bevoegdheidstoedeling op basis van de artikelen 5.8 tot en met 5.12, in samenhang met artikel 5.13, of artikel 5.14 is gemaakt over 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 5.15 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 Awb.

Daarnaast is in artikel 5.15, 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 5.15 ligt bij het bestuursorgaan dat op grond van de hiervoor genoemde artikelen 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.

Als toepassing is gegeven aan artikel 5.15 dan geldt het op grond van dat artikel aangewezen bevoegd gezag voortaan als bevoegd gezag voor de desbetreffende vergunning. Zo zal het bijvoorbeeld op grond van artikel 18.2, tweede 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 over de termijn waarbinnen toepassing kan worden gegeven aan artikel 5.15. 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.

Niet alleen de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning kan worden overgedragen, maar ook de bevoegdheden op grond van paragraaf 5.1.5.

§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag

Artikel 5.16 (gedeeltelijke conversie aanvraag)

Op grond van dit artikel wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die vanwege strijd met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken ook een afwijkactiviteit is, ook aangemerkt als aanvraag om een omgevingsvergunning voor die afwijkactiviteit, tenzij vanwege deze strijd eerder een omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend. Het betreft hier de voortzetting van artikel 2.10, tweede lid, Wabo. Toepassing van die bepaling brengt mee dat op het moment dat noch de aanvrager, noch het bevoegd gezag onderkennen dat de bouwactiviteit ook een afwijkactiviteit is, de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit ook het rechtsoordeel bevat dat van een dergelijke activiteit geen sprake is. Verwezen wordt verder naar wat over de onderhavige conversieregel al is opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5.

Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)

Dit artikel vormt de algemene grondslag voor door het Rijk vast te stellen beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen. Zoals toegelicht in het algemeen deel is gekozen voor een werkwijze waarbij de feitelijke beoordelingsregels bij elkaar worden gebracht in één algemene maatregel van bestuur, zodat het bevoegd gezag, maar ook de aanvrager, overzichtelijk kan zien welke wettelijke regels gelden voor het beoordelen van een aanvraag. In het tweede lid is voor de volledigheid vermeld dat de beoordelingsregels ook kunnen bepalen dat de motivering van het

besluit aan bepaalde eisen moet voldoen. In het derde lid wordt de mogelijkheid van ontheffingen van instructieregels, zoals die is opgenomen in artikel 2.32, van overeenkomstige toepassing verklaard op de beoordelingsregels. Deze ontheffingsmogelijkheid is vooral van belang voor de instructieregels voor omgevingsplannen, die (zoals bij artikel 5.20 beschreven) van overeenkomstige toepassing zijn op omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, maar het stelsel van de wet biedt ook de ruimte om de ontheffingsmogelijkheid voor andere beoordelingsregels toe te passen.

Het rechtskarakter van beoordelingsregels lijkt overigens sterk op dat van instructieregels. In dit hoofdstuk is gekozen voor de term «beoordelingsregels» en niet voor «instructieregels» omdat de regels in bepaalde gevallen ook «omhoog» de bestuurlijke ladder op werken. Daarbij past de term «instructie» niet. Zo zullen gedeputeerde staten bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit in samenloop met een afwijkactiviteit, inhoudende het kappen van een boom, de gemeentelijke beoordelingsregels voor het kappen van bomen moeten hanteren.

Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)

Eerste lid

Om in het omgevingsplan zelf ook een sturingsmogelijkheid te behouden voor het kunnen verlenen van de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit biedt artikel 5.18 de mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Voor de achtergrond en werking van deze sturingsmogelijkheid wordt verwezen naar wat hierover is opgemerkt onder «de afwijkactiviteit» in paragraaf 4.5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Tweede en derde lid

Provincies kunnen, met toepassing van artikel 2.3, ook regels stellen over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of voor een milieubelastende activiteit. De regels met betrekking tot de afwijkactiviteit hebben een ander karakter dan die van het gemeentebestuur op grond van het eerste lid. Het gaat er hierbij om, net als bij het Rijk (zie de toelichting op artikel 5.20), te voorkomen dat de realisatie van de doelstellingen waarvoor instructieregels zijn gesteld wordt doorkruist door vergunningverlening. Net als bij de rijksbeoordelingsregels is ook voor de in het tweede lid bedoelde beoordelingsregels van de provincie de systematiek van ontheffingen in artikel 2.32 van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond van het eerste lid van dat artikel kunnen alleen bestuursorganen van gemeenten en waterschappen ontheffing vragen van instructieregels van de provincie; instructieregels van de provincie binden het Rijk niet. Beoordelingsregels van de provincie binden het Rijk echter wel en dus moet een Minister in omstandigheden ook een ontheffing kunnen vragen aan gedeputeerde staten. Daarom is voor de toepassing van dit artikel bepaald dat een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een Minister kan worden gedaan.

Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)

In het eerste lid wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de bouwactiviteit afgebakend. Deze is «de doelen van de wet», dus de volle breedte van de wet. Reden daarvoor is enerzijds dat de algemene regels voor de bouwactiviteit een vrij breed spectrum aan doelstellingen omvatten en anderzijds dat de bouwactiviteit zoals ook nu wordt beoordeeld aan de hand van het omgevingsplan, dat ook een brede doelstelling kent. Het limitatief-imperatieve karakter van de vergunning voor de bouwactiviteit, en de beperking aan de belangenafweging die daarmee gepaard gaat, komen tot uitdrukking in het tweede lid, onder a en b. Krachtens die onderdelen moet worden bepaald dat de aanvraag om de vergunning wordt geweigerd als deze niet voldoet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde algemene regels voor de bouwactiviteit (de opvolger van het huidige Bouwbesluit 2012). Ook moet bepaald worden dat de vergunning wordt geweigerd als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan, tenzij vanwege die strijd een vergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de vergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend.

Het tweede lid, onder c, biedt een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te weigeren als de exploitatieopzet een niet gedekt tekort vertoont. Daarmee wordt voorkomen dat het bevoegd gezag verplicht zou zijn om het tekort steeds zelf te dragen. Deze bepaling is echter geen vrijbrief voor het bevoegd gezag om bij een geraamd tekort een aanvraag onverkort te weigeren. 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 vergunning om de in deze bepaling bedoelde reden te weigeren.

Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)

Bij de beoordelingsregels voor de afwijkactiviteit wordt onderscheid gemaakt tussen de krachtens artikel 4.2, eerste lid, gestelde regels over het toedelen van functies aan locaties en de met het oog daarop noodzakelijke regels (eerste lid) en de andere door het gemeentebestuur in het omgevingsplan opgenomen regels over de fysieke leefomgeving (derde lid). In het eerste lid is bepaald dat de belangenafweging voor een afwijkactiviteit, voor zover die alleen het eerste type regels omvat, beperkt is tot het belang van de «evenwichtige toedeling van functies aan locaties». Andere regels in het omgevingsplan zullen steeds vanuit een ander motief worden gesteld, waarbij het hele spectrum aan motieven binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel aan de orde kan zijn. Het derde lid bepaalt voor die regels dat de beoordelingsregels ertoe zullen strekken dat de vergunning alleen kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld. Overigens worden de beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten niet alleen door het Rijk bepaald op grond van artikel 5.17, maar kunnen, zoals hiervoor is gebleken, gemeenten en provincies op grond van artikel 5.18 ook zelf beoordelingsregels stellen.

Het tweede lid bepaalt dat de rijksinstructieregels voor omgevingsplannen in beginsel van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard op het verlenen van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten als bedoeld in het eerste lid. Als immers een instructieregel aangeeft dat een

bepaalde activiteit op een bepaalde locatie niet toegestaan is, of nadere motivering vergt, dan zal die activiteit ook niet via een vergunning mogelijk gemaakt kunnen worden, of zou die vergunning nadere motivering vergen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat realisatie van de doelstellingen waarvoor instructieregels zijn gesteld niet via vergunningen wordt doorkruist. Op deze regel kunnen echter uitzonderingen bestaan, zodat niet gekozen is voor een absolute formulering. Soms kan bijvoorbeeld wel een vergunning worden verleend voor een tijdelijke afwijkactiviteit, terwijl een permanente activiteit niet kan worden toegestaan. Een voorbeeld daarvan vormen gebieden die gereserveerd worden voor toekomstige ontwikkeling door het Rijk: in een dergelijk gebied kunnen waarschijnlijk prima tijdelijke activiteiten worden toegestaan. Ook is denkbaar dat een afwijkactiviteit wel kan worden toegestaan, als die van beperkte omvang is. Daarmee wordt bedoeld op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de afwijking van de regel van het omgevingsplan waarmee de afwijkactiviteit in strijd is. Het kan daarbij gaan om alle regels die krachtens artikel 4.2, eerste lid, zijn gesteld. Dat kunnen dus zowel regels zijn die zijn gesteld met het oog op een toegedeelde functie als regels waarbij de functie zelf is toegedeeld.

Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

In dit artikel wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de rijksmonumentenactiviteit afgebakend. In de beoordelingsregels zal worden bepaald dat het bij deze belangenafweging primair gaat om het behoud van cultureel erfgoed.

In het artikel worden verder enkele beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta op wetsniveau zichtbaar gemaakt. Zo is duidelijk dat deze zullen terugkomen in de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels. Onderdeel a betreft het uitgangspunt dat beschermd gebouwd erfgoed (waaronder ook cultuurlandschap) niet ontsierd, beschadigd, vernield of gesloopt dient te worden en dat een monument in beginsel niet wordt verplaatst, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek. Onderdeel b betreft het beginsel dat het gebruik van gebouwd erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan (leegstand betekent op termijn verval) en dat eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming met respect voor de monumentale waarden dienen plaats te vinden. Onderdeel c bevat het beginsel dat archeologisch erfgoed bij voorkeur in situ – ter plaatse – moet worden behouden.

Deze beginselen zullen, voor zover relevant, ook terugkeren in de beoordelingsregels voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor andere activiteiten waarbij cultureel erfgoed betrokken is, zoals bij de afwijkactiviteit (waarin onder meer aanleg- en sloopectiviteiten opgaan) en de ontgrondingsactiviteit.

Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)

Voor de ontgrondingsactiviteit wordt uitgegaan van een breed belangenkader: «de doelen van de wet». Dit sluit aan bij het brede belangenkader van de huidige Ontgrondingenwet. De toepassing daarvan wordt ondersteund door beleidsregels of beleidsnota's. Belangen die in veel gevallen spelen zijn:

- a. de veiligheid en stabiliteit van de ontgroning, zoals het voorkomen van ongevallen van bezoekers aan de locatie en verzakkingen in de omgeving;
- b. een tijdige en passende herinrichting van het ontgronde terrein en de fysieke leefomgeving daarvan, met inbegrip van het financieel of op

- een andere manier zekerstellen van de herinrichting en het beheer van dat terrein na afloop van de ontgronding;
- c. cultuurhistorische en landschappelijke belangen, waaronder archeologische, aardkundige en paleontologische belangen.

De breedte van het belangenkader kan er wel toe leiden dat er overlap ontstaat tussen het belangenkader van de vergunning voor de ontgrondingsactiviteit en andere voor een project te nemen besluiten. Dat is ook onder de huidige regelgeving al het geval, maar door het samenvoegen van de wettelijke stelsels kan dat pregnanter naar voren komen. Daarbij geldt het *lex-specialis*-beginsel: de beoordeling van een specifieke activiteit gebeurt volgens de beoordelingsregels voor die activiteit. Verder geldt naar huidig recht «het primaat van de ruimtelijke ordening». Dat houdt onder de Omgevingswet in dat afwegingen die gemaakt worden of zijn als onderdeel van het wijzigen van een omgevingsplan dat de uitvoering van een ontgrondingsactiviteit mogelijk maakt of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, niet (opnieuw) aan de orde zijn bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Dit zal zo nodig in de beoordelingsregels verduidelijkt worden.

Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)

Voor de activiteiten in artikel 5.1 die onder de noemer van «wateractiviteit» vallen, wordt in artikel 5.23, eerste lid, aangesloten op het belangenkader van artikel 2.1 in samenhang met artikel 6.11, tweede lid, van de Waterwet. Voor de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten in artikel 5.1 wordt daarmee de werkwijze van de huidige Waterwet gecontinueerd.

Het tweede lid bepaalt dat voor het stellen van de beoordelingsregels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is. Dit betreft onder andere het beginsel dat de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Dit sluit aan bij de regeling die ook onder de Waterwet bestond. In dit verband wordt verder verwezen naar de toelichting bij artikel 4.23.

Het derde lid verduidelijkt dat voor een stortingsactiviteit op zee de beoordelingsregels volgen uit het internationale recht, te weten het Londen-protocol en het Oskar-verdrag. Op dit moment zijn deze regels overigens niet geïmplementeerd in het nationale recht: in artikel 6.8, eerste lid, van het Waterbesluit wordt verwezen naar de beoordelingsregels die in het internationale recht zijn vastgelegd.

Het vierde lid betreft een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet.

Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)

Dit artikel bakent de reikwijdte van de belangenafweging voor de brandveilig gebruiksactiviteit af tot het belang waartoe die vergunning is ingesteld: de veiligheid. In de algemene maatregel van bestuur kan dit verder worden ingekleurd, bijvoorbeeld op de manier waarop dit nu gebeurt in artikel 2.13 Wabo («indien de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk niet voldoende verzekerd is»).

Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)

Het belangenkader van de milieubelastende activiteit is «het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu». Dit omvat weliswaar een aanzienlijk deel van de reikwijdte van de Omgevingswet, maar is daar toch van te onderscheiden. Het hier te hanteren milieubegrip gaat immers vooral om de gevolgen van emissies en directe ingrepen in het milieu en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving en de mens. Voor de milieubelastende activiteit zullen, in aansluiting op het huidige nationale recht, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn winningsafval en de Seveso-richtlijn, diverse specifieke beoordelingsregels worden gesteld. Het gaat om delen van de Wabo en de Wet milieubeheer die nu op wetsniveau zijn verankerd, delen van het Besluit omgevingsrecht, maar ook meer specifieke besluiten zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Het tweede lid bepaalt dat artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is op het stellen van beoordelingsregels. Dit artikel noemt aan artikel 11 van de richtlijn industriële emissies ontleende beginselen die van toepassing zijn op zowel algemene regels als omgevingsvergunningen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.22.

Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)

De mijnbouwactiviteit kent zowel het waarborgen van de veiligheid als de «evenwichtige toedeling van functies aan locaties» als belangenkader. De activiteit handelt over het uitvoeren van mijnbouwactiviteiten in gebieden die ook van belang zijn voor andere functies. Afhankelijk van de aard van die functies kan de beoordeling zich uitsluitend toespitsen op het waarborgen van de veiligheid, of gericht zijn op de meer integrale beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies. In die gevallen moet het aangewezen bevoegd gezag een belangenafweging maken tussen het belang van de mijnbouwactiviteit en de betrokken andere functies.

Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)

Voor de beperkingengebiedactiviteit (anders dan de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, of een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk) is het belangenkader ook weer het belang waartoe de vergunning is ingesteld: het behoeden van de staat en werking van de in het artikel genoemde werken en objecten voor nadelige gevolgen van activiteiten. Hiertoe kan ook het belang van verruiming of wijziging van deze werken en objecten behoren. In de huidige praktijk wordt voor beperkingengebiedactiviteiten niet veel met uitgewerkte wettelijke beoordelingsregels gewerkt, maar wordt door het bestuurorgaan dat verantwoordelijk is voor het werk of object beoordeeld of het technisch mogelijk is om de aanvraag te honoreren en zo ja, welke voorschriften daarbij gelden.

Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)

Het belangenkader voor de Natura 2000-activiteit en de flora-en-fauna-activiteit is «natuurbescherming». Als voor die activiteiten op grond van het wetsvoorstel een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd vanwege de samenloop met een andere omgevingsvergunningplichtige

activiteit (zie artikel 5.1, derde lid), gelden daarvoor de beoordelingsregels die bij «losse» aanvragen voor deze activiteiten gelden op grond van natuurwetgeving (de huidige Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming). Deze regels worden sterk bepaald door de Europese richtlijnen over natuurbescherming, de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)

Dit artikel bevat de beoordelingsregels voor de op grond van de artikelen 5.3 en 5.4 omgevingsvergunningplichtige activiteiten. Dit zijn activiteiten waarvoor het verbod om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten is opgenomen in 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 bepaald in de desbetreffende verordening.

Wat betreft de waterschapsverordening (vergunningplichtige activiteiten op grond van artikel 5.3) wordt er in dit verband op gewezen dat naar huidig recht 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 zijn opgenomen dezelfde systematiek gehanteerd.

Artikel 5.30 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.20 Wabo. Het eerste lid van dit artikel maakt het mogelijk dat het bevoegd gezag de aanvraag om een 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). Net zoals onder de Wabo is die bevoegdheid er alleen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Het wetsvoorstel beoogt hier een beleidsneutrale voortzetting. In dat verband is van belang dat als gevolg van de gewijzigde systematiek bij dit wetsvoorstel, onder andere als gevolg van het loslaten van het inrichtingenbegrip, meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de (milieu)activiteiten waarop onder huidig recht de bibobgronden van toepassing zijn. Voor de vertaling naar artikel 5.30, eerste lid, betekent dit dat de bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt.

In artikel 5.30, tweede lid, is bepaald dat het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bibob (Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), 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 dat bureau.

Artikel 5.31 (weigeren vergunning vanwege 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 16.15 instemming is vereist, de omgevingsvergunning 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 om elk misverstand hierover te voorkomen is dit, analoog aan artikel 2.20a Wabo voor de verklaring van geen bedenkingen, in artikel 5.31 uitdrukkelijk bepaald.

§ 5.1.4 Inhoud en werking

Artikel 5.32 (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, Wabo en artikel 6.20 in samenhang met artikel 6.26, vierde lid, van de Waterwet. In overeenstemming met de Wabo moeten onder «voorschriften» ook «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 regels, bedoeld in de artikelen 5.17, 5.18, 5.29 en 5.30. Dit zijn de beoordelingsregels die moeten worden gehanteerd bij het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiermee wordt de samenhang die er bestaat tussen het belangenkader voor het beslissen op de aanvraag en de te stellen voorschriften tot uitdrukking gebracht. Voorschriften mogen dat belangenkader niet te buiten gaan.

Anders dan in de Wabo wordt in artikel 5.32, 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.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor daarbij aangewezen activiteiten regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid. Bij die regels zullen voor het bevoegd gezag zowel voorschriften die aan de vergunning moeten worden verbonden als voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden, worden voorgeschreven. Met de verwijzing naar de artikelen uit de hoofdstukken 12 en 13, genoemd aan het begin van het tweede lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat onverminderd artikel 5.32, ook die artikelen het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning mogelijk maken. Het gaat in die artikelen om voorschriften met veelal een financiële component, die hoofdelement vormen van de in die hoofdstukken geregelde onderwerpen. Om die reden worden die voorschriften rechtstreeks in de Omgevingswet zelf geregeld.

In het tweede lid, onder a en b, wordt een tweetal onderwerpen genoemd, waarop de in dit lid bedoelde 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, eerste lid, Wabo. Hierin wordt het stellen van dergelijke voorschriften mogelijk gemaakt als 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, Wabo). Deze lijn zal in dit wetsvoorstel op basis van artikel 5.32, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 5.36 in samenhang met artikel 5.37, aanhef en onder a, worden gecontinueerd. Op grond van artikel 5.32, 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 5.32, 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 regels als bedoeld in het eerste lid, desondanks niet aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ten opzichte van artikel 2.22, derde lid, onder e, Wabo is daarom ter verduidelijking de zinsnede «ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid» toegevoegd. De voorschriften waarop hier wordt gedoeld, zijn nu opgenomen in de artikelen 5.12, 5.12a en 5.13 in paragraaf 5.2.2 van het Besluit omgevingsrecht. Bij de opgesomde categorieën voorschriften worden, anders dan in artikel 2.22, derde lid, onder d, Wabo, niet meer uitdrukkelijk genoemd voorschriften die nodig zijn met het oog op het belang van de archeologische monumentenzorg. Dit houdt verband met artikel 5.32, vierde lid. Hierop zal hierna in de toelichting bij het vierde lid worden ingegaan.

Derde en vierde lid

Het derde lid bevat de grondslag om met betrekking tot de omgevingsvergunningplichtige activiteiten in de artikelen 5.3 en 5.4 in de desbetreffende verordening waarin die activiteiten zijn opgenomen ook regels te stellen over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Het vierde lid bevat een vergelijkbare bepaling voor het omgevingsplan voor zover het betreft regels over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een afwijkactiviteit. Hiermee wordt dus de ruimte geboden om in het omgevingsplan regels te stellen over te verbinden voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een tweetal activiteiten als bedoeld in artikel 5.1. Dit houdt verband met het volgende.

Wat betreft de afwijkactiviteit wordt hierover opgemerkt dat het, ook al wordt bij een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit afgeweken van het omgevingsplan, vanuit een oogpunt van sturing toch aangewezen kan zijn daarin een kader te bieden voor het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit. Het betreft dan met name afwijkingen van regels in het omgevingsplan waarvan redelijkerwijs valt te voorzien dat die zich met enige regelmaat zullen voordoen, zoals aanlegactiviteiten in agrarische gebieden met archeologische waarden. In het omgevingsplan kan dan worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit bestaande uit zo'n aanlegactiviteit nader omschreven voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen worden verbonden. Deze sturingsmogelijkheid binnen het omgevingsplan is vergelijkbaar met de mogelijkheid om de in artikel 5.18, eerste lid, bedoelde beoordelingsregels voor de beslissing om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit op te nemen.

Wat betreft de bouwactiviteit komt de in het vierde lid geboden mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit, in de plaats van de grondslag die artikel 40, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 op dit moment biedt om in het bestemmingsplan te bepalen dat aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen worden verbonden. Daarbij wordt benadrukt dat dergelijke voorschriften voor de bouwactiviteit vallen onder de reikwijdte van artikel 5.32, eerste lid. Weliswaar is het belang van de archeologische monumentenzorg geen afzonderlijke grond om de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit te weigeren, maar deze grond kan wel in het omgevingsplan zijn opgenomen als aspect dat beoordeeld moet worden bij de beantwoording van de vraag of een bouwactiviteit past in het omgevingsplan. Daarmee is het verband gegeven met de in de beoordelingsregels voor de bouwactiviteit opgenomen gronden.

Artikel 5.33 (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 4.13 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 4.5, 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 4.5, derde lid, wordt bedoeld, doet de ruimte om afwijkende voorschriften aan de vergunning te verbinden zich verder nog voor bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking heeft op een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, voor zover de desbetreffende voorschriften strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de regels, bedoeld in artikel 4.22 of 4.23. Deze lijn die als uitvloeisel van de richtlijn industriële emissies in de Wabo en de Waterwet al werd gehanteerd ten aanzien van IPPC-installaties, wordt, net zoals bij artikel 5.7 het geval is, bij de Omgevingswet doorgetrokken naar activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, nu het hier gaat om activiteiten met een vergelijkbaar hoog milieurisico.

Artikel 5.34 (termijnstelling in omgevingsvergunning)

Dit artikel regelt diverse onderwerpen over de termijnstelling in een omgevingsvergunning. Dit artikel vervangt de artikelen 2.23, 2.23a, 2.23b en 2.24 Wabo. Belangrijk element van artikel 5.34 is het onderscheid dat daarin wordt gemaakt tussen omgevingsvergunningen voor voortdurende en aflopende activiteiten. Voor de achtergrond hiervan wordt korthedshalve 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 verhouding tot de termijnstelling die mogelijk is in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit. Dit betreft artikel 5.34, 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 ontgroning – een aflopende activiteit als bedoeld in artikel 5.34, tweede lid – het ontgronde terrein her in te richten in overeenstemming met een inrichtingsplan. Herstel in de vóór de vergunningverlening bestaande toestand is als gevolg van de ontgroning immers niet meer mogelijk. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.34, tweede lid, wordt beoogd hiervoor een basis te bieden. Van de toepassing van artikel 5.34, tweede lid, is daarnaast in de tweede zin van het artikellid de omgevingsvergunning voor één specifieke aflopende activiteit uitgezonderd. Het betreft hier de omgevingsvergunning voor een mijnbouwactiviteit die betrekking heeft op het plaatsen van een mijnbouwinstallatie. Voor het verwijderen van een mijnbouwinstallatie bevatten de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het Mijnbouwbesluit een bijzondere regeling. Deze blijft van toepassing.

Artikel 5.35 (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 volzin, 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 volzin, 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 meldingsplicht 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, alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. In dergelijke gevallen heeft de omgevingsvergunning dus een persoonsgebonden karakter.

Artikel 5.35 vervangt de artikelen 2.25 Wabo en 6.24 van de Waterwet.

§ 5.1.5 Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning

Artikel 5.36 (actualisering omgevingsvergunning)

Dit artikel heeft betrekking op de zogeheten actualiseringsplicht voor de omgevingsvergunning. Deze actualiseringsplicht is ontleend aan artikel 2.30 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 5.36, eerste lid, niet langer alleen op de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, maar ook op een omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en voor de stortingsactiviteit op zee.

Op grond van het derde lid zullen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van het beschermen 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 Besluit omgevingsrecht daarover regels. Bij dat artikel is het tijdstip waarop uitvoering moet worden gegeven aan de actualiseringsplicht nader ingevuld. Deze lijn zal onder dit wetsvoorstel worden voortgezet.

Artikelen 5.37 en 5.38 (verplichting respectievelijk bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omgevingsvergunning)

Artikel 5.37 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de verplichting bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Artikel 5.38 regelt wanneer er voor het bevoegd gezag de facultatieve bevoegdheid bestaat de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen, respectievelijk de omgevingsvergunning in te trekken. Deze artikelen zijn onder andere ontleend aan de artikelen 2.31 en 2.33 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 5.37 en 5.38 is vergelijkbaar. Deze bevatten in de eerste plaats een verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die zullen worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

Vervolgens worden alleen 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 5.37 en 5.38 eenvoudiger dan bovengenoemde artikelen van de Wabo. In artikel 5.40 is bepaald op welke wijze er invulling zal worden gegeven aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 5.37 en 5.38.

Wat betreft de uitdrukkelijk genoemde gronden wordt hierna op een drietal intrekkinggronden in het bijzonder ingegaan. In de eerste plaats wordt gewezen op de in artikel 5.38, tweede lid, onder b, opgenomen intrekkinggrond dat gedurende één jaar, of 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, 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 respectievelijk 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 na één jaar de bevoegdheid ontstaat om bij niet gebruikmaking van de vergunning tot intrekking over te gaan, of 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. Daarnaast wordt gewezen op de in artikel 5.38, tweede lid, onder d, opgenomen intrekkinggrond die het mogelijk maakt een vergunning in te trekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de

Wet bibob. Deze intrekingsgrond is in het geldend recht geregeld in artikel 5.19 Wabo. Het betreft hier het hoofdstuk «Bestuursrechtelijke handhaving» van de Wabo. Deze positionering als handhavinginstrument is bij nader inzien niet juist geacht. Gelet op de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob, gaat het hier om een zelfstandige intrekingsgrond, vergelijkbaar met de andere intrekingsgronden in artikel 5.38, tweede lid, en niet om een intrekingsgrond als sanctie op het niet nageleefd hebben van een andere rechtsregel. Om die reden wordt deze intrekingsgrond in dit wetsvoorstel geregeld in artikel 5.38 en niet in hoofdstuk 18 «Handhaving en uitvoering».

Verder is van belang de in artikel 5.38, tweede lid, onder e, opgenomen intrekingsgrond voor een milieubelastende activiteit en daarmee samenhangende lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend. Als een van beide vergunningen wordt ingetrokken, bestaat de bevoegdheid om ook de andere vergunning in te trekken. Deze regeling is in overeenstemming met de huidige regeling in artikel 6.27, zesde lid, Waterwet en artikel 3.23 Wabo.

Tot slot bevatten de artikelen 5.37 en 5.38, eerste en tweede lid, voor activiteiten die omgevingsvergunningplichtig zijn op grond van een waterschapsverordening of omgevingsverordening, een aanvullende verwijzing naar gevallen of gronden voor wijziging of intrekking die in de desbetreffende verordening zijn bepaald.

Artikel 5.39 (toepassing artikelen 5.37 en 5.38 op verzoek instemmingsorgaan)

Dit artikel verzekert dat het bevoegd gezag gehoor moet geven aan een verzoek tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 5.37 of 5.38, als het bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.15 de instemming vereist is met de voorgenomen beslissing op een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning daarom heeft verzocht.

Naar huidig recht bevat de Wabo een vergelijkbare regeling ten aanzien van het bestuursorgaan waarvan een verklaring van geen bedenkingen is vereist. In dat verband wordt verwezen naar de artikelen 2.29, eerste lid, 2.31, eerste lid, onder a, en 2.33, eerste lid, onder c, Wabo.

In het voorgestelde artikel wordt verduidelijkt dat het bij het verzoek van het instemmingsorgaan moet gaan om de toepassing van een van de «reguliere» wijzigings- of intrekingsgronden uit de artikelen 5.37 en 5.38. Er kan dus geen andere reden aan het verzoek ten grondslag worden gelegd.

Artikel 5.40 (invulling algemene maatregel van bestuur artikelen 5.37 en 5.38)

Dit artikel bepaalt hoe invulling zal worden gegeven aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 5.37, onder a, en 5.38, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder a. Als voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 met toepassing van deze artikelliden gevallen of gronden tot wijziging of intrekking worden bepaald, zal dat gebeuren met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee op grond van artikel 5.17 beoordelingsregels voor die activiteit worden gesteld. Hiermee wordt, net als bij het verbinden van voorschriften (artikel 5.32), de samenhang tot uitdrukking gebracht die er bestaat met het belangenkader om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning.

In artikel 5.40, tweede lid, is bepaald dat als geval waarin het bevoegd gezag verplicht is de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen in ieder geval zal worden aangewezen de situatie waarin uit toepassing van artikel 5.36 (actualisering) is gebleken dat de nadelige gevolgen voor het milieu die de desbetreffende activiteit veroorzaakt verder beperkt kunnen dan wel moeten worden. Dit geval, dat nu geregeld wordt in artikel 2.31, eerste lid, onder b, Wabo, wordt al uitdrukkelijk op wetsniveau genoemd als geval dat in de algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen, omdat het van belang is voor de toepassing van de artikelen 5.32, tweede lid, onder a, en 16.54. Verwezen wordt naar de toelichting bij de desbetreffende artikelen.

Artikel 5.41 (revisievergunning)

Dit artikel regelt de revisievergunning en is ontleend aan artikel 2.6 Wabo en de artikelen 6.18 en 6.19 van de Waterwet. De voorgestelde regeling is ten opzichte van die artikelen vereenvoudigd en verduidelijkt. Daarnaast is het toepassingsbereik uitgebreid. De regeling ziet niet langer uitsluitend op van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten, maar op alle van kracht zijnde omgevingsvergunningen voor welke activiteit dan ook. Dat neemt niet weg dat voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten het belang van de toepassing van het artikel het grootst zal zijn, omdat veel andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten aflopende activiteiten zijn als bedoeld in artikel 5.34, 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 vergunnings situatie 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 5.36 tot en met 5.38) helder neer te zetten, kent het voorgestelde artikel 5.41, 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 ook 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 5.15 hun bevoegdheid aan het initiatief

nemende bestuursorgaan hebben overgedragen. Artikel 5.15 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 alleen toegestaan, voor zover deze mogelijk zouden zijn met toepassing van de reguliere wijzigings- en intrekkingsoepalingen (de artikelen 5.37 en 5.38). Dit is een voortzetting van de bepalingen die de Wabo en de Waterwet 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 volzin, uitdrukkelijk bepaald dat aan het eerste lid ook toepassing kan worden gegeven wanneer alleen 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, Wabo, waarin dit nu is geregeld, verduidelijkt.

Afdeling 5.2 Projectprocedure

§ 5.2.1 Algemene bepalingen voor het projectbesluit

Artikel 5.42 (bevoegd gezag voor het projectbesluit)

Op grond van artikel 5.42 kunnen het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de Minister van Infrastructuur en Milieu of een andere verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een projectbesluit vaststellen ter uitvoering van een project en het in werking hebben of het 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 5.50, 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 ook geldt als omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit.

Provinciaal of nationaal belang

Op grond van het tweede lid kunnen gedeputeerde staten een projectbesluit alleen vaststellen als er sprake is van een provinciaal belang. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een projectbesluit vaststellen als er sprake is van een nationaal belang.

Bepalend voor wie het bevoegd gezag voor het projectbesluit is, is de vraag of er sprake is van een provinciaal of nationaal 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 provinciaal of nationaal belang. Dit is in het wetsvoorstel bewust niet nader ingevuld. De scheidslijn tussen een provinciaal of nationaal 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 provinciaal als nationaal belang is verbonden. De belangen zijn in die gevallen niet exclusief bepaald, maar vaak complementair. Voor projecten waar zowel een provinciaal als nationaal belang bij betrokken is, is het dan ook mogelijk dat 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 op grond van artikel 5.45, eerste lid, kennis geeft van het voornemen, 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 het huidige artikel 3.35, eerste lid, Wro is de mogelijkheid opgenomen dat bij wet kan worden bepaald voor welke projecten de rijkscoördinatie-regeling van toepassing is. Een vergelijkbare mogelijkheid voor de toepassing van de projectprocedure bestaat onder dit wetsvoorstel nog steeds. De specifieke bepaling dat dit bij wet kan worden bepaald, is in dit wetsvoorstel echter niet meer opgenomen omdat ook zonder die bepaling bij wet kan worden bepaald voor welke projecten een projectbesluit kan worden genomen, zie hiervoor bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 5.44. Voor zover het energieprojecten betreft, kan ook in de energiewetten (Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet) worden opgenomen dat voor bepaalde projecten de projectprocedure moet worden gevolgd. Dit komt overeen met de huidige regelingen van de energiewetten waarin de rijkscoördinatieregeling van toepassing wordt verklaard.

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. Dit geldt bijvoorbeeld voor energieprojecten die ook de Minister van Economische Zaken raken. Op grond van het zesde lid kan de verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, bepalen dat de verantwoordelijke Minister zelf het projectbesluit vaststelt. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan van betrokkenheid afzien wanneer de gevolgen voor de fysieke leefomgeving niet zo 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, waarop de projectprocedure van paragraaf 5.2 van de Waterwet van toepassing is. De reikwijdte van het projectbesluit op grond van artikel 5.42 is echter ruimer want het projectbesluit is van toepassing op alle waterstaatswerken die onder het beheer van het waterschap vallen. Het vaststellen van een projectbesluit is een bevoegdheid die het waterschap kan aanwenden, tenzij het gaat om het projectbesluit op grond van artikel 5.44 voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen waarvoor een projectbesluit verplicht is. Voor de niet-verplichte toepassing van het projectbesluit heeft het waterschap ook de mogelijkheid om te kiezen voor het realiseren van een werk door middel van een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedacti-

viteit voor een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 2°.

Op grond van artikel 16.71 heeft een projectbesluit van een waterschap, in overeenstemming met de huidige regeling van de Waterwet, altijd de goedkeuring van gedeputeerde staten nodig. Zie daarvoor verder de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Op grond van artikel 5.50, 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 het wetsvoorstel het dagelijks bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor het projectbesluit.

Artikel 5.43 (coördinatie uitvoeringsbesluiten)

De coördinatieregeling wordt geregeld in de nog aan te passen afdeling 3.5 Awb (nieuw). Deze toelichting gaat uit van de nieuwe tekst van afdeling 3.5 Awb. Voor bepaalde projecten kan het gewenst zijn dat de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit (uitvoeringsbesluiten) gecoördineerd worden. Of de coördinatieregeling van toepassing is, is aan het bevoegd gezag voor het projectbesluit om te bepalen.

Voor projecten van het waterschapsbestuur wijkt de regeling iets af. Het is dan niet het waterschapsbestuur maar gedeputeerde staten die het projectbesluit moeten goedkeuren en die dan ook het coördinerend bestuursorgaan zijn. Daardoor hebben gedeputeerde staten in dat geval op grond van artikel 3:28 Awb ook doorzettingsmacht.

Op grond van het tweede lid is de coördinatieregeling verplicht van toepassing op projecten die genoemd worden in artikel 5.44. Verwezen wordt naar 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 verantwoordelijke Minister, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, of de verantwoordelijke Minister bevoegd gezag is voor het projectbesluit. In die gevallen is de verantwoordelijke Minister 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 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 Awb.

Artikel 5.44 (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 5.44 zijn de projecten opgenomen met betrekking tot de aanleg of wijziging van wegen, vaarwegen of spoorwegen met een nationaal belang.

Ook voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer bij het Rijk zijn, kan de Minister een projectbesluit vaststellen. 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 zover het om de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen gaat die niet in beheer bij het Rijk zijn, neemt het dagelijks bestuur van het waterschap het projectbesluit.

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. Voor dergelijke werken is onder meer een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een nat waterstaatswerk vereist. Voor bepaalde werken kan ook voor een projectbesluit worden gekozen als wordt voldaan aan de criteria van artikel 5.42, maar verplicht is dat niet.

§ 5.2.2 Voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing

Artikel 5.45 (voornemen)

Het bevoegd gezag 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, waarin is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu een beslissing neemt om voorafgaand aan een infrastructuurproject een verkenning uit te voeren.

Het bevoegd gezag kan het voornemen hebben voorafgaand aan het vaststellen van het projectbesluit een voorkeursbeslissing te nemen, maar het kan ook het voornemen hebben om een projectbesluit vast te stellen zonder een daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing.

Op grond van het tweede lid wordt bij algemene maatregel van bestuur of bij besluit van het bevoegd gezag bepaald voor welke projecten een voorkeursbeslissing in ieder geval verplicht is. In andere gevallen heeft het bevoegd gezag de vrijheid om te kiezen voor het al dan niet nemen van een voorkeursbeslissing, afhankelijk van het project.

Het derde lid maakt het mogelijk dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om in de verkenningsfase mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Dik-Faber/Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 29 385, nr. 77). Het bevoegd gezag kan daarbij de Code Maatschappelijke Participatie toepassen. De naar voren gebrachte voorstellen worden door het bevoegd gezag betrokken bij de besluitvorming en dragen daarmee bij aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Uiteindelijk zal aan het eind van het participatieproces het bevoegd gezag een beslissing nemen.

De ervaring bij recente projecten, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau, leert dat in toenemende mate burgerinitiatieven bij de besluitvorming worden betrokken. De houding en het gedrag van ambtenaren en bestuurders blijken daarbij de sleutelfactoren, niet zozeer de juridische verankering. Ook daarom is in artikel 5.45, derde lid, opgenomen dat het bevoegd gezag zelf een termijn aangeeft waarbinnen oplossingen voor die opgave kunnen worden ingediend.

Een tijdige indiening van de initiatieven biedt de mogelijkheid dat de initiatieven volwaardig kunnen worden meegenomen. In het incidentele geval dat een initiatiefnemer zich niet kan vinden in het geheel of gedeeltelijk buiten de planvorming laten van zijn initiatief, kan een onafhankelijk advies daarover uitkomst bieden. Omdat het echter gaat om incidentele gevallen en de wens is geen nieuwe instituties op te richten, kan per geval een groep experts worden samengesteld. Deze groep wordt afhankelijk van de inhoud van het betreffende initiatief samengesteld uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten, ingenieursbureaus, maatschappelijke organisaties en/of personen uit het netwerk van de initiatiefnemer zelf. De groep die wordt gekozen krijgt vervolgens van het bevoegd gezag een redelijke termijn om het gevraagde advies over de haalbaarheid van het maatschappelijk initiatief uit te brengen. Het is aan het bevoegd gezag het advies over te nemen of gemotiveerd ter zijde te leggen.

Artikel 5.46 (verkenning)

Dit artikel geeft aan waar de verkenning uit bestaat en komt overeen met artikel 3 van de Tracéwet. Het wordt aan het bestuursorgaan overgelaten om de verkenning nader in te vullen afhankelijk van de aard en omvang van het project.

Voor grote, complexe projecten als oplossing voor de opgave 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. 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.

Artikel 5.47 (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 en om die reden staat er dan ook geen beroep tegen open. 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 5.48 (wijzigen of uitwerken projectbesluit zonder paragraaf 5.2.2)

Op grond van artikel 5.48 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 waarbij 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 die 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 5.49 (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. Daarmee wordt de participatie voor de totstandkoming van het projectbesluit afgerond.

Artikel 5.50 (integraal besluit)

Het rechtskarakter van het projectbesluit is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb.

In de eerste plaats wordt met het projectbesluit een partiële wijziging van het omgevingsplan bewerkstelligd. De regels van het projectbesluit wijzigen de regels van het omgevingsplan of de regels van meerdere omgevingsplannen als het project zich uitstrekt over meerdere gemeenten voor zover de regels met elkaar in strijd zijn. De strekking van deze regeling lijkt in grote lijnen op die van de artikelen 3.26, derde lid, en 3.28, derde lid, Wro. Daarmee heeft het projectbesluit een vergelijkbare functionaliteit als het inpassingsplan van de Wro. Een verschil is echter dat met het projectbesluit ook direct het omgevingsplan wordt gewijzigd, terwijl met het inpassingsplan strikt genomen geen wijziging in het bestemmingsplan wordt aangebracht. Het huidige inpassingsplan wordt immers geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan. Door het vaststellen van het projectbesluit en de daarmee gepaard gaande wijziging van het omgevingsplan, maakt het projectbesluit de uitvoering van een project mogelijk en wordt het ook onderdeel van het beoordelingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit die onderdeel uitmaakt van het betrokken project.

Het eerste lid impliceert dat het projectbesluit feitelijk een omgevingsplan is voor zover de regels van het projectbesluit met de regels het omgevingsplan in strijd zijn. Dat betekent dat de vereisten van hoofdstuk 4 die gelden voor het omgevingsplan ook gelden voor het projectbesluit (zie artikel 5.51, eerste lid). Het projectbesluit beperkt zich echter tot het mogelijk maken van het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. De regels van het projectbesluit zullen de regels van het omgevingsplan dan ook niet verder wijzigen dan voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project noodzakelijk is.

Omdat in artikel 5.50, eerste lid, is opgenomen dat de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan wijzigen, wijzigen de regels het omgevingsplan tegelijk met de bekendmaking van het projectbesluit. Uit het projectbesluit zelf blijkt wat het project behelst en wat de projectgrenzen zijn.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op grond van artikel 4.16 door het voor het projectbesluit bevoegde bestuursorgaan een voorbereidingsbesluit kan worden genomen. Voor het voorbereidingsbesluit wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.16.

In de tweede plaats kan op grond van het tweede lid, onder a, het projectbesluit het karakter hebben van een vergunning. Het projectbesluit kan gelden als een bepaalde 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. Hierbij kan worden gedacht aan het projectbesluit dat geldt als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een omgevingsvergunning die betrekking heeft op natuurwaarden.

Voor zover het projectbesluit geldt als vergunning, zullen aan het projectbesluit ook dezelfde voorschriften verbonden kunnen worden als die verbonden kunnen worden aan de betreffende vergunning (zie artikel 5.51, tweede lid). De betreffende bestuursorganen worden in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de toetsing of daarmee in te stemmen.

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 beoordelingskaders van de Wegenverkeerswet 1994. Voor vergunningplichtige activiteiten die niet in het projectbesluit zijn meegenomen, blijft de mogelijkheid behouden om voor die activiteiten een aparte vergunning te verlenen. Als op grond van artikel 5.43, eerste of tweede lid, de coördinatieregeling van toepassing is, vallen deze separate omgevingsvergunningen in beginsel onder die regeling.

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 afwijkactiviteit. In plaats van dat het projectbesluit in dat geval geldt als een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan die omgevingsvergunning uiteraard dus ook als 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 Wro.

Artikel 5.51 (beoordelingsregels)

Voor het projectbesluit wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de regelingen voor het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Op grond van het eerste lid van artikel 5.50 wijzigen de regels van het projectbesluit de regels van het omgevingsplan. Artikel 5.51, eerste lid, bepaalt dat de bepalingen die op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 en de paragrafen 4.1.2 en 4.3.1 voor het omgevingsplan gelden, van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit zijn.

Het tweede lid van artikel 5.51 verklaart onder andere de beoordelingsregels die van toepassing zijn op de omgevingsvergunning van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit voor de activiteiten die in het projectbesluit zijn opgenomen. Op grond van artikel 3.15 is ook de systematiek van de programmatische aanpak van toepassing. Als bepaalde aspecten in het kader van een programmatische aanpak al zijn onderzocht, hoeven die aspecten bij het projectbesluit niet opnieuw te

worden onderzocht. Voor de programmatische aanpak wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.14 tot en met 3.18.

In artikel 5.51, derde en vierde lid, is geregeld dat bepalingen en programma's 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 en programma's van de provincies buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later kan een besluit tot buiten toepassing laten worden genomen bij de uitvoering van het projectbesluit.

Artikel 5.52 (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 van 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 echter niet van een voornemen te worden kennisgegeven of een voorkeursbeslissing te worden genomen.

§ 5.2.4 Gemeentelijke projecten van publiek belang

Artikel 5.53 (gemeentelijk project van publiek belang)

Voor de realisatie van projecten beschikken gemeenten over het omgevingsplan en over de omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Dit artikel voorziet in een aan het projectbesluit gelijkwaardige procedure voor het gemeentebestuur voor de voorbereiding van regels in het omgevingsplan ter uitvoering van een project van publiek belang. Als gekozen wordt om deze (grootschalige) projecten op grond van dit artikel voor te bereiden, zijn de artikelen 5.43, eerste en derde lid, 5.45, 5.46, 5.47 en 5.49 inzake de projectprocedure van overeenkomstige toepassing. Hiermee wordt de sneller en beter-voorbereiding van toepassing. Dit betekent onder meer dat ter voorbereiding van de in het omgevingsplan op te nemen regels over een project van publiek belang een brede verkenning met participatie dient plaats te vinden en dat in het voornemen kan worden bepaald of een voorkeursbeslissing wordt genomen. Als voor een project van publiek belang aan deze procedure toepassing is gegeven, is ook artikel 16.85 van overeenkomstige toepassing. Dat houdt in dat de rechterlijke beslistermijn bij beroep tegen het opnemen van de regels in het omgevingsplan zes maanden bedraagt, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. In bijzondere omstandigheden kan deze termijn met ten hoogste drie maanden worden verlengd (artikel 16.85, tweede lid). Hiermee ontstaat ook voor gemeentelijke projecten het procedurele voordeel van een versnelde behandeling van het beroep door de rechter.

Het staat een gemeente op zichzelf vrij om ook voor wijzigingen van een omgevingsplan voor andere projecten overeenkomstige toepassing te geven aan de artikelen 5.43, 5.46, 5.47 en 5.49 (sneller en beter-aanpak) en op grond van het toekomstige artikel 3:20, onder b, Awb (coördinatiereling) kan door de bestuursorganen die bevoegd zijn de te coördineren

besluiten te nemen, de coördinatie-regeling van toepassing worden verklaard. Artikel 16.85 is in dat geval echter niet van overeenkomstige toepassing en daardoor geldt er geen verkorte beslistermijn bij de bestuursrechter en zullen besluiten ter uitvoering van het omgevingsplan ook niet automatisch voor beroep open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook andere vormen van voorbereiding zijn mogelijk die vergelijkbaar zijn met de sneller en beter-aanpak. In veel gemeenten is het al gebruikelijk dat op grond van de inspraakverordening, tijdens de voorbereiding van een bestemmingsplan, inspraak wordt geboden op basis van een voor-ontwerp van een bestemmingsplan. Die vormen van voorbereiding rechtvaardigen op zichzelf nog niet een versnelde behandeling van het beroep door de rechter. Versnelde behandeling wordt alleen gerechtvaardigd geacht voor projecten van publiek belang, vergelijkbaar met projecten die ook door het Rijk of de provincie met een projectbesluit mogelijk kunnen worden gemaakt. Bij een project van publiek belang moet gedacht worden aan grootschalige of complexe projecten als de aanleg of reconstructie van een rondweg of binnenstedelijke transitie. Het kan daarbij zowel gaan om projecten met een publiek belang die op initiatief van het gemeentebestuur worden genomen, als voor private initiatieven met een publiek belang. Het kan bijvoorbeeld niet enkel gaan om de bouw van een woning of de vestiging of uitbreiding van een individueel bedrijf. Er moet sprake zijn van de aanleg of herinrichting van publieke voorzieningen in het publiek domein waarvoor een sneller en beter-voorbereiding meerwaarde oplevert. Het publieke belang kan te vinden zijn in een omgevingsvisie, of in een programma, maar het publiek belang kan ook op een andere wijze blijken. Van belang is dat het project direct het omgevingsplan wijzigt en dat hiervoor in beginsel dus geen verlening van een omgevingsvergunning voor een (voortdurende) afwijkactiviteit meer nodig is. Met toepassing van afdeling 3.5 Awb kan 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. Als voor die gecoördineerde voorbereiding wordt gekozen, zullen op grond van de Awb alle gecoördineerde besluiten de rechtsgang volgen van het omgevingsplan (rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), waarbij bovendien op grond van artikel 16.85 versnelde behandeling van het beroep plaatsvindt. Op deze wijze kunnen ook voor gemeentelijke projecten de versnellende procedureregels van toepassing worden die gelden voor het projectbesluit.

HOOFDSTUK 6

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 7

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 8

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 9

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 10 GEDOOGPLICHTEN

Afdeling 10.1 Algemene bepalingen

Artikel 10.1 (begripsbepalingen)

De in dit artikel opgenomen begripsbepalingen zijn alleen van toepassing op dit hoofdstuk. Daarom zijn ze niet in de bijlage bij dit wetsvoorstel opgenomen.

Omdat op het moment dat een gedoogplichtbeschikking is genomen, er niet langer kan worden gesproken over aanvrager wordt 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 initiatiefnemer is. Dat laat onverlet dat de feitelijke uitvoering door een ander dan de in de gedoogplichtbeschikking genoemde initiatiefnemer, in mandaat of bij volmacht, kan geschieden. Ook kan het voorkomen dat de aanvraag om de gedoogplichtbeschikking door een gemandateerde of gevolmachtigde wordt gedaan. Maar ook in dat laatste geval zal uit de gedoogplichtbeschikking blijken wie juridisch gezien de initiatiefnemer is.

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 initiatiefnemer 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, wijziging, verplaatsing, uitvoering of opruiming van een werk van algemeen belang. In dit hoofdstuk worden die aangeduid als het tot stand brengen (en opruimen) van een werk van algemeen belang. Activiteiten die een andere benaming hebben, maar hetzelfde betekenen vallen ook onder de opsomming. Gedacht kan 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 over 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 (gedoogplichten wegen en waterstaatswerken)

Dit artikel betreft gedoogplichten die verband houden met zowel wegen als waterstaatswerken, met uitzondering van de in in het tweede lid genoemde verkeerstekens op grond van de Scheepvaartverkeerswet. Die gedoogplicht kan logischerwijze alleen waterstaatswerken betreffen. Door de samenvoeging van laatstgenoemde gedoogplicht met de gedoogplicht uit de Waterstaatswet 1900, is in artikel 10.2, eerste lid, onder 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 waterstaatswerken. De gedoogplichten hebben hun herkomst in de artikelen 5.23, tweede lid, 5.26 en 5.27 van de Waterwet.

Het eerste lid regelt dat rechthebbenden van gronden, gelegen aan of in oppervlaktewaterlichamen, de bij het onderhoud daarvan vrijkomende specie en maaisel op die gronden dienen te ontvangen. Bij het onderhoud vrijkomende bagger en plantenresten (maaisel) worden beschouwd als afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Artikel 10.2 van die wet verbiedt in principe het storten van afvalstoffen buiten een inrichting. Het op de kant zetten van baggerspecie en plantenresten is onder de daarbij bepaalde condities vrijgesteld van dit stortverbod in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Bedacht dient te worden dat de ontvangstplicht van specie of maaisel niet onder alle omstandigheden onverkort kan worden gehandhaafd. Fysieke belemmeringen als bebouwing of smalle wegbermen kunnen er aan in de weg staan dat de specie of het maaisel op aan wateren gelegen gronden kan worden ontvangen. Gronden, gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of door een strook grond van te geringe omvang om de specie of het maaisel te ontvangen, worden als aan het oppervlaktewaterlichaam gelegen aangemerkt (zie tweede lid). Voorts kunnen de grote hoeveelheid uitkomende specie of maaisel en verontreiniging of besmetting daarvan aanleiding zijn om specie of maaisel af te voeren respectievelijk de veroorzaakte schade aan gronden te vergoeden.

Het tweede lid bevat een bepaling die voorheen in de Waterstaatswet 1900 stond. Die bepaling is echter niet expliciet teruggekeerd in de Waterwet. De Waterwet beoogde echter geen verandering in deze situatie te brengen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet staat vermeld: «Gronden, gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of door een strook grond van te geringe omvang om de specie of maaisel te ontvangen, worden als aan het oppervlaktelichaam gelegen aangemerkt». Omdat er in de praktijk een enkele keer discussie ontstaat tussen het waterschap en de rechthebbende van gronden gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of een strook grond over het al dan niet ontvangen van specie en maaisel is het nodig de duidelijkheid hierover in de wet te scheppen.

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 meldingsplichtige

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 melding te doen overeenkomstig artikel 4.4, eerste lid. De keuze voor een vergunning- of meldingsplicht heeft niet enkel administratieve gevolgen, maar juist ook gevolgen voor de positie van een schadelijgende partij. Meldingsplichtige onttrekkingen leiden weliswaar niet snel tot schade maar dit is ook niet uitgesloten. Daarom is het wenselijk expliciet te maken dat ook meldingsplichtige 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 zich spoedeisende gevallen voordoen waardoor het niet mogelijk is om achtenveertig 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 van de Waterwet. In dit artikel is tevens een wijziging van artikel 5.20 zoals die wordt voorzien in een in voorbereiding zijnde wijziging van de Waterwet doorgevoerd. Dat betekent dat het oorspronkelijke tweede lid van artikel 5.20 Waterwet terugkomt in dit wetsvoorstel. Voor het Rijk en de waterschappen is het, vanwege het functionele karakter van het waterbestuur, wenselijk dat de Minister van Infrastructuur en Milieu onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap zelf de machtiging tot binnentreden kan geven. De Algemene wet op het binnentreden houdt daar rekening mee door de mogelijkheid te bieden een ander bestuursorgaan dan de burgemeester aan te wijzen (artikel 3, tweede lid van die wet). Het tweede lid voorziet hierin en geeft de Minister, respectievelijk het bestuur van het waterschap, de bevoegdheid tot het verstrekken van een machtiging tot binnentreden. De bepaling voorziet tevens in een grondslag voor het aanwijzen van bevoegde ambtenaren en in beperking van de bevoegdheid tot woningen die deel uitmaken van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staan.

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 voor een inspectie plaatsen worden betreden, de rechthebbende op die plaatsen, dit betreden heeft te gedogen.

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 van de Wet milieubeheer en het tweede lid die uit artikel 17.11 van de Wet milieubeheer. Beide gedoogplichten zijn, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen.

Het eerste lid is opgenomen omdat de nazorginstantie, belast met de nazorgmaatregelen als bedoeld in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer, niet noodzakelijkerwijs ook de rechthebbende op het terrein waar de gesloten stortplaats is gelegen, behoeft te zijn. De nazorginstantie zal wel toegang moeten hebben tot het terrein van de stortplaats, alsmede de mogelijkheid moeten hebben tot het (laten) verrichten van werkzaamheden op dat terrein. In die gevallen moet de rechthebbende gedogen dat op zijn terrein nazorg wordt uitgevoerd.

Het tweede lid betreft een plicht voor de rechthebbende van het perceel waar de milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan zich voordoet, om daar preventieve en herstelmaatregelen te dulden. Dit is noodzakelijk om te kunnen bewerkstelligen dat de rechthebbende van de grond niet de uitvoering van de te treffen maatregelen door of op last van het bevoegd gezag kan verhinderen. Overigens kan de rechthebbende zich als belanghebbende wel verweren tegen het treffen van de maatregelen waarvoor de gedoogplicht geldt (zie artikel 17.10, derde lid, van de Wet milieubeheer).

Artikel 10.7 (gedoogplicht Wet luchtvaart)

Dit artikel bevat de gedoogplicht uit artikel 8a.6 van de Wet luchtvaart en is, op redactionele aanpassingen na, ongewijzigd uit die wet overgenomen. De Wet luchtvaart heeft deze gedoogplicht, op redactionele wijzigingen na, weer overgenomen uit de Regeling toezicht luchtvaart, waarin deze gedoogplicht sinds 1968 stond.

Artikel 10.8 (gedoogplichten Spoorwegwet en Wet lokaal spoor)

Het eerste en tweede lid bevatten de gedoogplichten uit de artikelen 24 en 25 van de Spoorwegwet. Die zijn redactioneel enigszins gewijzigd overgenomen, maar de strekking van de gedoogplicht blijft dezelfde. De eerste wijziging betreft het niet langer hanteren van de term andere infrastructuur van openbaar nut. In plaats daarvan beschrijft dit artikel nu direct voor welke infrastructuur de gedoogplicht geldt. De tweede wijziging betreft het gelijktrekken van de terminologie tussen het eerste en tweede lid. Waar in de Spoorwegwet in de artikelen 24 en 24 wordt gesproken over hoofdspoorwegen respectievelijk hoofdspoorweginfrastructuur, wordt in dit artikel steeds gesproken over hoofdspoorwegen.

Het derde lid bevat de gedoogplicht uit artikel 8 van de Wet lokaal spoor en is ongewijzigd overgenomen uit die wet. Hoewel het wetsvoorstel in afdeling 10.3 ook ziet op de instandhouding van lokaal spoor, is toch gekozen voor een specifieke gedoogplicht van rechtswege. De veiligheid op het lokaal spoor vordert namelijk dat per direct beheerswerkzaamheden worden uitgevoerd. De gedoogplicht strekt niet verder dan hetgeen voor een goede uitvoering van het beheer noodzakelijk is. De beheerder dient bij de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden en bij voor het beheer te treffen maatregelen in dat verband een afweging te maken tussen de met het beheer te beschermen belangen, de aard en duur van de werkzaamheden en maatregelen, en de belangen van de rechthebbenden. Voor voorzienbare werkzaamheden en maatregelen weegt de beheerder die belangen af in het in de Wet lokaal spoor bedoelde beheerplan (artikel 21, eerste lid, van de Wet lokaal spoor). In verband

daarmee voert de beheerder ter voorbereiding van het beheerplan overleg met de vervoerder en de andere rechthebbenden op de infrastructuur.

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. In het Burgerlijk Wetboek (artikel 21, tweede lid, van Boek 5) is een beperking neergelegd van het eigendomsrecht van de grondeigenaar, waar het betreft activiteiten die plaatsvinden zo hoog boven of zo diep onder de aardoppervlakte, dat hij geen belang heeft zich daartegen te verzetten. De terminologie «zo diep.... dat hij geen belang heeft» geeft goed weer hoe de belangenafweging in het algemeen dient plaats te vinden. Deze afweging kan echter in concrete gevallen een bron van langdurige discussie zijn. Dat is noch in het belang van de grondeigenaar, noch in het belang van degene die mijnbouwactiviteiten wil gaan ontplooiën. Daarom is in dit artikel voor mijnbouwactiviteiten de algemene BW-norm geconcretiseerd.

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 2.38 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 deze afdeling. 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 voorgescreven voorwaarden is voldaan, niet dwingend voorgeschreven.

In de eerste plaats moet het gaan om een werk van algemeen belang (gedefinieerd in artikel 10.1). 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 gelijkloidend aan die uit die wet. Onderdeel b is in hoge mate gelijkloidend, maar is ook, om hierna te noemen redenen, 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 op basis van de jurisprudentie 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 in minnelijk overleg 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 maar 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. Dit laatste komt in de wettekst nu tot uitdrukking door daarin expliciet te spreken over «een redelijke poging». Recentelijk²³⁰ heeft de rechter zich een aantal malen gebogen over de vraag of er voldoende minnelijk overleg heeft plaatsgevonden. De rechter stelt vast dat degene die de gedoogplicht oplegt de hoogte van de geboden schadevergoeding niet hoeft te toetsen. De rechter toetst wel of degene die de gedoogplicht oplegt zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de voorstellen die de aanvrager heeft gedaan om tot minnelijke overeenstemming te komen niet op voorhand als onwerkelijk en onredelijk moeten worden aangemerkt. In dat kader oordeelt de rechter onder meer dat het toegelaten kan zijn gestandaardiseerde voorwaarden en vergoedingen toe te passen in de onderhandelingen. 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 de aanleg van het werk zal toestaan zonder de verdere bereidheid een schriftelijke overeenkomst te sluiten waarin de wederzijdse rechten en plichten duidelijk worden vastgelegd en de aanvrager zekerheid verkrijgt over zijn eigendomspositie ten aanzien van het werk jegens de rechthebbende en diens eventuele rechtsopvolgers.

De start van de procedure tot het nemen van een gedoogplichtbeschikking betekent overigens niet dat er geen ruimte meer is voor minnelijk overleg. De aanvrager zal op een zeker moment omwille van de voortgang besluiten een aanvraag om een gedoogplichtbeschikking in te dienen. Het blijft echter mogelijk dat langs minnelijke weg sneller tot een oplossing wordt gekomen of dat een minnelijke overeenkomst voor de initiatiefnemer een meer gewenste uitkomst zal geven dan een opgelegde gedoogplicht.

Onderdeel c bepaalt dat de voorgenomen werkzaamheden niet meer belemmering mogen veroorzaken dan redelijkerwijs nodig is om het beoogde werk van algemeen belang te realiseren, wat een toepassing is

²³⁰ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: 30 mei 2012 (201104115/1/R4), 1 juli 2013 (201302782/2/R1), 3 juli 2013 (201204476/1/A3), 18 december 2013 (201302782/1/R1) en 22 januari 2014 (201302374/1/R1).

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.²³¹ 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 degene die de gedoogplicht mag opleggen, bij het nemen van zijn beslissing om over te gaan tot 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. Op dit gebied is er een beperkte hoeveelheid jurisprudentie²³², en dan met name op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht en artikel 5.24 van de Waterwet. De hoofdlijn die uit die jurisprudentie kan worden gehaald is dat bij de afweging of de belangen van rechthebbenden redelijkerwijs onteigening vorderen vooral naar twee aspecten moet worden gekeken. In de eerste plaats is van belang de omvang van het voor het werk benodigde gedeelte van het perceel in verhouding tot de grootte van dat perceel. In de tweede plaats moet worden gezien of zich bijzondere omstandigheden voordoen, zoals een verminderde bruikbaarheid van de rest van het perceel als gevolg van dat werk. Als én de omvang niet gering is én er zich bijzondere omstandigheden voordoen kan onteigening in de rede liggen.

Artikel 10.12 (op aanvraag en ambtshalve)

Er zijn in dit hoofdstuk twee soorten gedoogplichtbeschikkingen te onderscheiden, te weten beschikkingen die op aanvraag worden opgelegd en beschikkingen die ambtshalve kunnen worden opgelegd. Het merendeel van de gedoogplichtbeschikkingen in deze paragraaf wordt 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.

Bij ambtshalve op te leggen gedoogplichten kan worden gedacht aan de gedoogplichten, bedoeld in de artikelen 10.17, tweede lid, 10.18 en 10.19, en in voorkomende gevallen ook aan de gedoogplichten, bedoeld in artikel 10.21.

§ 10.3.2 Gedoogplichten

Artikel 10.13 (gedoogplichten infrastructuur en water)

Van de werken, bedoeld in de onderdelen a en b, wordt nu al in bestaande wetgeving bepaald dat het werken betreft die vallen onder de werking van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Onderdeel a heeft zijn oorsprong in

²³¹ Hoge Raad 3 maart 1967, NJ 1967, 85.

²³² Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 juli 1969 (NJ 1970, 92), Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 juni 2009 (niet gepubliceerd), AbRvS 19 juni 2013 (201112870/1/A4) en AbRvS 24 juli 2013 (201207847/1/A4).

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, onder b, van de Drinkwaterwet. Onderdeel g heeft zijn oorsprong in de Wet lokaal spoor.

In de onderdelen e en f zijn rioleringswerkzaamheden opgenomen als werken van algemeen belang. Nu 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 op te nemen als werk van algemeen belang waarvoor een gedoogplichtbeschikking kan worden aangevraagd.

Omdat het op grond van de coördinatieregeling bij projectbesluiten, waarop artikel 5.43 van toepassing is, mogelijk is 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 mijnbouw)

Van de werken, bedoeld in de onderdelen a, b, c, d en e, wordt in al 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 voor het winnen van delfstoffen in de zin van artikel 5 van de Mijnbouwwet²³³. 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 2004²³⁴ is daarom op basis van artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht het openbaar belang erkend van twee transportleidingen, een signaalkabel en drie elektriciteitskabels voor 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 zijn werken opgenomen uit de Warmtewet; dit heeft zijn oorsprong in artikel 38 van die wet.

Het gaat bij deze gedoogplichten om de aanleg, instandhouding, wijziging, 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:

²³³ Rechtbank Leeuwarden 19 maart 2004, registratienummer 04/82 WET, en Rechtbank Leeuwarden 7 juni 2007, procedurenummer AWB 06/2756.

²³⁴ Stcr. 16 november 2004, nr. 221, blz. 12.

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, eerste lid, van de Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag onder de Belemmeringenwet Privaatrecht gebracht.

Artikelen 10.16 (gedoogplichten ontgrondingen) en 10.17 (gedoogplichten waterstaatswerken)

De artikelen 10.16 en 10.17 betreffen gedoogplichten die bij beschikking worden opgelegd en die op dit moment in andere wetten dan in of op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn geregeld. Die gedoogplichten uit de Ontgrondingenwet en de Waterwet worden procedureel gezien gelijkgeschakeld met de gedoogplichtbeschikkingen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Daarmee wordt bewerkstelligd dat voor de gedoogplichtbeschikkingen die op grond van het wetsvoorstel op aanvraag worden afgegeven, eenzelfde 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 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.

Artikel 10.16 kan worden toegepast in de incidentele gevallen dat het nodig kan zijn veldonderzoek te verrichten naar het voorkomen van oppervlaktedelfstoffen, dan wel de kwantiteit en de kwaliteit daarvan en de concrete ruimtelijke en bodemtechnische omstandigheden. Omdat in dergelijke gevallen niet steeds op voldoende bereidheid tot medewerking bij de betrokken rechthebbenden mag worden gerekend, is voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een gedoogplicht door de Minister dan wel gedeputeerde staten voor onderzoek als hier bedoeld. Ook ten behoeve van de vergunningaanvraag kan reeds onderzoek op het te ontgronden perceel nodig zijn. Vanwege de naar verwachting nog verder toenemende tendens dat de vergunningaanvrager (nog) geen rechthebbende van het te ontgronden perceel is, is in artikel 10.16 voorzien in de mogelijkheid van toepassing, op verzoek, met het oog op onderzoek door de aanvrager dat nodig is ter verzameling van gegevens die in het kader van de vergunningaanvraag moeten worden overgelegd.

In het eerste lid en tweede lid, onder a, van artikel 10.17 is geregeld dat rechthebbenden op de betreffende gronden verplicht zijn te gedogen dat op die gronden onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden worden verricht. De beheerder is bevoegd een zodanige gedoogplicht op te leggen, zowel wanneer het betreft onderzoeken van derden (eerste lid) als wanneer het betreft onderzoeken ten behoeve van de vervulling van zijn eigen taken (tweede lid, onder a). Het gaat bij deze onderzoeken niet om het ter plaatse opnemen van de toestand van een bepaald waterstaatswerk of het aflezen van meetmiddelen (daarop is artikel 10.2 van toepassing), maar om meer ingrijpende onderzoeken waarbij meer uitgebreide metingen of inventarisaties worden verricht, (water)bodemmonsters worden genomen, sonderingen worden verricht of zelfs gravingen nodig zijn. Onderzoeken door de beheerder ter vervulling van de eigen beheerstaak kunnen zowel in het kader van de voorbereiding van werkzaamheden tot aanleg, onderhoud of herstel van waterstaatswerken als in het kader monitoringsactiviteiten plaatsvinden. Zo zal voordat wordt aangevangen met baggeren of ontgraven van de

waterbodem in het kader van de uitvoering van (onderhouds)werkzaamheden, onderzoek worden gedaan naar de kwaliteit van de te ontgraven specie met het oog op de eisen aan de opslag en verwerking daarvan. In het kader van de aanpak van verontreinigde waterbodems wordt onderzoek gedaan naar de aard en de omvang van de verontreiniging en de verplaatsing daarvan door (grond)waterstromen.

Artikel 10.17, tweede lid, onderdeel b, regelt dat de beheerder rechthebbers op onroerende zaken kan verplichten om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verbandhoudende werkzaamheden te gedogen. Wat betreft de aard van de werkzaamheden, kan naast de aanleg of verbreding van wateren en de verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken worden gedacht aan de verbetering van boezemkaden, de aanleg van nieuwe ondersteunende kunstwerken en de aanleg van erosie tegengaande werken in waterlossingen. Ook kan deze gedoogplicht worden opgelegd voor de aanleg van kaden en inlaatwerken voor de inrichting van waterbergingsgebieden. Vooral het belang van de verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen kan nopen tot het aanbrengen van veranderingen in de bedding of oevers van oppervlaktewaterlichamen, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers of de aanleg van een ander doorstroomprofiel waarbij andere stroomsnelheden en waterdiepten worden verkregen. Ook de aanpak van verontreinigde waterbodems ter verbetering van de fysisch-chemische kwaliteit van watersystemen gaat gepaard met ontgravingen in de bodem of oever, waarbij – al dan niet tijdelijk – wijziging in de staat van waterstaatswerken wordt gebracht.

De gedoogplichten in artikel 10.16 zijn overgenomen uit de artikelen 21g en 21h van de Ontgrondingenwet. De gedoogplichten in artikel 10.17 zijn overgenomen uit de artikelen 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 die in dit wetsvoorstel worden geregeld in de artikelen 10.25 (rechtsopvolging) en 16.31. Bij het opstellen van deze gedoogplicht in de Wet inzake de luchtverontreiniging²³⁵ 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, daaruit 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 16.31 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 16.31.

²³⁵ Zie Kamerstukken II 1968/69, 9816, nr. 3, blz. 31.

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 vanwege 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 onderzoeken. De werkzaamheden en onderzoeken moeten gericht 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. Omdat 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 16.31 opgenomen inwerkingtredingstermijn van vier dagen.

Artikel 10.21 (gedoogplicht 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. Omdat 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 opgelegd. Hiervoor is op grond van artikel 3:46 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 is. Ook in die wet zijn er werken direct bij wet erkend en zijn er werken waarvoor eerst, bij koninklijk besluit, een erkenning voor openbaar nut moest worden gegeven. De meerwaarde van dit artikel is dat er nu niet én een koninklijk besluit omtrent de erkenning van het openbaar nut én een besluit over 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 het wetsvoorstel ook toekomstbestendig is en daardoor openstaat voor technologische en innovatieve ontwikkelingen. Naast openbare veiligheid en het beschermen 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 Belemmerin-

genwet Privaatrecht zijn economische belangen geaccepteerd door de rechter als een gerechtvaardigde reden voor het erkennen van het openbaar belang.²³⁶ 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».²³⁷

Op grond van artikel 16.31 is ook op de totstandkoming van een gedoogplichtbeschikking op basis van dit artikel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit houdt in 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 verantwoordelijke Minister wordt genomen. Omdat, anders dan bij de artikelen 10.13 tot en met 10.15, in dit artikel niet bij voorbaat is bepaald welk soort werken het precies betreft, wordt bij aanvragen die hieronder vallen ook een beslissende stem gegeven aan de verantwoordelijke Minister.

§ 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.

Het tweede lid is opgenomen naar aanleiding van de consultatie op de toetsversie van de Omgevingswet. Dit artikellid bepaalt dat de gedoogplichtbeschikking expliciet vermeldt of er duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van de onroerende zaak. In het merendeel van de gevallen zal er duurzaam gebruik moeten worden gemaakt, maar er kan ook aanleiding zijn om alleen tijdelijk gebruik te maken van de onroerende zaak.

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 gebied 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 derde lid geeft hiervoor de grondslag. De handelingen waaraan onder meer gedacht kan worden zijn 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

²³⁶ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 6 februari 2008, LJN BC3610.

²³⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 15 december 2010, 200906644/1/R1.

het mogelijk dat de rechthebbende aan de Minister verzoekt om wijziging van de gedoogplichtbeschikking. Door wijziging van de gedoogplichtbeschikking 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 kan voordoen dat verplaatsing in de rede ligt. Het is dan aangewezen dat de gedoogplichtige een middel heeft om dit te kunnen bewerkstelligen.

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 als 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 die 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. Dit hangt zozeer samen met het in deze afdeling bepaalde dat deze gedoogplicht niet in afdeling 10.2, waar de wettelijke gedoogplichten zijn samengebracht, maar in deze afdeling is opgenomen. In artikel 10 van de Belemmeringenwet Privaatrecht is hiervoor eveneens een verplichting opgenomen, maar die kon uiteindelijk ook weer uitmonden in een beschikking van de Minister. Omdat 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 is 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 ook voor de initiatiefnemer omdat een

gedoogplicht onder de Belemmeringenwet Privaatrecht niet alleen ziet op de aanleg van werken, maar ook op de instandhouding ervan²³⁸. Dit laatste 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, waar de wettelijke gedoogplichten zijn samengebracht, 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 wanneer het werk niet meer in gebruik is 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 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. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling van de eigendom van een werk van algemeen belang door aan te sluiten bij artikel 5:20 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 of diens rechtsopvolger. De gedoogplichtbeschikking kan in die situatie gelden als bewijs dat de aanlegger bevoegd was.²³⁹ Omdat de werken die op basis van dit wetsvoorstel 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 dat het slechts gaat om zaken en niet om

²³⁸ Gerechtshof Arnhem 13 april 2010, LJN: BM1190.

²³⁹ Zie bijvoorbeeld prof. mr. W.G. Huijgen, Kabels en leidingen: BW of BP?, WPNR 2009/6781 blz. 10–13.

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 (recht op 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 van de Omgevingswet. De regeling van de schadevergoeding in hoofdstuk 15 en dit hoofdstuk zullen gelijktijdig in werking treden.

HOOFDSTUK 11

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 12 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 12.1 (verhaal van kosten, verbonden aan grondexploitatie)

Dit artikel geeft de hoofdlijn van het wettelijk stelsel van kostenverhaal vanwege grondexploitatie. In dit artikel wordt bepaald waaruit die verplichting bestaat en op welke wijze kostenverhaal kan plaatsvinden. In de overige artikelen van dit hoofdstuk worden deze elementen nader uitgewerkt.

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 afwijkactiviteit of bouwen. Bij integratie in het omgevingsplan wordt gesproken over exploitatieregels, bij integratie in de andere besluiten over exploitatievoorschriften.

Eerste lid

Het eerste lid bevat de verplichting om de kosten, verbonden aan de grondexploitatie, te verhalen, als sprake is van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen grondexploitatiekosten en als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteit is voorgenomen. Dit is een aanscherping van het stelsel in de Wro. Alleen als sprake is van bepaalde kostensoorten met name voor fysieke voorzieningen ontstaat de plicht om exploitatieregels of exploitatievoorschriften te stellen. Het aanbrengen van een onderscheid tussen kostensoorten, waarbij hoofdstuk 12 van toepassing is, en bijkomende kosten zal leiden tot een vermindering van het aantal gevallen waarin exploitatieregels of exploitatievoorschriften nodig zijn. Daardoor dalen de bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In de huidige situatie moet ook een exploitatieplan gemaakt worden als er geen echte grondexploitatiekosten zijn, maar er bijvoorbeeld alleen sprake is van ambtelijke kosten. Daarvoor is de regeling van de grondexploitatie niet bedoeld. Het leidt tot overbodige exploitatieplannen en extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Daarom komt er een knip tussen gewone grondexploitatiekosten en bijkomende kosten. Indien sprake is van grondexploitatiekosten, kunnen ook de bijkomende kosten worden verhaald. Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren,

grondwerken, de aanleg van fysieke voorzieningen en in beginsel kosten van archeologisch onderzoek aan te wijzen als grondexploitatiekosten. De kosten van het gemeentelijk apparaat, tijdelijk beheer, BTW en rente, zullen niet worden aangemerkt als grondexploitatiekosten, maar als bijkomende kosten. De indeling van de overige kostensoorten wordt nader bezien bij de algemene maatregel van bestuur die op grond van dit artikellid wordt opgesteld.

De verplichting tot kostenverhaal is gericht tot het bevoegd gezag. Dat is het gezag dat bevoegd is om de in artikel 12.3 genoemde besluiten te nemen voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwactiviteiten waarbij sprake is van bij die maatregelen aangewezen grondexploitatiekosten. Dat betekent dat voor de exploitatieregels, die in het omgevingsplan worden opgenomen, de gemeenteraad het bevoegd gezag is, tenzij de bevoegdheid tot het wijzigen van het omgevingsplan door de gemeenteraad is gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Dan is dat college het bevoegd gezag in de zin van dit artikel. Voor exploitatievoorschriften geldt dat het bevoegd gezag het gezag is dat bevoegd is om de besluiten genoemd in artikel 12.3, tweede lid, te nemen, als die de aangewezen bouwactiviteit mogelijk maken. Voor deze laatste categorie besluiten geldt dat het bevoegd gezag, en daarmee de plicht tot kostenverhaal, in voorkomende gevallen in plaats van bij de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders bij gedeputeerde staten of bij een Minister kan liggen. Exploitatievoorschriften kunnen gekoppeld zijn aan de volgende besluiten: een projectbesluit, een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als bij het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of bij de omgevingsvergunning besloten is de grondexploitatie te regelen bij die vergunning.

Tweede lid

Dit lid regelt dat de rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort dat verplicht is de kosten van de grondexploitatie te verhalen dit bij overeenkomst mag doen. Zonder wettelijke basis zou dat kostenverhaal in veel gevallen niet mogelijk zijn. In artikel 12.4 worden regels gesteld over de inhoud van de overeenkomst.

Derde lid

Het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in het tweede lid verdient de voorkeur. Lukt het niet om tijdig tot een overeenkomst te komen of om anderszins te verzekeren dat de grondexploitatiekosten worden verhaald, dan zal er door het bevoegd gezag een keuze moeten worden gemaakt om die kosten te verhalen via ofwel exploitatieregels ofwel exploitatievoorschriften.

Vierde lid

Naast het kostenverhaal bedoeld in het eerste lid *kunnen* er ook exploitatieregels of exploitatievoorschriften worden gesteld als het bestuur van een gemeente voor de grondexploitatie eisen wil stellen aan de inrichting van het exploitatiegebied of over woningbouwcategorieën.

Vijfde lid

Het stelsel van het kostenverhaal is er op gericht dat exploitatieregels of exploitatievoorschriften een uitzondering zijn op de hoofdregel dat het bevoegd gezag 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 het derde 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 het tweede lid en artikel 12.4. Kostenverhaal is ook niet nodig wanneer de gemeente eigenaar is van de grond of deze in erfpacht heeft uitgegeven. De overige redenen om af te zien van kostenverhaal worden op grond van dit lid bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Dat betreft de huidige kruimelgevallen, die in artikel 6.2.1a Bro zijn opgenomen en die ook in het nieuwe stelsel bij algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen.

Artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan)

Dit artikel regelt dat het omgevingsplan duidelijkheid moet bieden over enerzijds welke exploitatiegebieden er zijn en anderzijds op welke wijze de kosten in die gebieden worden verhaald (via exploitatieregels of exploitatievoorschriften). Bovendien regelt dit artikel ook dat in het omgevingsplan per exploitatiegebied wordt beschreven welke voorzieningen die niet volledig in het exploitatiegebied liggen, maar waarvan het exploitatiegebied wel profijt heeft naar evenredigheid aan dat exploitatiegebied wordt toegerekend.

Eerste lid en tweede lid, onder a

Deze leden regelen dat er in het omgevingsplan een begrenzing van het exploitatiegebied wordt vastgesteld. Dit geldt niet alleen bij exploitatieregels, maar ook als besloten wordt het kostenverhaal door te schuiven en exploitatievoorschriften aan omgevingsvergunningen te verbinden. Deze verplichting dient twee doelen. In de eerste plaats wordt daarmee vastgelegd hoe groot het exploitatiegebied is. Dat is onder meer van belang omdat er binnen een exploitatiegebied binnenplanse verevening mogelijk is, daarbuiten niet. In de tweede plaats geeft dit rechtszekerheid aan toekomstige aanvragers van vergunningen waaraan exploitatievoorschriften worden verbonden. De aanvrager weet zo voorafgaand aan het indienen van zijn aanvraag hoe groot het exploitatiegebied wordt op het moment dat hij zijn aanvraag doet. Dit laatste gaat niet op voor het projectbesluit of voor een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, omdat er geen omgevingsplan voorafgaat aan het verbinden van exploitatievoorschriften aan dergelijke besluiten. Zie voor dit laatste artikel 12.5, tweede lid.

Tweede lid, onder b

In het omgevingsplan moet ook inzicht worden gegeven in de voorzieningen die niet volledig binnen het exploitatiegebied liggen, maar waar het exploitatiegebied wel profijt van heeft. Die zogeheten bovenwijkse voorzieningen worden naar evenredigheid toegerekend aan het betreffende exploitatiegebied. Zo is vooraf bekend voor welke bovenwijkse voorzieningen de kosten verhaald zullen worden en kan de aanvrager van een besluit dit voorafgaand aan de aanvraag al meewegen. Dat zal vooral bij het doorschuiven van het kostenverhaal naar een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aan de orde zijn.

Artikel 12.3 (vaststelling exploitatieregels of exploitatievoorschriften)

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat de exploitatieregels opgenomen worden in het omgevingsplan. Exploitatieregels kunnen worden gesteld bij een wijziging van een omgevingsplan door de gemeenteraad of als die bevoegdheid is gedelegeerd, door het college van burgemeester en wethouders.

Tweede lid

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 uitnodigingsplanologie. 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.

Artikel 12.4 (overeenkomst over grondexploitatie)

Eerste lid

Het eerste 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 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.

Tweede en derde lid

Beide leden zijn ontleend aan artikel 6.24 Wro. Het tweede lid kadert de onderhandelingsruimte in. Nadat er exploitatieregels of exploitatievoorschriften zijn vastgesteld, moet het bevoegd gezag die in acht nemen. Het derde lid bevordert de transparantie van het grondbeleid.

Artikel 12.5 (inhoud exploitatieregels of -voorschriften)

Eerste lid

Het eerste lid behelst twee belangrijke onderdelen van de exploitatieregels en -voorschriften, namelijk regels of voorschriften over het kostenverhaal en een exploitatieopzet. De exploitatieopzet is nodig voor de berekening van de exploitatiebijdragen en voor de bepaling van het tijdvak en de fasering van de uitvoering

Tweede lid

Voor een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit geldt dat de basis daarvoor niet vooraf in een omgevingsplan wordt vastgelegd. Dat betekent dat de kans aanwezig is dat de locatie waarop de bouwactiviteit plaats gaat vinden en waarvoor op basis van dit hoofdstuk de grondexploitatiekosten moeten worden verhaald, niet binnen een in het omgevingsplan opgenomen exploitatiegebied valt. De begrenzing van het exploitatiegebied zal in die gevallen dus onderdeel uit moeten maken

van de exploitatievoorschriften. Dit brengt met zich mee dat het exploitatiegebied in deze gevallen niet groter kan zijn dan de locatie waarvoor het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt aangevraagd.

Derde lid

Het derde lid biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud van de exploitatieregels en exploitatievoorschriften. Vergelijkbare regels waren deels opgenomen in artikel 6.13, eerste, tweede, achtste en tiende lid, Wro en deels in het Bro. Na heroverweging 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 op het niveau van algemene maatregel van bestuur samen wat de overzichtelijkheid van die regels ten goede komt. Bovendien staan de hoofdpunten over de exploitatieregels en exploitatievoorschriften in dit hoofdstuk. De mogelijkheid om eisen te stellen aan woningbouwcategorieën is duidelijker in de wettekst opgenomen, zie onderdeel e. Deze verplichting volgt op dit moment uit artikel 6.13, tweede lid, onder d, Wro in samenhang met artikel 6.2.10 Bro.

Vooralsnog is het voornemen om bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken 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 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 12.6 (exploitatieopzet)

Eerste lid

Dit lid regelt dat de kosten die worden verhaald, berekend worden aan de hand van een exploitatieopzet.

Tweede lid

Dit 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 en opbrengsten, zodat ook alle percelen ontwikkeld kunnen worden. Deze bepaling voorkomt dat onrendabele percelen braak moeten blijven liggen. Dit lid betekent overigens niet dat het gemeentebestuur 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.

Derde lid

Dit 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 vooral van belang voor de omslag van de kosten van bovenwijkse voorzieningen die de begrenzing van het exploitatiegebied overschrijden.

Vierde lid

Het vierde lid verplicht ertoe om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verhaalbare kostensoorten en soorten opbrengsten en over de manier van opstellen van en de berekeningsmethode in de exploitatieopzet. Het voornemen is om daarin de regels, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, Wro op te nemen, net zoals de regels gesteld krachtens artikel 6.13, achtste lid, Wro.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een onafhankelijke taxatie van de inbrengwaarde nodig is, ook bij een globale nog uit te werken bestemming. Bij de toelichting op artikel 12.5 is aangekondigd dat het voornemen bestaat om het bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken dat voor een gebied dat nog geen bouwtitel bevat, desgewenst kan worden volstaan met een globale raming van de inbrengwaarde.

Vijfde lid

In dit lid is de delegatiegrondslag uit artikel 6.2.6 Bro overgenomen. Deze delegatiegrondslag maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling de verhaalbare kostensoorten die op grond van het derde lid bij algemene maatregel van bestuur 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 ontwerperegeling wordt veelvuldig toegepast in de praktijk. In dat 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 op het punt van de kosten van het bouwrijp maken, mede naar aanleiding van de consultatie over de ontwerperegeling.

Artikel 12.7 (herziening exploitatieregels)

De procedure voor vaststelling van exploitatieregels en exploitatievoorschriften is ondergebracht in de afdelingen 16.2 en 16.3 van dit wetsvoorstel. Dit artikel betreft de herziening van de exploitatieregels. In artikel 6.15 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 het omgevingsplan waarbij de exploitatieregels zijn vastgesteld.

Artikel 12.8 (verhaal kosten)

Eerste lid

Een essentieel onderdeel van de wettelijke regeling is het kostenverhaal. Dit artikel regelt dat het feitelijk kostenverhaal plaatsvindt via een voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor een aangewezen bouwactiviteit of bij een omgevingsver-

gunning voor een afwijkactiviteit, die de aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt, of bij een projectbesluit. De koppeling aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit 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 de toevoeging van het voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage voor de hand liggend geworden. De opname van het betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit vereenvoudigt het kostenverhaal.

Tweede lid

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat er geen betalingsvoorschrift aan de vergunning of het projectbesluit verbonden wordt, als de exploitatiebijdrage op een andere manier verzekerd is. Dat kan via een posterieure exploitatieovereenkomst, maar ook door een grondtransactie met de gemeente. Bij een anterieure exploitatieovereenkomst zal meestal niet dezelfde exploitatiebijdrage zijn overeengekomen als die welke 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 12.9 (afrekening en intrekking exploitatieregels)

Deze bepaling over afrekening van de exploitatieregels is naar analogie van artikel 6.20 Wro opgesteld. Met de verplichting tot afrekening op basis van de werkelijke kosten worden particuliere eigenaren beschermd tegen een te hoge raming van de exploitatiekosten. De afrekening moet worden opgesteld, nadat alle in de exploitatieregels opgenomen werken en werkzaamheden zijn verricht en de voorziene maatregelen zijn getroffen. Bij algemene maatregel van bestuur worden hierover regels gesteld. Het voornemen bestaat om n deze regels ook te voorzien in de mogelijkheid voor de vergunninghouder om na realisatie van 90% van de begrote kosten, om een afrekening te verzoeken. 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 desbetreffende werken zijn voltooid, 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 een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, 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. Het voornemen is om de in artikel 6.20, tweede tot en met vijfde lid, Wro gestelde regels over de afrekening bij algemene maatregel van bestuur over te nemen. Het tweede lid maakt dat mogelijk.

Artikel 12.10 (vergoeding bevoegd gezag)

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 het bevoegd gezag. Het eerste moment voor betaling is bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit. 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 om een vergoeding kan worden ingediend.

Tweede lid

Het doel van deze bepaling is de toepassing van de regels over subsidies uit te sluiten. De vergoeding betreft immers geen subsidie, maar een vergoeding voor verrichte prestaties die niet inhouden het leveren van goederen of diensten aan het bevoegd gezag.

Artikel 12.11 (sancties bij overschrijden termijn van 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. 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 dat het bevoegd gezag het verschuldigde bedrag bij dwangbevel kan 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 het stil leggen van de bouw niet helpt, kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit intrekken. Als een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt ingetrokken, kan er op aanvraag wel weer een nieuwe omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit met dezelfde inhoud worden verleend.

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, 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, Wabo, met dit verschil dat de uitwerking van de regels niet plaats heeft bij algemene maatregel van bestuur 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 om andere redenen.

Afdeling 13.2 Vergoeding van extra kosten van de gemeente

Artikel 13.2 (extra kosten omgevingsplan of omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit) en artikel 13.3 (andere kosten)

Deze twee artikelen zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de artikelen 6.8 en 6.9 Wro. 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 dit wetsvoorstel en het toegankelijker maken van de tekst.

Dit artikel betreft de situatie dat een gemeentebestuur geconfronteerd wordt met incidentele kosten tengevolge van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of wijziging van een omgevingsplan voor een specifiek project, op verzoek van een ander openbaar lichaam, op nationaal op provinciaal niveau. 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 in minnelijk overleg zijn uitgekomen.

Afdeling 13.3 Financiële bepalingen vanwege omgevingsvergunningen

Artikel 13.4 (financiële zekerheidsstelling)

Dit artikel heeft tot doel om 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. Financiële zekerheid kan alleen worden gesteld in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen. Het voornemen bestaat om bij de aanwijzing de huidige reikwijdte niet te versmallen. Dat betekent dat de invulling die aan dit artikel wordt gegeven in de algemene maatregel van bestuur in elk geval ziet op zekerheidsstelling voor de huidige categorieën van gevallen, zoals stortplaatsen voor baggerspecie op land, afvalstorten en voor winningsafvalstoffen. Wel zal worden bezien of de mogelijkheid van financiële zekerheidsstelling ook dient te worden geïntroduceerd voor speciale gevallen op het terrein van de archeologie. Het eerste, tweede en derde lid, zijn ongewijzigd overgenomen uit artikel 4.1 Wabo.

Artikel 13.5 (financiële voorschriften voor een ontgrondingsactiviteit)

Dit artikel betreft de bevoegdheid om aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit voorschriften te verbinden in verband met die activiteit. Deze voorschriften kunnen nu op grond van de Ontgrondingenwet, artikel 3, derde lid, onderdelen c, d en e, ook 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.

Afdeling 13.4 Vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage

Artikel 13.6 (vergoeding voor adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage)

Dit artikel bevat een wettelijke regeling voor de vergoeding van adviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze regeling sluit aan op de regeling zoals die is opgenomen in artikel 2.23a van de Wet milieubeheer. Deze bepaling is nodig voor de financiering van de verplichte en vrijwillige adviezen van de commissie mer. Die kosten van die adviezen kwamen tot voor kort nog voor rekening van het Rijk. In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte-1 is bepaald dat de financiering van de commissie door het Rijk zal worden beëindigd en dat het bevoegd gezag zelf zal moeten betalen voor de adviezen van de commissie. Daartoe is een wettelijke regeling nodig, waarin dit artikel voorziet.

Het bevoegd gezag dat een advies vraagt zal zelf de kosten van (zowel de verplichte als de vrijwillige) adviezen moeten betalen. De commissie is verantwoordelijk voor een kostendekkende bedrijfsvoering. Dit betekent dat de tarieven die de commissie voor haar adviezen in rekening brengt in beginsel kostendekkend dienen te zijn. De tarieven bedragen niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten in verband met de te verrichten activiteiten. De hoogte van de tarieven wordt mede bepaald door de gewenste vermogensopbouw of- afbouw.

Er is gekozen voor goedkeuring van de tarieven door de Minister van Infrastructuur en Milieu, omdat sprake is van een publiek belang. Voor de goedkeuringsprocedure van de tarieven wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (tarieven Commissie voor de milieueffectrapportage) (Kamerstukken II 2012/13, 33 686, nr. 3, blz. 3).

Met het in het eerste lid genoemde bureau van de commissie wordt bedoeld op de Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. Deze stichting is op 12 december 1991 door de toenmalige Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opgericht en heeft tot doel:

- Het bieden van ondersteunende diensten aan de commissie bij de uitvoering van haar taak conform artikel 2.17 en volgende van de Wet milieubeheer;
- Het vervullen van andere dan de hiervoor begrepen taken die de stichting door de overheid worden opgedragen.

Het vaststellen en in rekening brengen van de in dit artikel bedoelde tarieven gebeurt in de praktijk door deze stichting.

HOOFDSTUK 14

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 15 SCHADE

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 16 PROCEDURES

Afdeling 16.1 Elektronisch verkeer en gebruik van gegevens en methoden

§ 16.1.1 Elektronisch verkeer

Artikel 16.1 (elektronische aanvraag en melding)

Het eerste lid van dit artikel stelt buiten twijfel dat een aanvraag om een besluit en een melding op grond van de Omgevingswet elektronisch kunnen worden ingediend of gedaan, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Hierbij wordt afgeweken van artikel 2:15 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. Het wetsvoorstel trekt de lijn door van de Wabo en de Waterwet, op grond waarvan het elektronisch indienen van aanvragen al mogelijk is. Dit gebeurt op dit moment via het zogeheten Omgevingsloket (zie hierover verder artikel 16.4). Het elektronisch indienen van aanvragen draagt bij een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten. Hetzelfde geldt voor het elektronisch doen van meldingen. Een belangrijke categorie van meldingen die op dit moment al elektronisch kunnen worden gedaan, is die van de meldingen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook dit zal dus onder het wetsvoorstel worden gecontinueerd.

Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur gevallen kunnen worden aangewezen waarin de aanvraag of melding alleen elektronisch kan worden ingediend of gedaan. Daarbij kan worden gedacht aan een bepaling als bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht, waarin voor bedrijven het verplicht elektronisch indienen van aanvragen om een omgevingsvergunning is voorgeschreven.

Artikel 16.2 (omgevingsdocumenten en daaraan te stellen vormvereisten)

Eerste tot en met derde lid

Het eerste lid merkt een aantal besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet aan als omgevingsdocument. Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere besluiten of andere rechtsfiguren worden aangewezen als omgevingsdocument. De betekenis van het begrip omgevingsdocument voor de toepassing van de Omgevingswet wordt duidelijk in het derde lid; op grond van dat lid dienen omgevingsdocumenten de vorm van een elektronisch bestand te hebben overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen regels. Het stellen van deze eis houdt verband met de eis dat de in dit artikel bedoelde, als omgevingsdocument aan te merken besluiten en andere rechtsfiguren aan een ieder elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld. Hierop heeft artikel 16.3, eerste lid, betrekking.

Een aantal van de besluiten en andere rechtsfiguren die als omgevingsdocument worden aangemerkt, wordt in het eerste lid uitdrukkelijk opgesomd. Dit zijn de kerninstrumenten van de Omgevingswet waarvoor naar geldend recht voor daarmee vergelijkbare instrumenten ook al de eis geldt dat deze een elektronische vorm moeten hebben. De andere instrumenten of daarmee vergelijkbare instrumenten waarvoor naar geldend recht deze eis al geldt, zullen op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval worden aangewezen. Daarbij wordt gedoeld op het voorbereidingsbesluit (de artikelen 4.14 tot en met 4.16), de instructie (de artikelen 2.33 tot en met 2.35), de uitwerking door gedeputeerde staten van provinciale instructieregels (artikel 2.22, derde lid), rijksinstructieregels (de artikelen 2.24 en 2.25) en de voorkeursbeslissing (artikel 5.46). Ook ten aanzien van de mededeling over omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten waarvoor op dit moment in sommige gevallen de eis geldt dat die een elektronische vorm heeft, bestaat het voornemen om, ook al is de omgevingsvergunning een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, deze op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Er is voor dit instrument voor aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur gekozen omdat dit de flexibiliteit biedt om, overeenkomstig het geldend recht, te differentiëren naar geval.

Eindbeeld is dat in ieder geval alle besluiten en andere rechtsfiguren op grond van het wetsvoorstel als omgevingsdocument zullen worden aangemerkt. Voor besluiten of andere rechtsfiguren waarvoor op dit moment deze eis niet geldt, is met opzet gekozen voor de mogelijkheid deze bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Dit kan plaatsvinden zodra de technische en andere consequenties in relatie tot het voorgenomen eindbeeld helder zijn. Meer inzicht is onder andere nodig in de privacyaspecten die hierbij een rol spelen in verband met de elektronische beschikbaarstelling – dit speelt in het bijzonder bij vergunningen, de technische mogelijkheden en de kosten en baten. De gegevens hierover worden betrokken bij de fasering waarin het vormvereiste van een elektronisch bestand, en daarmee de eis van elektronische beschikbaarstelling, van toepassing zal worden.

Met de in het derde lid opgenomen grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de vorm van het elektronisch bestand dat omgevingsdocumenten zullen moeten hebben, wordt de mogelijkheid geboden om specifieke eisen te stellen ten opzichte van de grondslag die artikel 16.86 in dit verband biedt. Dat artikel bevat in algemene zin een grondslag om over onder meer de vorm van besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Bij regels over de vorm moet in de context van het onderhavige derde lid 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.

Vierde lid

Het vierde lid verzekert dat een ieder op verzoek altijd een papieren afschrift kan verkrijgen van een omgevingsdocument tegen vergoeding van ten hoogste de kosten van het maken van dat afschrift. Hoewel de digitalisering inmiddels zeer breed is verankerd in de samenleving, dient nog altijd rekening te worden gehouden met het feit dat het internet niet voor iedereen toegankelijk is en er daarmee een behoefte bestaat aan papieren afschriften.

Artikel 16.3 (procedurele vereisten omgevingsdocumenten)

Op grond van het eerste lid van dit artikel dienen de omgevingsdocumenten, bedoeld in artikel 16.2, eerste en tweede lid, door de betrokken bestuursorganen aan een ieder elektronisch beschikbaar te worden gesteld op de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12 (op dit moment bekend als Ruimtelijkeplannen.nl). 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 omgevingsdocument. Ook dit moet worden gezien als aanvulling op artikel 16.86, dat ook over deze onderwerpen in algemene zin een grondslag bevat om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 16.28, 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.

Artikel 16.4 (landelijke voorziening elektronisch aanvragen en melden)

Dit artikel biedt de wettelijke grondslag voor de landelijke voorziening met behulp waarvan aanvragen en meldingen op grond van artikel 16.1, eerste lid, elektronisch kunnen worden ingediend. Deze landelijke voorziening is op dit moment bekend als het Omgevingsloket, ook wel OLO genoemd. Artikel 16.4, dat een voortzetting is van artikel 7.6 Wabo, regelt dat genoemde voorziening er is en dat het bevoegd gezag verplicht is om zich daarop aan te sluiten. De in deze landelijke voorziening opgenomen gegevens zijn, anders dan de in de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 20.12, opgenomen gegevens, niet raadpleegbaar door derden. Anders dan onder de Wabo is deze landelijke voorziening 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 en ook tot meldingen. Het gaat daarbij om gevallen waarin een aanvraag geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of een melding 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 vormgeving van de regelgeving voor deze landelijke voorziening is op dezelfde wijze geregeld als onder de Wabo. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over onder meer het beheer van het omgevingsloket en de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging daarvan (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 het wetsvoorstel 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)

Eerste lid

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,²⁴⁰ 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 het algemeen deel 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 2011/12, 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 artikel 16.49.

²⁴⁰ Die bestaande bepalingen zijn artikel 3.1a 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.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat bovenstaande bepaling niet zonder meer geldt voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten. 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.

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 Awb, op basis waarvan het bevoegd gezag voorafgaand aan het nemen van een besluit informatie moet verzamelen over de relevante feiten en belangen.

Afdeling 16.2 Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen

§ 16.2.1 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 (samenhangende besluiten) 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 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 het wetsvoorstel in hoofdstuk 16 centraal te regelen wanneer afdeling 3.5 Awb moet worden gehanteerd. Dit vergroot de kenbaarheid van het geldende procedurele regime.

De nieuwe coördinatieregeling van afdeling 3.5 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 Awb is onder meer van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald (artikel 3:20, aanhef en onder a, 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 Awb van toepassing op bepaalde aanvragen om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en op beslissingen tot ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning (onderdelen a en b). Deze onderdelen hangen samen met artikel 5.7, 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 5.43). 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, eerste lid, onder c, een verwijzing opgenomen naar artikel 5.43, eerste en tweede lid. Hierdoor is in hoofdstuk 16 op een centrale plaats terug te vinden wanneer afdeling 3.5 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, Awb). Het wetsvoorstel biedt met betrekking tot het los of gelijktijdig doen van aanvragen om een omgevingsvergunning in artikel 5.7 een specifieke regeling, die wat betreft artikel 5.7, derde lid, samenhangt met de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. 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, Awb). Vanwege de hiervoor al genoemde richtlijnen 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.

§ 16.2.2 Aanvullende bepalingen voor coördinatie van de vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit in 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 milieubelastende activiteit en voor een lozingsactiviteit als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b. Dit zijn aanvragen waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt om deze gelijktijdig in te dienen. 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 Wabo. De praktijk is dus gewend om te werken met deze regeling.

Voor een goed begrip van de werking van de regeling is van belang dat gelet op de aard van de bedrijfsactiviteiten waar het hier om gaat (activiteiten met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is), zowel het bevoegd gezag voor de aanvraag om omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit als het bevoegd gezag voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit in het algemeen over voldoende professionele deskundigheid beschikt om de mogelijke betrokkenheid van het andere bevoegd gezag te onderkennen. Die betrokkenheid zal veelal ook al tijdens het vooroverleg blijken. De kans dat zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 16.9, eerste lid, van het wetsvoorstel, is daarom zeer beperkt. Dit artikellid bepaalt dat wanneer er slechts één van beide aanvragen wordt ingediend, het bevoegd gezag voor het nemen van de beslissing op die aanvraag deze buiten behandeling moet laten, nadat de aanvrager eerst in

de gelegenheid is gesteld de ontbrekende aanvraag alsnog in te dienen. Artikel 16.9, eerste lid, voor de toepassing waarvan het bevoegd gezag van de (als eerste) ingediende aanvraag verantwoordelijk is, vormt daarmee het noodzakelijke sluitstuk voor de gecoördineerde beoordeling die genoemde richtlijnen vereisen. De beslistermijnen voor beide aanvragen begint ingevolge het in de nieuwe coördinatieregeling in afdeling 3.5 Awb opgenomen artikel 3:25 pas te lopen op het moment dat beide aanvragen zijn ontvangen. Als de ontbrekende aanvraag wordt ingediend nadat de andere (oorspronkelijke) aanvraag inmiddels met toepassing van artikel 16.9, eerste lid, buiten behandeling is gelaten, zal die andere aanvraag opnieuw moeten worden ingediend. Daarvoor zullen dan, met het vervallen van de naar huidig recht bestaande legesvrijstellingen (verwezen wordt naar paragraaf 4.13.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), opnieuw leges moeten worden betaald. Hierbij moet worden aangetekend dat voor een besluit tot het buiten behandeling laten van een aanvraag veelal een aangepast, lager leges-tarief wordt gerekend dan voor een besluit waarbij de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld.

Voor een verdere toelichting op de achtergronden van de artikelen 16.8 tot en met 16.13 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.7, derde lid.

§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

De artikelen 16.14 tot en met 16.20 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 een aantal instrumenten: advies, de combinatie van advies met instemming en een reactieve interventiebevoegdheid. 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 Wabo.

In paragraaf 4.16.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn deze wijzigingen in algemene zin al toegelicht. Specifiekere aspecten komen hierna aan de orde.

Artikel 16.14 (advies)

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen of andere instanties aangewezen die in daarbij aangewezen gevallen in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen 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, waterschapsverordening of 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 afwijkactiviteit of een activiteit die in een verordening aan een vergunningplicht is onderworpen. Het tweede lid is ook van toepassing op ontwerpbesluiten op dergelijke aanvragen.

Het eerste en tweede lid zijn ontleend aan artikel 2.26, derde lid, 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 voor 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 flexibiliteitsregeling van artikel 5.15 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 afwijkactiviteit in door gedeputeerde staten aan te wijzen gevallen van een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Deze aanwijzing houdt verband met de provinciale betrokkenheid bij gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties. Gedeputeerde staten moeten de gevallen van provinciaal belang aanwijzen waarin zij in de gelegenheid willen worden gesteld om advies uit te brengen. Dit zullen naar verwachting niet alle provinciale belangen zijn die door de provincie worden behartigd. Of er sprake is van een provinciaal belang dat wordt behartigd door de provincie, wordt primair bepaald door provinciale staten, het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de provincie. Voor zover gedeputeerde staten gebruikmaken van hun bevoegdheid om regelgeving of beleid van provinciale staten nader uit te werken, wordt de vraag of er sprake is van een dergelijk belang mede door dat bestuursorgaan bepaald. De behartiging van het belang moet blijken uit een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dit document kan een juridisch bindend besluit, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit zijn, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota.

Artikel 16.15 (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 16.14 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen. Het geven van instemming is een besluit in de zin van de Awb en vergt dus een schriftelijke handeling van het instemmend orgaan.

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 16.14, 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 provinciaal 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 afwijkactiviteit 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, Wabo.

Het vierde lid maakt het mogelijk dat het aangewezen bestuursorgaan bij het uitgebrachte advies zelf kan bepalen dat instemming niet is vereist.

Artikel 16.16 (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 Awb» wordt tot uitdrukking gebracht dat het Awb-criterium «strijd met het recht» niet van toepassing is als grond om de instemming te onthouden.²⁴¹ 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 respectievelijk het bereik van zijn wettelijk toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving treden. Om die reden is de grond «strijd met het recht» uitgezonderd.

Artikel 16.17 (termijn instemming; geen fictieve instemming)

Dit artikel bevat de termijn waarbinnen het besluit over 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, Awb: voor het nemen van een besluit over goedkeuring geldt standaard een termijn van dertien weken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Met artikel 16.17 wordt aan deze wettelijke mogelijkheid invulling gegeven. De reden hiervoor is dat in het stelsel van advies met instemming de instemming de tweede gelegenheid is waarop het instemmingsorgaan zich over het voorgenomen besluit kan uitspreken. Eerder heeft het instemmingsorgaan immers al over dit voorgenomen

²⁴¹ Op grond van artikel 10:32, eerste lid, 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 16.15 van dit wetsvoorstel.

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 16.17 verklaart in verband met het voorgaande artikel 10:31, tweede en derde lid, Awb, dat een tweetal verdagingsmogelijkheden bevat, niet van toepassing. Artikel 10:31, vierde lid, 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 16.18 (advies en instemming bij ambtshalve besluiten)

Het eerste lid van dit artikel verklaart de artikelen 16.14 tot en met 16.17 van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een besluit of een omgevingsvergunning. Op grond van het tweede lid wordt daarbij met een aanvraag om een besluit of een omgevingsvergunning gelijkgesteld: een voorgenomen ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van dat besluit of die omgevingsvergunning. Dit artikel is noodzakelijk omdat anders procedures tot ambtshalve wijziging of intrekking geheel buiten de reikwijdte van de advies- en instemmingsregeling zouden vallen. In die procedures is er immers geen aanvraag. Gelet op de rol van de advies- en instemmingsorganen bij de verlening van de omgevingsvergunning, zullen zij veelal in die hoedanigheid ook een rol moeten krijgen bij besluiten tot ambtshalve wijziging of intrekking. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 16.14 en 16.15, zal hieraan nader invulling worden gegeven. Omdat bij een ambtshalve wijzigings- of intrekkingsprocedure de aanvraag als ijkpunt ontbreekt waarover advies kan worden uitgebracht, en er ook niet altijd sprake zal zijn van een ontwerpbesluit omdat niet altijd afdeling 3.4 Awb van toepassing is, zal het bevoegd gezag per concreet geval in samenspraak met het betrokken adviesorgaan moeten bezien wat een geschikt moment is in de procedure om advies uit te brengen, zeker als ook nog instemming is vereist met de uiteindelijk voorgenomen beslissing.

Artikel 16.19 (advies en instemming 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.

In bepaalde gevallen is echter 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)

Eerste en tweede lid

Uit het eerste en tweede lid vloeit voort dat van de in dit artikel opgenomen reactieve interventiebevoegdheid uitsluitend gebruik kan worden gemaakt als er strijd is met een provinciaal belang als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, en als gedeputeerde staten op het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend. Het bereik van die bevoegdheid wordt op grond van het tweede lid, onder a, verder begrensd tot die onderdelen van het omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten. Daarnaast bepaalt onderdeel b van dat lid dat het belang, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, onder a, moet zijn aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Met deze eis wordt geborgd dat het betreffende belang voorafgaand aan de interventie voor een ieder kenbaar is. Dit komt de voorspelbaarheid van de inzet van deze interventiebevoegdheid ten goede. Of er sprake is van een provinciaal belang dat moet worden behartigd door de provincie, wordt primair bepaald door provinciale staten, het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de provincie. Voor zover gedeputeerde staten gebruikmaken van hun bevoegdheid om regelgeving of beleid van provinciale staten nader uit te werken, wordt de vraag of er sprake is van een dergelijk belang mede door dat bestuursorgaan bepaald. De behartiging van het belang moet blijken uit een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dit document kan een juridisch bindend besluit, zoals de omgevingsverordening, een instructie of een voorbereidingsbesluit zijn, maar ook een beleidsdocument zoals de omgevingsvisie, een beleidsbrief of beleidsnota.

Alvorens tot interventie wordt overgegaan, moet er op bestuurlijk niveau contact worden gelegd door de provincie met het gemeentebestuur. Hiertoe zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd dat voordat tot juridische interventie door de provincie wordt overgegaan, er op bestuurlijk niveau overleg moet plaatsvinden. Indien bestuurlijk overleg wegens praktische²⁴² redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze verplichting worden voldaan. Een mailwisseling kan bijvoorbeeld ook als bestuurlijk overleg worden aangemerkt.

Derde lid

Op grond van dit lid moet bij het besluit gemotiveerd worden waarom het betreffende belang niet met de inzet van andere aan de bestuursorganen van de provincie toekomstige bevoegdheden kon worden beschermd. Hiermee wordt het subsidiaire karakter van deze bevoegdheid ten opzichte van de proactieve wettelijke instrumenten waarmee de provincie invloed kan uitoefenen op de inhoud van gemeentelijke besluiten die functies toedelen aan locaties tot uitdrukking gebracht. Wat betreft de proactieve wettelijke instrumenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bevoegdheid tot het stellen van algemene instructieregels of tot het nemen van instructiebesluiten, voorbereidingsbesluiten of projectbesluiten. Hiermee wordt beoogd de ter zake van de reactieve aanwijzing uit de Wro tot ontwikkeling gekomen jurisprudentie ook onder de Omgevingswet te continueren.

²⁴² Een voorbeeld van een praktische reden is onvoldoende beschikbare tijd binnen de termijn waarbinnen de interventiebevoegdheid moet worden ingezet.

Afdeling 16.3 Totstandkomingsprocedures

§ 16.3.1 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.21 (toepassing paragraaf 16.3.1)

Deze paragraaf bevat enkele aanvullingen op en afwijkingen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. De paragraaf is van toepassing als bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

Artikel 16.22 (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, Awb laat om in de bijzondere wet een ruimere kring van inspraakgerechtigden aan te wijzen dan alleen belanghebbenden. Artikel 16.22, eerste lid, is een voortzetting van bepalingen uit de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder d, Wro (bestemmingsplan), artikel 13.3 van de Wet milieubeheer, artikel 3.12, vijfde lid, 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. Voor gedoogplichten geldt dat, in overeenstemming met de hoofdregel van afdeling 3.4 Awb, alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Daarnaast wordt in het tweede lid 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 ontwerpgedoogplichtbeschikking 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 16.23 (intrekking of wijziging)

In artikel 16.23 is vastgelegd dat afdeling 3.4 Awb ook van toepassing is op de voorbereiding van gehele of gedeeltelijke intrekking of wijziging van de in dit artikel bedoelde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten. Dit zijn de besluiten, andere rechtsfiguren of documenten waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard. Dit betreft:

- aanwijzing van zwemlocaties (artikel 16.24),
- omgevingsvisie (artikel 16.25),
- programma (artikel 16.26),
- documenten die voor het opstellen van een stroomgebiedsbeheerplan afzonderlijk worden vastgesteld (artikel 16.27),
- omgevingsplan (artikel 16.28),
- waterschapsverordening en omgevingsverordening (artikel 16.30),
- gedoogplichtbeschikking (artikel 16.31),
- een besluit als bedoeld in artikel 16.41 waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt (artikel 16.48)

– een projectbesluit (artikel 16.69).

Het artikel biedt tevens de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen van intrekking of wijziging van rechtsfiguren van toepassing van afdeling 3.4 Awb uit te zonderen. Aangewezen zullen in ieder geval worden de gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de in artikel 18.10, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om beschikkingen geheel of gedeeltelijk in te trekken als in strijd met de betrokken beschikking of met de voor de activiteit, waarvoor die beschikking is gegeven, geldende regel is of wordt gehandeld.

Afdeling 3.4 Awb kan in een concreet geval eveneens buiten toepassing worden gelaten als het gaat om wijzigingen van een besluit van ondergeschikte aard hangende beroep bij de bestuursrechter. Artikel 16.81 van het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid. Artikel 16.23 staat aan de toepassing daarvan niet in de weg.

§ 16.3.2 Zwemlocaties

Artikel 16.24 (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 richtlijnbevestiging.

§ 16.3.3 Omgevingsvisie

Artikel 16.25 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsvisie. Uit artikel 16.22, eerste lid, volgt dat zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder.

§ 16.3.4 Programma

Artikel 16.26 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 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 deze afdeling voor de verplichte programma's, het gemeentelijk rioleringsprogramma en de programma-tische aanpak afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend door een ieder (zie ook de toelichting bij artikel 16.22).

Voor het merendeel van die programma's betekent de toepassing van afdeling 3.4 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 (de artikelen 4.5 en 4.7 via de provinciale verordening werd geregeld), de procedure nu wettelijk wordt bepaald. Afdeling 3.4 Awb wordt ook van toepassing verklaard op de documenten die voor het opstellen van de programma's, zoals het stroomgebiedsbeheerplan, afzonderlijk worden vastgesteld.

In artikel 16.22, eerste lid, is bepaald dat «een ieder» zienswijzen kan indienen (in plaats van belanghebbenden). Voor een enkel programma leidt dit tot een wijziging van de huidige regeling: voor het regionale

waterplan en het waterbeheerplan is in de Waterwet geregeld 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 van artikel 16.22 gaat gelden. Op deze manier wordt een zo uniform mogelijke regeling geboden, zodat het voor het publiek kenbaar is op welke wijze het vroegtijdig betrokken wordt bij de totstandkoming van programma's en het de gelegenheid wordt geboden om hun mening hierover kenbaar kan maken. Deze regeling is in lijn met het verdrag van Aarhus.

Artikel 16.27 (voorbereiding stroomgebiedsbeheerplan en overstromingsrisicoplan)

Dit artikel bevat enkele bijzondere voorzieningen voor de voorbereiding van stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen als bedoeld in artikel 3.8, 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, Awb laat ruimte om in de bijzondere wet een langere termijn vast te leggen.

§ 16.3.5 Omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening

Artikel 16.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Het eerste lid bepaalt dat op de voorbereiding van het omgevingsplan afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Hiermee wordt de lijn gecontinueerd zoals in artikel 3.8 Wro is 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, 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 Awb bevat de reguliere bekendmakingsbepalingen voor besluiten. Net als in de Wro voor het bestemmingsplan is bepaald (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, 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 16.29 (zienswijzen)

Op grond van dit artikel kunnen zienswijzen op het ontwerp omgevingsplan geen betrekking hebben op een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die in het omgevingsplan moet worden omgezet. Met deze bepaling wordt voorkomen dat een toegestane activiteit bij de

omzetting in het omgevingsplan opnieuw ter discussie kan worden gesteld.

§ 16.3.6 Gedoogplichtbeschikking

Artikel 16.31 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)

Het eerste lid regelt dat op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Voor de achtergronden bij die keuze wordt verwezen naar paragraaf 4.11 van het algemeen deel van de 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 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 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 Awb en de termijn van vier dagen tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de gedoogplichtbeschikking in spoedeisende gevallen. Dit speelt vooral bij toevallsvondsten, 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.

Afdeling 16.4 Milieueffectrapportage

§ 16.4.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 16.32 (reikwijdte, bevoegd gezag plan-mer)

Deze paragraaf heeft betrekking op het uitvoeren van een milieueffectrapportage (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-merplicht als die plannen of programma's ook aan de overige vereisten van artikel 16.34 voldoen.²⁴³

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. Deze regeling is echter niet beperkt tot de instrumenten van de Omgevingswet. Ook plannen en programma's die gebaseerd zijn op andere wettelijke voorschriften buiten de Omgevingswet vallen onder de werking van deze paragraaf.

²⁴³ HvJ-EG 22 maart 2012, C-567/10.

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.

Artikel 16.33 (uitzondering plan-mer-plicht)

Dit artikel bepaalt in welke gevallen er in afwijking van artikel 16.32 voor een plan of programma geen mer-plicht geldt. Onder nationale defensie-activiteiten worden ook defensieactiviteiten in bondgenootschappelijk verband begrepen. Het artikel is ontleend aan artikel 7.3 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.34 (plan-mer-plichtige plannen of programma's)

In dit artikel wordt aangegeven voor welke plannen en programma's een plan-mer moet worden uitgevoerd. Het moet in de eerste plaats op grond van artikel 16.32 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 te nemen besluiten 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 plan-mer-plicht geldt. 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. Met de systematiek van de Omgevingswet wordt beter aangesloten bij de systematiek van de artikelen 2 en 3 van de smb-richtlijn. Door die systematiek te volgen wordt voorkomen dat zich de situatie kan voordoen dat een bepaald plan of programma waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden ten onrechte niet op de limitatieve lijst is opgenomen. Doordat de criteria van artikel 16.34, eerste lid, eenduidig zijn, wordt geen afbreuk gedaan aan de inzichtelijkheid en kenbaarheid voor de burger. Ook zijn er geen gevolgen voor de rechtszekerheid, want er is geen verschuiving in de beroepsmogelijkheden beoogd.

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 het voorstel voor de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 2).

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. In het bijzonder betreft het hier plannen die het kader vormen voor niet bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten. Er wordt dan alleen een plan-MER gemaakt als het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Het vijfde lid bepaalt dat het bevoegd gezag moet beoordelen of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten. Bij de beoordeling of er sprake is van aanzienlijke milieueffecten moet rekening worden gehouden met de 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 die benodigd zijn voor de projecten waarvoor het plan of programma kaderstellend is, moeten 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 16.35 (gebruik andere plan-MER'en)

Om te voorkomen dat er verschillende plan-MER-en worden gemaakt, die met elkaar overlappen, wordt het detailniveau van het MER 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 16.4.1 aan een plan-MER worden gesteld. Dit artikel komt overeen met artikel 7.7, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.36 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

Voordat het MER wordt gemaakt, worden de adviseurs en de bestuursorganen die ook adviseren over de besluiten die benodigd zijn voor de projecten 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, de 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 16.14 aangewezen.

Artikel 16.37 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

De Commissie voor de milieueffectrapportage wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het MER. 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 16.38 (voorbereidingsprocedure plan of programma)

Artikel 16.38 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 Awb van toepassing is. Als het MER in het plan of programma is opgenomen, moet dit op grond van het tweede lid als zodanig herkenbaar worden weergegeven dat 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 ervan wordt 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 16.39 (plan of programma grondslag in het plan-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. Dit artikel is ook van belang in die gevallen dat het definitief vastgestelde plan of programma ten opzichte van het ontwerp van dat plan of programma zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het definitief vastgestelde plan of programma ten grondslag kunnen worden gelegd. Naast de motivering in het plan of programma kan dan een aanvulling van de gegevens uit het eerder ter inzage gelegde MER noodzakelijk zijn. De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.13, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.40 (inhoud plan-MER)

De regeling voor de plan-merplicht is opgenomen in hoofdstuk 16 omdat die dient ter ondersteuning van de besluitvorming voor een plan of programma. Daarmee maakt de mer onderdeel uit van de voorbereidingsprocedure voor het betreffende plan of programma. Er zullen echter wel eisen aan de inhoud van het plan-MER gesteld moeten kunnen worden.

§ 16.4.2 Milieueffectrapportage voor projecten

Artikel 16.41 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten en 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. De beoordeling kan betrekking hebben op een mer-beoordeling in het kader van een vergunningaanvraag maar ook op een mer-beoordeling in het kader van een ambtshalve te nemen besluit. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, wordt dat bij het besluit gemotiveerd. 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-plicht van artikel 16.34, eerste lid, valt of dat er sprake is van een plan dat in feite een besluit is. Hierbij kan worden gedacht aan een omgevingsplan dat niet verder hoeft te worden uitgewerkt en daarmee niet als plan of programma moet worden beschouwd, maar als besluit.

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 16.42 (onthefing voor het maken van een MER)

Als vanwege het algemeen belang een project onmiddellijk moet worden uitgevoerd, kan degene die het project wil uitvoeren het bevoegd gezag verzoeken om onthefing te verlenen voor het maken van een MER. In dat geval moet de bevoegd gezag wel nagaan of er geen andere vorm van beoordeling van de milieueffecten geschikt is. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.86 kunnen regels gesteld worden over de procedure voor een besluit voor de onthefing.

De strekking van dit artikel komt overeen met artikel 7.21 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.43 (mededeling voornemen)

Degene die het project wil uitvoeren en van plan is een aanvraag om een mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige vergunning in te dienen, deelt dat voornemen zo spoedig mogelijk mee aan het bevoegd gezag.

Dit artikel is ontleend aan de artikelen 7.24, eerste lid, en 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.44 (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, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of een door de betrokken Minister 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 16.45 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

Op grond van artikel 16.45 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 16.45 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 over 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 tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de procedure voor de advisering.

Artikel 16.46 (één MER)

Op grond van dit artikel hoeft geen nieuw MER voor een project te worden gemaakt als er voor een ander project al een project-MER is gemaakt en het onderhavige project daarin onderzocht is. Het oorspronkelijke MER dient wel tot stand te zijn gekomen met toepassing van paragraaf 16.4.2 en het project dient daarin te zijn beschreven. Hieruit volgt onder andere dat het MER voldoende actueel moet zijn. Artikel 16.46 is ontleend aan artikel 7.16 van de Wet milieubeheer zoals dat luidde voor 1 juli 2010.

Artikel 16.47 (aanhouden en buiten behandeling laten aanvraag)

Bij een aanvraag om een vergunning waarvoor een MER gemaakt moet worden, wordt op grond van het eerste lid, aanhef en onder a, een MER gevoegd.

Op grond van het eerste lid, aanhef en onder b, dient ook de mededeling van de initiatiefnemer dat het project mer- of mer-beoordelingsplichtig is, bij de aanvraag te worden gevoegd.

Op grond van het tweede lid is het voor mer-beoordelingsplichtige projecten ook mogelijk dat de mer-beoordeling wordt uitgevoerd na het indienen van de aanvraag. Dan hoeft op grond van het tweede lid slechts het voornemen van het project bij de aanvraag te worden gevoegd. Deze bepaling wijkt af van het huidige artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer op grond waarvan de mer-beoordeling altijd voorafgaat aan de aanvraag. Door de voorgestelde mogelijkheid om ook na de aanvraag een beslissing te kunnen nemen over de mer-beoordeling wordt de procedurertijd voor het verlenen van een vergunning verkort.

Op grond van het derde lid wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten als het gaat om een aanvraag waarbij op grond van het eerste lid onder andere een MER gevoegd moet worden en dat niet het geval is. Dit geldt ook als de aanvraag onder het tweede lid valt en er geen mededeling van het voornemer bijgevoegd is. De aanvrager wordt echter eerst in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen voordat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten. Als de aanvraag niet of niet voldoende is aangevuld, wordt binnen vier weken aan de aanvrager bekendgemaakt dat zijn aanvraag buiten behandeling wordt gelaten.

In het geval dat er geen MER gemaakt hoeft te worden, kan de vergunning worden voorbereid met de reguliere of uitgebreide procedure al naar gelang de voorbereidingsprocedure die van toepassing is. Als uit de mer-beoordeling echter volgt dat er een MER gemaakt moet worden, zal de aanvraag worden afgewezen. Om alsnog een vergunning te kunnen verkrijgen, zal opnieuw een aanvraag moeten worden ingediend en dan met een MER, want het eerste lid is dan van toepassing. Het risico ligt bij de initiatiefnemer.

Artikel 16.47 heeft alleen betrekking op de aanvraag om een vergunning. Als het gaat om een ambtshalve te nemen besluit is dit artikel niet van toepassing, maar zijn de overige artikelen van deze afdeling uiteraard wel van toepassing. De mer-beoordeling vindt plaats op grond van artikel 16.41, tweede lid. Als er geen MER gemaakt hoeft te worden, wordt dat bij het besluit gemotiveerd. Als er echter wel een MER gemaakt moet worden, wordt het besluit op grond van artikel 16.48 voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb en wordt het MER bij het ontwerpbesluit ter inzage gelegd.

Artikel 16.48 (voorbereidingsprocedure mer-plichtig besluit)

Een mer-plichtig besluit, aangewezen op grond van artikel 16.41, eerste lid, onder a, wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 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 een MER 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. Ook geldt op grond van het tweede lid dat als het MER niet in het ontwerpbesluit is opgenomen, bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit ook het MER ter inzage wordt gelegd. Het MER moet gereed zijn op het moment van terinzagelegging. Voorts wordt bij de kennisgeving van het ontwerpbesluit ook kennisgegeven van het MER. Zienswijzen kunnen zowel op het ontwerpbesluit als op het MER betrekking hebben.

Artikel 16.49 (project grondslag in het MER)

Het MER kan niet aan het project ten grondslag worden gelegd als het niet voldoende actueel is of als het MER grote fouten bevat. Artikel 16.49 bepaalt dat het mer-plichtige besluit dan niet kan worden vastgesteld. 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. Voorts is artikel 16.5 over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens niet van toepassing omdat uit de jurisprudentie blijkt dat een ouder MER ook aan een besluit ten grondslag kan worden gelegd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak Tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel (ABRvS 3 december 2008, Omgevingsrecht 2008, 872). Dit artikel is ontleend aan artikel 7.36a van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.50 (inhoud project-MER)

Op grond van het eerste lid worden bij algemene maatregel van bestuur eisen aan de inhoud van het project-MER gesteld. De regeling voor de mer voor projecten is opgenomen in hoofdstuk 16 omdat de mer dient ter ondersteuning van de besluitvorming van projecten. Daarmee maakt de mer onderdeel uit van de voorbereidingsprocedure voor het betreffende besluit. Er zullen echter wel eisen aan de inhoud van het project-MER gesteld moeten kunnen worden.

Op grond van het tweede lid lid worden in de maatregel ieder geval regels gesteld over het voorkeursalternatief en de redelijke 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 moeten de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven worden onderzocht. Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar aangesloten bij de terminologie van de mer-richtlijn en de recent gepubliceerde wijziging van de mer-richtlijn (2014/52/EU). Met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stellen een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken. Als er alternatieven in een eerder stadium zijn afgewogen en de keuze voor een bepaald alternatief in dat stadium al is gemaakt, hoeven de alternatieven daarvoor niet nog een keer te worden afgewogen. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief.

Op grond van het derde lid heeft het alternatievenonderzoek geen betrekking op de locatie, waaronder het tracé, als dat al in het plan-MER al

is aangewezen. De locatie moet dan wel echt aangewezen zijn en niet slechts overwogen zijn. 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, zoals de inrichting, zal wel moeten worden gekeken naar de redelijke alternatieven. Het vierde lid bepaalt dat als de initiatiefnemer van het MER in afwijking van het derde lid vrijwillig alternatieven heeft onderzocht, die alternatieven alsnog in het MER moeten worden beschreven.

Artikel 16.51 (milieugevolgen van het besluit)

Het bevoegd gezag dient bij het nemen van een besluit waarvoor een MER is gemaakt, rekening te houden met de 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 een besluit op grond van een andere wet dan de Omgevingswet wordt genomen en toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, dan wordt dit besluit geacht geheel te zijn genomen op grond van die andere wet (derde lid). De voor dat besluit betreffende bepalingen over toezicht en handhaving en strafbaarstelling zijn daarmee ook van toepassing op de aanvullende bepalingen bij dat besluit.

Dit artikel is ontleend aan artikel 7.35 van de Wet milieubeheer.

Afdeling 16.5 De omgevingsvergunning

§ 16.5.1 Algemeen

Artikel 16.52 (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 16.53 is ontleend aan artikel 3.1 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 van de gemeente waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht (het gemeentelijke loket) of het bevoegd gezag (eerste lid). Als de activiteiten plaatsvinden op een locatie buiten een gemeente, zoals in de exclusieve economische zone, is eerstgenoemde mogelijkheid van indienen uit de aard der zaak niet aanwezig en zal de aanvraag alleen bij het ter zage bevoegd gezag (in dat geval een aangewezen Minister) kunnen worden ingediend.

Als, ingeval het wel gaat om activiteiten binnen een gemeente, het college van burgemeester en wethouders niet zelf het bevoegd gezag is, verplicht artikel 2:3, eerste lid, 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 biedt, vanuit een oogpunt van dienstverlening, om een aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders in te dienen, ook al is dat 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 het college van burgemeester en wethouders (tweede lid).

Het bestuursorgaan waarbij de aanvraag is ingediend, stuurt de aanvrager een ontvangstbevestiging (derde 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 16.5.2 van de Omgevingswet of paragraaf 16.5.3 waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven), welke beslistermijn van toepassing is en welke rechtsmiddelen openstaan. Deze mededeling is geregeld in het vierde lid. De ontvangstbevestiging en de mededeling van het vierde lid kunnen uiteraard worden gecombineerd wanneer 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, met inbegrip van de daarbij behorende beslistermijn, van toepassing is.

Ten aanzien van het bewijs van ontvangst, bedoeld in het derde lid, bepaalt dat lid verder dat het bestuursorgaan dat het bewijs van ontvangst verstuurt, in afwijking van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet, ten aanzien van dat bewijs ook uitvoering geeft aan de in dat artikel onderdeel gestelde verplichting berichten te verzenden via het centraal loket, bedoeld in die wet. Deze bepaling is nodig omdat op grond van de Dienstenwet deze verplichting rust op het bevoegd gezag, terwijl het onderhavige derde lid ook kan worden toegepast door het college van burgemeester en wethouders in een situatie waarin het niet het bevoegd gezag is. Ook wordt in het derde lid artikel 29 van de Dienstenwet buiten toepassing verklaard, omdat dat artikel voor vergunningaanvragen die onder de Dienstenwet vallen regelt wat in artikel 16.52, vierde lid, voor alle aanvragen om een omgevingsvergunning in algemene zin wordt geregeld.

Tot slot wordt in artikel 16.52, vijfde lid, dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaard op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning.

Artikel 16.53 (aanvraagvereisten)

Dit artikel is ontleend aan artikel 2.8 Wabo. Het eerste lid bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur, in aanvulling op artikel 16.52, eerste lid, nadere 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. Het derde lid bevat de grondslag om in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 ook regels te stellen over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

Het vierde lid bevat een vergelijkbare bepaling voor 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 een afwijkactiviteit. Daarmee wordt bijvoorbeeld de grondslag geboden om in het omgevingsplan voor te schrijven dat de aanvrager om een omgevingsvergunning voor deze

activiteiten een archeologisch rapport moet overleggen. Onder het huidige regime is dit mogelijk op grond van de artikelen 39, tweede lid, en 40, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. Ter nadere invulling van artikel 16.53, vierde lid, zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven. Artikel 16.53, vierde lid dient in samenhang te worden gelezen met artikel 5.32, vierde lid, dat de grondslag biedt om in het omgevingsplan regels te stellen over aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit te verbinden voorschriften. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Artikel 16.54 (overleggen gegevens en bescheiden in een geval als bedoeld in artikel 5.40, tweede lid)

Dit artikel moet in samenhang worden gelezen met de artikelen 5.32, tweede lid, onder a, en 5.40, tweede lid. Met deze artikelen, deels nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur, worden de artikelen 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, en 2.31a Wabo voortgezet. Daarbij vormt de in het onderhavige artikel geregelde verplichting voor de vergunninghouder om desgevraagd (aanvullende) gegevens te overleggen het noodzakelijke sluitstuk voor het bevoegd gezag om op een zinvolle wijze uitvoering te kunnen geven aan zijn bevoegdheid om ingeval van een voorgenomen ambtshalve wijziging van voorschriften als uitvloeisel van een uitgevoerde actualisering voorschriften aan de omgevingsvergunning te kunnen verbinden die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarvoor bij de aanvraag om de omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt. Zonder over dergelijke gegevens te beschikken zal het bevoegd gezag immers veelal de informatie ontberen die nodig is om tot het stellen van dergelijke voorschriften te kunnen komen.

Artikel 2.31a Wabo is destijds in de Wabo gevoegd ter implementatie van de richtlijn industriële emissies. Voor de achtergronden van deze bepaling wordt in dit verband verwezen naar de volgende Kamerstukken: Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nr. 7, en Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 10–12.

Artikel 16.55 (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 16.55 is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 3.2a 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 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 16.56 (aanhoudingsregeling vanwege voorbereidingsbesluit)

Dit artikel is ontleend aan artikel 3.3 Wabo, maar is wel op diverse punten aangepast aan de andere systematiek van de Omgevingswet.

Artikel 16.57 (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 16.57 is ontleend aan artikel 3.5 Wabo. De tekst is inhoudelijk gelijklopend aan genoemde Wabo-bepaling, zij het dat het artikel is aangepast aan de systematiek en de terminologie van de Omgevingswet.

Artikel 16.58 (mededeling van aanhouding)

Het bevoegd gezag deelt de aanhouding op grond van de artikelen 16.56, tweede lid, en 16.57, 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 16.56, eerste lid, waarvoor een besluit van het bevoegd gezag nodig is.

Artikel 16.59 (begin beslistermijn)

Dit artikel, overgenomen uit artikel 3.6, tweede lid, 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, of ingeval instemming is vereist, twaalf weken resteert om te beslissen op de aanvraag (artikel 16.62, eerste lid) en bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb nog een termijn van zes maanden (artikel 3:18, eerste lid, 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.

§ 16.5.2 Reguliere voorbereidingsprocedure

Artikel 16.60 (toepassingsbereik reguliere voorbereidingsprocedure)

Ingevolge het eerste lid van dit artikel is de reguliere procedure van paragraaf 16.5.2 van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3

daarop van toepassing is. Artikel 16.60 is ontleend aan artikel 3.7 Wabo. Wanneer paragraaf 16.5.3 van toepassing is, volgt uit artikel 16.63. 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.

Op grond van het tweede lid is de reguliere procedure van paragraaf 16.5.2 van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of om intrekking van een omgevingsvergunning, tenzij paragraaf 16.5.3 daarop van toepassing is. Artikel 16.60, tweede lid, is een voortzetting van artikel 3.15, tweede lid, Wabo.

Het derde lid verklaart artikel 3:10, eerste lid, Awb buiten toepassing. Dit betekent dat het bevoegd gezag niet de bevoegdheid heeft om, in gevallen waarin op grond van het eerste of tweede lid van artikel 16.60 de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, bij besluit alsnog afdeling 3.4 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 16.61 (kennisgeving aanvraag)

Bij toepassing van de reguliere procedure moet de aanvraag worden gepubliceerd. Dit artikel is ontleend aan artikel 3.8 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 het wetsvoorstel, waarin elektronische indiening van de aanvraag mogelijk wordt gemaakt.

Artikel 16.62 (beslistermijn)

Dit artikel regelt de beslistermijn bij toepassing van de reguliere procedure. Artikel 16.62 is gedeeltelijk ontleend aan artikel 3.9 Wabo. De beslistermijn bedraagt op grond van het eerste lid acht weken, of, als de voorgenomen beslissing op de desbetreffende aanvraag instemming als bedoeld in artikel 16.15 behoeft, twaalf weken. Deze van rechtswege verlenging met vier weken houdt verband met de termijn die voor het instemmingsorgaan geldt om op het verzoek om instemming te beslissen. Deze termijn bedraagt op grond van artikel 16.17, eerste lid, vier weken. Met de – van rechtswege – verlenging met vier weken wordt een heldere regeling geboden voor de praktijk. De aanvrager en ook derde-belanghebbenden weten wat zij qua beslistermijn maximaal kunnen verwachten en voor het bevoegd gezag gaat deze regeling niet gepaard met extra procedurele vereisten, zoals het nemen van een verlengings- of opschortingsbeslissing in elk individueel geval en het bekendmaken daarvan. Benadrukt wordt dat de termijn van twaalf weken een maximale termijn is en dat uiteraard niets het bevoegd gezag in de weg staat om al eerder te beslissen, als de vereiste instemming van het instemmingsorgaan is verkregen.

De beslistermijnen, bedoeld in het eerste lid (dus de termijn van acht of de termijn van twaalf weken), kunnen eenmaal worden verlengd met ten hoogste zes weken (tweede lid). De lengte van deze verlengingsmogelijkheid is hetzelfde als thans onder de Wabo.

In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. Als gevolg hiervan zijn eveneens omgevingsvergunningen voor een aantal activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een zodanige vergunning. Het gaat hier om de omgevingsvergunning

voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieuactiviteit, de wateractiviteit, de mijnbouwinstallatie-plaatsingsactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit, de Natura 2000-activiteit en activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een Omgevingswet-vergunningplicht is opgenomen. In artikel 28 van de Dienstenwet is bepaald dat de in paragraaf 4.1.3.3 Awb opgenomen regeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (de zogenoemde *lex silencio positivo*) van toepassing is op de vergunningen die vallen onder de dienstenrichtlijn, tenzij een vergunning hiervan bij wettelijk voorschrift wordt uitgezonderd. In paragraaf 4.16.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is gemotiveerd aangegeven waarom toepassing van *lex silencio positivo* voor het beleidsveld omgevingsrecht niet wenselijk is en waarom er in lijn met de Dienstenwet voldoende rechtvaardigingsgrond is om de *lex silencio positivo* in de Omgevingswet uit te zonderen. Het derde lid voorziet er in dat de omgevingsvergunningen die onder de reguliere voorbereidingsprocedure worden gebracht, zijn uitgezonderd van toepassing van de *lex silencio positivo*. Een dergelijke bepaling is voor de omgevingsvergunningen die onder de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb worden gebracht niet nodig. Het vierde lid van artikel 3:10 Awb voorziet er namelijk in dat de regeling van de *lex silencio positivo* niet van toepassing is als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

§ 16.5.3 Toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht

Artikel 16.63 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van dit artikel wordt aangegeven in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 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 voorbereidingsprocedure van toepassing is (zie artikel 16.60). Het gaat om activiteiten waarvoor in vrijwel alle gevallen het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. Artikel 16.63 bepaalt vervolgens in welke gevallen afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Dat is onder meer het geval voor activiteiten met belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Het tweede lid bepaalt dat de paragraaf ook van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of tot intrekking van een omgevingsvergunning. Het gaat hier zowel om besluiten op aanvraag, als om ambtshalve te nemen besluiten tot wijziging of intrekking.

Artikelen 16.64 (aanvullende bepalingen) en 16.65 (openbaarheid informatie)

Deze artikelen bevatten enkele aanvullingen ten opzichte van het procedurele regime van afdeling 3.4 Awb.

Artikel 16.64, 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, Wabo.

Artikel 16.64, derde lid, bevat een van de Awb afwijkende regeling van het begin van de beslistermijn, overeenkomend met het huidige artikel 3.12, zevende lid, Wabo. Artikel 16.64, vierde lid, is ontleend aan artikel 3.12, achtste lid, Wabo en bevat enkele bepalingen over het verlengen van de beslistermijn.

Artikel 16.65 bevat een regeling over geheimhouding van stukken. Deze bepaling is ontleend aan artikel 13.6 van de Wet milieubeheer.

Artikel 16.66 (uitzonderingen)

Het bevoegd gezag kan, als artikel 16.63 van toepassing is, de afdelingen 3.4 en 3.6 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 nationale veiligheidsbelangen dat vereisen (onderdeel b) of omwille van de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (onderdeel c). De uitzonderingen in artikel 16.66 zijn ontleend aan de bestaande wetgeving. Verwezen wordt naar de artikelen 3.2 en 3.10, tweede lid, Wabo en de artikelen 13.10 en 13.11 van de Wet milieubeheer.

§ 16.5.4 Exploitatievoorschriften

Artikel 16.67 (zienswijze ontwerp exploitatievoorschriften)

De aanvrager zal voorafgaand aan het indienen van de aanvraag niet noodzakelijkerwijs een afdoende beeld van de te verhalen exploitatiekosten hebben. Dat maakt dat de aanvrager in een andere positie staat dan reguliere aanvragers van een vergunning. Immers er mag vanuit worden gegaan dat de aanvrager van een vergunning die vergunning ook wil hebben. In dat geval kan dat anders zijn als de te verhalen kosten hoger zijn dan die waar de aanvrager rekening mee hield. Mogelijk kan dat tot heroverweging van de aanvraag leiden. Om te voorkomen dat de aanvrager pas bij een genomen besluit met de precieze hoogte van die kosten wordt geconfronteerd, en dus een bezwaarprocedure moet doorlopen als hij daar iets tegen in wil brengen, 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 is naar analogie van artikel 4.8 Awb waarin een voorziening is opgenomen voor het indienen van zienswijze door derdebelanghebbenden bij een aanvraag. Dit artikel ziet overigens alleen op de besluiten waarop een reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor besluiten waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt al dat er een ontwerp van het besluit, en dus ook van de exploitatievoorschriften, ter inzage wordt gelegd.

Afdeling 16.6 Projectprocedure

§ 16.6.1 Voorkeursbeslissing

Artikel 16.68 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van dit artikel wordt de voorkeursbeslissing voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.86 kunnen regels worden gesteld over de voorbereiding en de beschikbaarstelling van een voorkeursbeslissing.

Artikel 16.69 (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 Awb. Ook op een besluit tot buiten toepassing laten van de regels van andere overheden is afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Artikel 16.70 (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 het gemeentebestuur 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. Vooral 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 het gemeentebestuur 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, Awb is neergelegd in artikel 16.70, 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 Awb, zijn voor het overige gewoon van toepassing.

Artikel 16.71 (afwijzing aanvraag om projectbesluit vast te stellen)

Het eerste lid bepaalt dat afdeling 3.4 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 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 16.72 (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 ook gedeputeerde

staten geen projectbesluit nemen voor zover dat het project kan belemmeren. Ook kunnen gedeputeerde staten geen goedkeuring verlenen voor een projectbesluit van het waterschapsbestuur. Het artikel is een aanvulling op de voorbereidingsbescherming van artikel 4.16. Als het projectbesluit is genomen maar het project nog niet volledig is uitgevoerd, is het op grond van artikel 16.72 niet toegestaan dat bijvoorbeeld een nieuwe wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld waarmee de uitvoering van het project wordt belemmerd.

Artikel 16.73 (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 16.73 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 16.74 (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 16.74 is ontleend aan artikel 16, derde en vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding.

Afdeling 16.7 Beslistermijn, inwerkingtreding en beroep

§ 16.7.1 Beslistermijn

Artikel 16.75 (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 het wetsvoorstel 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.

§ 16.7.2 Inwerkingtreding

Binnen het omgevingsrecht is op dit moment 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 meer uniformiteit te komen. De artikelen 16.76 en 16.77 voorzien in uniformering van de inwerkingtreding van een aantal besluiten. Daarnaast voorziet artikel 16.31 in een inwerkingtredingsbepaling voor de gedoogplichtbeschikkingen.

In deze artikelen is voor de duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat de inwerkingtredingsbepalingen ook gelden voor wijzigingen of intrekkingen van de betrokken besluiten. In dit 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. Het omgevingsplan, het projectbesluit en een deel van de omgevingsvergunningen worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Voor de berekening van de termijn waarop het in de artikelen 16.76 en 16.77 aangegeven aantal weken is verstreken wordt in die gevallen uitgegaan van het moment dat van het besluit overeenkomstig artikel 3:43 Awb mededeling is gedaan.

Voor de besluiten die niet onder de reikwijdte van deze inwerkingtredingsbepaling worden gebracht, zal de Awb voorzien in de hoofdregel dat deze in werking treden de dag na hun bekendmaking.

Artikel 16.76 (inwerkingtreding omgevingsplan en projectbesluit)

Voor het omgevingsplan en het projectbesluit is niet voorzien in automatisch schorsende werking. Hiervoor wordt dus aangesloten bij de Awb. 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.

Als spoedeisende omstandigheden dat noodzakelijk maken, biedt het derde lid van dit artikel het bevoegd gezag de mogelijkheid om het projectbesluit eerder in werking te laten treden. Van een spoedeisende omstandigheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als een aanpak van een primaire waterkering met het oog op de veiligheid op zeer korte termijn noodzakelijk is.

Artikel 16.77 (inwerkingtreding omgevingsvergunning)

In dit artikel is voor de omgevingsvergunning 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 die door de schorsing rechtstreeks in hun belang zijn getroffen verzoeken de schorsing op te heffen of te wijzigen. Daarnaast biedt het derde lid van dit artikel het bevoegd gezag de mogelijkheid om als dat om spoedeisende omstandigheden noodzakelijk is, de omgevingsvergunning eerder in werking te laten treden of om te bepalen dat voor een omgevingsvergunning de automatisch schorsende werking niet geldt.

Artikel 16.78 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege Kernenergiewet)

Dit artikel bevat een regeling voor de latere 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 is overgenomen uit artikel 6.2b Wabo.

Artikel 16.79 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege bodemverontreiniging)

Dit artikel bevat een regeling voor de latere 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 Wabo.

Artikel 16.80 (aanvullende inwerkingtredeingsbepaling vanwege doelmatige uitvoering en handhaving)

Dit artikel biedt de basis om bij algemene maatregel van bestuur andere gevallen aan te wijzen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd artikel 16.77, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. Tot die aanwijzing zal uitsluitend worden overgegaan als dat nodig is met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving van de omgevingsvergunningen voor beide activiteiten. Achtergrond van deze bepaling is de flexibiliteit die bij het wetsvoorstel aan de aanvrager wordt geboden om benodigde omgevingsvergunningen voor met elkaar, al dan niet onlosmakelijk samenhangende activiteiten, los van elkaar, gescheiden in de tijd aan te vragen. Niet kan worden uitgesloten dat als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit dan eerder in werking zou treden dan de benodigde omgevingsvergunning voor een samenhangende andere activiteit, er bij de uitvoering en handhaving ondoelmatige situaties ontstaan. In dat geval biedt artikel 16.80 de basis om de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit niet eerder te laten plaatsvinden dan de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor de alsdan aangewezen «andere» activiteit. Een voorbeeld van een omgevingsvergunning voor zo'n «andere» activiteit waarbij niet wordt uitgesloten dat zich in de praktijk een situatie kan voordoen als hiervoor bedoeld, is de omgevingsvergunning voor een grote, meer complexe milieubelastende activiteit, zoals een activiteit met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of een activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is. Het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving kan overigens op grond van artikel 5.41 ook aanleiding zijn om een ambtshalve revisievergunning te verlenen.

§ 16.7.3 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 16.81 (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 16.81 bepaalt dat afdeling 3.4 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 Wro. Deze regelingen worden 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 zich vooral voordoen naar aanleiding van een ingediend beroepschrift waarin bijvoorbeeld wordt aangevoerd dat er een fout op de kaart staat of dat een verschrijving in een besluit tot vaststelling van de geluidbelasting op een woning moet worden gecorrigeerd.

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 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 16.82 (reikwijdte beroep na toepassing artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b)

Dit artikel heeft betrekking op het beroep nadat toepassing is gegeven aan artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b. Op grond van dit artikelonderdeel moeten de beslissingen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk die betrekking hebben op eenzelfde installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is, waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, de verplichting geldt deze gelijktijdig in te dienen, met toepassing van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb worden voorbereid. Deze verplichting geldt ook voor aanvragen om wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor bovengenoemde activiteiten en voor de beslissingen tot ambtshalve wijziging van die voorschriften.

Als in gevallen als hier bedoeld slechts tegen een van beide omgevingsvergunningen of een van beide beslissingen tot wijziging van de voorschriften beroep wordt ingesteld – toepassing van de coördinatieregeling uit de Awb brengt niet mee dat het beroep zich van rechtswege uitstrekt tot alle betrokken besluiten – kan het met het oog op de coördinatie die genoemde richtlijnen voorschrijven nodig zijn om ook de «andere» omgevingsvergunning of de «andere» beslissing waartegen geen beroep is ingesteld, onderwerp van het beroep te laten zijn. Artikel 16.82 voorziet hierin. Dit artikel is een voortzetting van artikel 6.4 Wabo en artikel 6.27, achtste lid, van de Waterwet.

Artikel 16.83 (bundeling beroep)

Artikel 16.83 voorziet in een eenduidige en eenvoudige regeling van bundeling van beroep. Deze regeling houdt in dat een besluit over een ontheffing op grond van artikel 2.32, een instructie, gegeven op grond van artikel 2.33 of 2.34, en een besluit over het verlenen van instemming op grond van artikel 16.15 voor de mogelijkheid van beroep worden geacht deel uit te maken van het besluit waarop het betreffende besluit betrekking heeft. Dit betekent concreet dat de hiervoor genoemde besluiten qua beroepsmogelijkheid, bevoegde bestuursrechter, beroepstermijn, kring van beroepsgerechtigden en andere aspecten van het beroep, de regeling van het «onderliggende» besluit volgen. Er worden geen specifieke beperkingen gesteld aan de kring van beroepsgerechtigden. Beroep staat open voor belanghebbenden overeenkomstig de hoofdregel van de Awb. Zo kan een belanghebbende die beroep instelt tegen het besluit waarop een ontheffing betrekking heeft, daarbij ook beroepsgronden aanvoeren tegen de ontheffing zelf. Belanghebbende kan in dit voorbeeld ook zijn het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft aangevraagd.

De uniforme regeling van artikel 16.83 vervangt onderling verschillende regelingen van dit onderwerp in de bestaande wetgeving. Het gaat onder meer om artikel 6.5 Wabo en de artikelen 8.2, eerste lid, en 8.3, vierde lid, Wro.

Artikel 16.83 voorziet in bundeling van beroep in gevallen waarin een ontheffing, instructie of instemming wordt verleend. Bundeling vindt ook plaats als een ontheffing of een instemming wordt geweigerd. Het beroep tegen laatstbedoeld besluit wordt dan gebundeld met het beroep tegen het onderliggende besluit waarin de (door de aanvrager en/of het bestuursorgaan) beoogde aanpassing niet is meegenomen. Wanneer na de weigering überhaupt geen nader besluit van het andere bestuursorgaan volgt, is die weigering zelfstandig appellabel conform het reguliere Awb-systeem (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak). Het ligt overigens voor de hand dat, ook als geen beroepsgronden worden aangevoerd tegen de achterliggende ontheffing, instemming en dergelijke, het betrokken bestuursorgaan wel op de voet van artikel 8:26 Awb in de gelegenheid wordt gesteld om als partij aan het geding deel te nemen.

Artikel 16.84 (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 Awb). Artikel 16.85 is de voortzetting van artikel 27 van de Tracéwet.

Artikel 16.85 (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 16.85 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 16.8 Algemene delegatiegrondslag procedurele en vormvereisten

Artikel 16.86 (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 omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen en projectbesluiten, maar ook bijvoorbeeld ontheffingen, gedoogplichtbeschikkingen, 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 16.34, vijfde lid, of artikel 16.41, tweede lid. Ten slotte biedt dit lid de grondslag om eisen te kunnen stellen aan de onderwerpen die ten minste zichtbaar een plaats moeten krijgen in het betreffende instrument. 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 2.5.1).

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 Awb 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) bij enkele belangrijke instrumenten uit het wetsvoorstel. Artikel 16.86 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 het wetsvoorstel 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 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 over de aanvraag om een besluit en de daarbij te verstrekken gegevens. Daarnaast maakt dit lid het 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 om 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 16.87 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van artikel 16.86. Het artikel borgt dat in ieder geval de Europeesrechtelijk verplichte eisen hun beslag krijgen in de op grond van artikel 16.86 vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

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 is voor adviesorganen op gemeentelijk niveau niet beoogd. Ook op de adviseurs, genoemd in afdeling 17.3 – voornamelijk 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 en het ontslag van de voorzitters en leden van een adviesorgaan op rijksniveau, de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen, wordt voorgesteld om te bepalen dat die benoemingen worden gedaan door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Daarnaast kunnen de voorzitters en leden eigener beweging ontslag nemen, dat behoeft dan geen instemming van de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Wat betreft de Commissie voor de milieueffectrapportage betekent dit artikel een wijziging ten opzichte van artikel 2.19 van de Wet milieubeheer, waarin sprake is van benoeming en ontslag door de Kroon op gezamenlijke voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Omwille van vereenvoudiging van de procedure wordt dit beperkt tot benoeming en ontslag door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Om uitdrukking te blijven geven aan de medeverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het instrument milieueffectrapportage en voor de Commissie voor de milieueffectrapportage, zal de Minister van Infrastructuur en Milieu in het geval van benoemingen in die commissie voorafgaand aan benoeming en ontslag afstemming hebben met de beide genoemde bewindspersonen. Het voorschrift dat de voordracht tot benoeming van de voorzitter geschiedt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad komt te vervallen.

Tweede lid

De in afdeling 17.1 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 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 het wetsvoorstel genoemde artikelen van de Kaderwet adviescolleges zijn van toepassing op de in afdeling 17.1 geregelde adviesorganen op rijksniveau.

Artikel 17.3 (nadere regels)

Deze nadere regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op 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 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.

Artikel 17.5 (instelling Commissie voor de milieueffectrapportage)

Eerste lid

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.

Derde lid

De Commissie voor de milieueffectrapportage benoemt zelf haar secretaris. Om die praktijk te kunnen continueren wordt de Commissie uitgezonderd van de van overeenkomstige toepassing van artikel 15, vijfde lid, van de Kaderwet adviescolleges dat bepaalt dat de Minister de secretaris van een adviesorgaan benoemt.

De Commissie voor de milieueffectrapportage werkt met werkgroepen, bestaande uit leden van de Commissie en adviseurs, die het advies uitbrengen. Omdat artikel 20 van de Kaderwet adviescolleges vereist dat de meerderheid van de leden van een adviesorgaan instemt met het advies, wordt de Commissie uitgezonderd van de overeenkomstige toepassing van dat artikel.

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, 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.

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. De samenstelling van de commissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. De onafhankelijkheid van de commissie blijkt uit het feit dat in de commissie geen leden van het college van burgemeester en wethouders kunnen worden benoemd (zie artikel 17.8). De commissie beschikt ten minste over deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om er voor te zorgen dat deskundigheid in de commissie voorhanden is. Het is nog steeds mogelijk gebruik te maken van een regionale commissie of gecombineerde welstands- en monumentencommissie. Ook voor deze commissies geldt dat de deskundigheid bij enkele leden gewaarborgd moet zijn.

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 het bestuur van 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

Deze afdeling 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 wordt opgemerkt dat paragraaf 17.1.1 dus niet van toepassing is op deze adviseurs.

Artikel 17.10 (advisering over beroepen door StAB)

Dit artikel is noodzakelijk om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak 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 Bestuursrechtelijke handhaving

§ 18.1.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

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 over 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 Wabo. Ter verduidelijking is de formulering (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, 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 een 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 het wetsvoorstel 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 handhavingsbeleid 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 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 wordt aangesloten bij de bevoegdheidstoedeling in de hoofdstukken 4 en 5 van dit wetsvoorstel (zie het eerste, tweede en derde lid). Voor een uitgebreide toelichting op de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de algemene regels en de omgevingsvergunning wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting bij die hoofdstukken.

Voor een uitgebreide toelichting op de aanwijzing van het bevoegd gezag voor de algemene regels en de omgevingsvergunning wordt kortheidshalve verwezen naar de toelichting op paragraaf 4.1.3.

Volledigheidshalve wordt bij het *derde lid* opgemerkt dat het projectbesluit een eigenstandige rechtsfiguur is die tevens als omgevingsvergunning kan gelden. Handhaving van een projectbesluit omvat dus automatisch ook het handhaven van onderdelen van het besluit die gelden als omgevingsvergunning. Het deel van het projectbesluit dat wijzigingen aanbrengt in het omgevingsplan is evenwel van een andere orde: hiervoor is het gemeentebestuur bevoegd gezag net als nu bij het inpassingsplan. Aanvullend bevat het *vierde lid* de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor alle overige gevallen. Die «restcategorie» betreft allereerst de (vele) activiteiten waarvoor algemene regels zijn gesteld krachtens paragraaf 4.1.1, maar waarvoor geen meldingsplicht geldt of geen mogelijkheid bestaat om maatwerkvoorwaarden te stellen of toestemming op aanvraag te verlenen voor een gelijkwaardige maatregel.

Verder bevat deze «restcategorie» een aantal specifieke gevallen waarvoor bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als bevoegd gezag worden aangewezen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de handhaving van EU-verordeningen, zoals de PRTR-verordening en de Verordening Bouwproducten.

Voorts valt ook de algemene zorgplichtbepaling uit afdeling 1.3 van dit wetsvoorstel) onder deze categorie. Zo zal bijvoorbeeld voor zover de zorgplicht betrekking heeft op water de handhavingstaak worden belegd bij de waterbeheerder.

Ten slotte bevat deze «restcategorie» een aantal ge- of verbodsbepalingen gesteld in het wetsvoorstel zelf, waarvoor bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk als bevoegd gezag kunnen worden aangewezen. Dit betreft bijvoorbeeld een door de beheerder van een waterstaatswerk ingesteld toegangsverbod, een door gedeputeerde staten ingesteld zwemverbod, opgelegde gedoogplichten en verboden of verplichtingen opgelegd krachtens hoofdstuk 19, voor zover deze niet in algemene regels worden opgenomen.

Artikelen 18.3 en 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan en Minister)

Algemeen

Bij de formulering van deze artikelen is uitgegaan van de Awb-systematiek waarin 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 (artikel 5:4 in samenhang met artikel 5:32 Awb).

De aanvullende sanctie, het intrekken van een begunstigende beschikking (vooral de omgevingsvergunning), wordt in paragraaf 18.1.3 geregeld.

Artikel 18.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmend bestuursorgaan)

Dit artikel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan dat ingevolge artikel 16.15 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 voor archeologische rijksmonumenten. 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 bestuursdwang» 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 bestuursorgaan 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 16.14 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 het wetsvoorstel. Dit geldt ook voor de verbijzondering (in het derde lid van artikel 5.20 Wabo) met betrekking tot de waterkwaliteitsbeheerder die adviseert over 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 moeten beslissen (artikel 4:13 Awb).

Artikel 18.4 (bestuursdwangbevoegdheid Minister)

In dit artikel wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang verleend aan de Minister voor de handhavingstaken die aan hem bij of krachtens artikel 18.2 zijn toegedeeld. Voor de overige bestuursorganen vindt deze bevoegdheidsverlening plaats in de organieke wetten (artikel 125 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 61 van de Waterschapswet, artikel 122 van de 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 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.

§ 18.1.2 Aanwijzing en bevoegdheid toezichthouders

Artikelen 18.6 tot en met 18.9

Deze paragraaf heeft betrekking op de aanwijzing van toezichthoudende personen (artikel 18.6). 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 18.7).

Ook deze afdeling is overgenomen uit de Wabo (paragraaf 5.3) met een enkele voornamelijk redactionele wijziging. Twee inhoudelijke wijzigingen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

De artikelen 18.8 en 18.9 behoeven geen nadere toelichting. Deze bepalingen zijn ontleend aan de artikelen 8.8 en 8.10 van de Waterwet.

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, 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 te kunnen aanwijzen. Met deze wijziging wordt deze constructie overbodig.

Artikel 18.7 (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 1988 en de Wro) en voor andere wetten (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) die verlening heel specifiek wordt geformuleerd. Mede om redactionele redenen wordt in het wetsvoorstel 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 ongenueanceerd.

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 al 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 Awb dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

In de jurisprudentie wordt het gebruik van deze vergaande bevoegdheid voorts streng getoetst.

Op grond van 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 op het wetsvoorstel gebaseerde uitvoeringsregelgeving, waarbij de kans uiterst gering is dat in het kader van dat toezicht een woning betreden zal moeten worden. Die noodzaak tot beperking is in dit wetsvoorstel opgenomen via de uitdrukkelijke toekenning in een aanwijzingsbesluit van deze specifieke bevoegdheid. Beoogd is een aanwijzing door het bevoegd gezag op maat, gelet op het specifieke takenpakket van de betrokken toezichthouder. Het bevoegd gezag kan op basis van deze bepaling de bevoegdheid niet generiek toekennen aan alle toezichthouders voor de volle breedte van de Omgevingswet. Bestaande aanwijzingsbesluiten zullen dus tijdig, vóór inwerkingtreding van deze bepaling, moeten worden herzien.

§ 18.1.3 Intrekking begunstigende beschikking

Artikel 18.10 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)

Aanvullend op de al aan het bevoegd gezag via de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet of de artikelen 18.3 en 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».

§ 18.1.4 Bestuurlijke boete

[Gereserveerd]

Afdeling 18.2 Strafrechtelijke handhaving

Artikel 18.11 (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 18.3 Kwaliteitsbevordering en afstemming

[Gereserveerd]

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 beperken of ongedaan 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, wat de leesbaarheid van de artikelen 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 begripsbepaling is gekeken naar de omschrijving van het begrip «exploitant» in enkele Europese (milieu)richtlijnen, bijvoorbeeld in de ETS-richtlijn²⁴⁴, 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) in zijn macht heeft (de nadelige gevolgen van) het ongewoon voorval te beëindigen, daar door het bevoegd gezag op kan worden aangesproken. Het begrip «veroorzaker» ligt dicht aan tegen het Awb-begrip «overtreder» en de uitleg die in de jurisprudentie van de bestuursrechter aan dat begrip gegeven wordt. In die jurisprudentie wordt als «overtreder» in de eerste plaats aangemerkt: degene die de verboden handeling fysiek verricht. Maar daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve overtreder zijn (aldus de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 oktober 2008, AB 2008, 364, JB 2008, 256, CZI/Tilburg, en 27 maart 2013, AB 2013, 181, JB 2013, 63, Leidsche Vliet). Zo is bijvoorbeeld de eigenaar van een gezonken boot niet aan te merken als veroorzaker van een ongewoon voorval (verontreinigende lozing van het oppervlaktewater ten gevolge van het afzinken), wanneer diens boot door derden tot zinken is gebracht.

Het begrip «rechtspersoon» omvat zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen. Voor de «rechtspersoon» als «veroorzaker» (functionele dader) wordt ook verwezen naar de ontwikkelingen in de jurisprudentie (Hoge Raad 23 februari 1954, NJ 1954, 378, IJzerdraad-arrest; Hoge Raad 21 oktober 2003, NJ 2006, 328, Drijfmasterarrest; Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, AB 2014, 144 en 145, Chemie-Pack Moerdijk)

²⁴⁴ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU L 275).

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 bevoegdheidsverdeling in hoofdstuk 18 van dit wetsvoorstel. Het bestuursorgaan dat is belast met de bestuursrechtelijke handhavingstaak dan wel dat 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 bestendinging van de regeling voor voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden in hoofdstuk V van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Overigens is dat hoofdstuk deels opgenomen in de specifieke bepaling van 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

Deze bepaling bevat een verbijzondering van de algemene bepaling over «afstemming en samenwerking» in artikel 2.2, namelijk 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: als 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 vooral 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 Inspectie Leefomgeving en Transport 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 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 moeten onverwijld 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 of te beperken (artikelen 19.4 en 19.5).

Tweede lid

Het tweede lid voorziet in de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen, omdat de melding van het voorval slechts beperkte informatie zal kunnen bevatten en ook een momentopname 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 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. De 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 – wanneer 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 de last 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 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 onder meer in aansluiting bij artikel 56 van de Monumentenwet 1988, artikel 63 van de Wet veiligheidsregio's en artikel 17.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag kan ook volstaan met geven van aanwijzingen, als de veroorzaker – overeenkomstig de op hem rustende zorgplicht en verantwoordelijkheid – zelf al de 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 het beschermen van de in artikel 2.1, derde lid, genoemde belangen, 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 16.86. Zo kan de eigenaar van het perceel of de veroorzaker zich melden en verweren, wanneer 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 geïnformeerd 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 en kan het bevoegd gezag toepassing geven aan de artikelen 19.3, tweede lid (het de veroorzaker verplichten tot het verstrekken van nadere informatie over het voorval), 19.4 (het de veroorzaker verplichten tot het treffen van maatregelen) en 19.6 (kostenverhaal van reeds getroffen maatregelen).

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. Bewust is gekozen voor een imperatieve en niet voor een facultatieve redactie van deze bepaling. Het voorstel om een verplichting tot kostenverhaal op te nemen is ontleend aan titel 17.2 van de Wet milieubeheer, waar ter implementatie van het in de richtlijn milieuaansprakelijkheid

toegepaste beginsel «de vervuiler betaalt» voor maatregelen ter preventie of beperking van milieuschade voorzien is in een verplichting tot kostenverhaal door het bevoegd gezag. Dit beginsel of principe is ook bij kosten ten gevolge van een ongewoon voorval leidend. Inhoudelijk is voor deze bepaling (via de van overeenkomstige toepassing in het tweede lid) aangesloten bij de regeling voor kostenverhaal bij de last onder bestuursdwang in de Awb (met name artikel 5:25). Ook die regeling kent overigens een imperatieve redactie («geschiedt op kosten van»).

De beginselplicht tot kostenverhaal laat onverlet dat niet in alle omstandigheden alle kosten op een veroorzaker te verhalen zullen zijn of (een poging tot) kostenverhaal om andere redenen zinloos is. Voornoemde titel 17.2 van de Wet milieubeheer noemt bijvoorbeeld de omstandigheid dat de verhaalkosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of dat niet kan worden vastgesteld wie de activiteit heeft verricht, waardoor het ongewoon voorval is veroorzaakt.

Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in artikel 19.6, gelet op het hoge «open deur»-gehalte. Dat een bepaling met die strekking wel uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 17.16, derde lid, van de Wet milieubeheer is enkel om zeker te stellen dat de achterliggende richtlijnbe-paling volledig is geïmplementeerd. Ook zonder een wettelijke regeling spreekt het voor zich dat in dergelijke gevallen een verplichting tot kostenverhaal niet aan de orde is. Bovendien kunnen zich meer situaties voordoen, waarin kostenverhaal onmogelijk is. In een eerdere memorie van toelichting (Kamerstukken II 19 403, nr. 3, blz. 125) is het voorbeeld genoemd dat degene op wie de kosten verhaald moeten worden, in staat van faillissement verkeert.

Naast de bovengenoemde omstandigheden om van kostenverhaal af te zien, noemt het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 5:25 Awb nog het criterium: «tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen». Welke omstandigheden onder dit redelijkheids criterium vallen, zal van geval tot geval verschillen. In titel 17.2 van de Wet milieubeheer zijn (ter implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid) enkele concrete invullingen van dit criterium genoemd (artikel 17.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Van een vergelijkbare concrete invulling wordt in artikel 19.6 van het wetsvoorstel afgezien. Dergelijke verweren, zoals het in vrijwaring oproepen van een derde die het ongewoon voorval zou hebben veroorzaakt, kunnen ook zonder wettelijke regeling door de veroorzaker worden aangevoerd bij een procedure tot kostenverhaal.

Het uitgangspunt is dat degene die een risicovolle activiteit verricht, in beginsel zelf financieel verantwoordelijk is voor alle nadelige gevolgen die deze activiteit – ook bij een ongewoon voorval – voor de fysieke leefomgeving veroorzaakt. De kosten voor preventieve of herstelmaatregelen bij een ongewoon voorval behoren niet ten laste van de gemeenschap te komen. Een bestuursorgaan dat met kosten voor dergelijke maatregelen wordt geconfronteerd, hetzij omdat de veroorzaker verzaakt zelf tijdig de noodzakelijke maatregelen te treffen (artikel 19.4), hetzij omdat met het treffen van maatregelen niet kon worden gewacht totdat vastgesteld werd wie het ongewoon voorval heeft veroorzaakt (artikel 19.5), heeft een beginselplicht om die kosten te verhalen.

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. Hier ligt een relatie met artikel 19.3, vierde lid. Het bevoegd gezag kan de veroorzaker verplichten om informatie te verstrekken over het voorval en over de oorzaak ervan.

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. Als 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 daartoe wel bevoegde bestuursorgaan.

Afdeling 19.2 Archeologische toevalsvondst van algemeen belang

Deze afdeling is ontleend aan, en is een voortzetting van, hoofdstuk V, 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 tot en met het derde lid regelen 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 het gemeentebestuur op het terrein van de fysieke leefomgeving en voorts ook bij het voornemen om in het kader van deze wet het gemeentebestuur over de gehele linie van het archeologische bestel bevoegd gezag te maken, dus inclusief de archeologische rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd gezag bij een dergelijke vondst in niet gemeentelijk ingedeeld gebied en kan voorts als bevoegd gezag optreden als het een archeologische toevalsvondst van nationaal of internationaal belang betreft. Met dit artikel wordt de bijzondere bevoegdheid van artikel 56 van de Monumentenwet 1988 bestendigd en breder belegd.

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 (vierde 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 ook bevoegd wanneer het een toevalsvondst van (inter)nationaal belang betreft, behalve in de incidentele gevallen waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besluit om de in deze afdeling toegekende bevoegdheden zelf uit te oefenen. Dat het gemeentebestuur primair bevoegd gezag is voor de onderhavige bevoegdheden, is in lijn met de thans in artikel 38a van de Monumentenwet 1988 (en artikel 3.1.6, vierde lid, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening) geregelde verantwoordelijkheid om in het bestemmingsplan rekening te houden met de bekende en te verwachten archeologische waarden. Deze verantwoordelijkheid impliceert onder meer dat er onderzoek naar deze waarden wordt gedaan. Hoe beter de (te verwachten) archeologische waarden in kaart worden gebracht, des te kleiner de kans op archeologische toevalsvondsten van algemeen belang. Tot op zekere hoogte zijn de wijze van borging in het omgevingsplan en de bevoegdheid tot het treffen van

maatregelen bij archeologische toevalsvondsten van algemeen belang complementair aan elkaar.

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. 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 thans geregeld in artikel 46 van de Monumentenwet 1988. 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.

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, wanneer 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. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal hiermee terughoudend omgaan. Enerzijds speelt mee hoe belangrijk het archeologisch monument is, anderzijds of er beleidsmatig aanleiding toe is. De Minister zal bijvoorbeeld niet overgaan tot het opleggen van maatregelen als een gemeentebestuur bij het opstellen van het omgevingsplan heeft nagelaten een adequaat beschermingsregime in te stellen voor bekende of verwachte archeologische waarden. In een dergelijk geval ligt het eerder voor de hand dat het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag optreedt. Worden de genoemde bevoegdheden 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 zal worden opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet). Om die reden is artikel 19.6 (kostenverhaal getroffen maatregelen) uitdrukkelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Bij archeologische toevallsvondsten speelt niet het beginsel «de verstoorder betaalt».²⁴⁵ 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 aantoonde dat er waarschijnlijk geen archeologische waarden in de bodem aanwezig zijn, maar dat er tijdens de grondbewerking toch een archeologische vondst wordt gedaan. In dat geval wordt gesproken van een «archeologische toevallsvondst». 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 toevallsvondst 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 door het bevoegd gezag 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 van de Wet milieubeheer) en voor alarmeringspeilen en hoogwaterstanden (artikel 3.3 van de 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 het publiek te informeren of te waarschuwen, om 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 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 het publiek 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. Uitgegaan wordt van de bestuursorganen die op dit moment ook zijn aangewezen. Zo is het voornemen dat voor de alarmeringswaarden voor de luchtkwaliteit de commissaris van de Koning de taken en bevoegd-

²⁴⁵ In het verdrag van Valletta geldt als uitgangspunt dat de initiatiefnemer van de versterking van het bodemarchief de kosten van het onderzoek dient te dragen.

heden zal houden, die hem nu toekomen op basis van hoofdstuk V (artikel 43 en volgende) van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Voor de alarmeringswaarden voor hoogwaterstanden (alarmeringspeilen) is het voornemen om de bestaande bevoegdheids- en taakverdeling te continueren 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 aangewezen, 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 inzake de luchtverontreiniging en voor de alarmeringswaarden met betrekking tot hoogwaterstanden zoals dijkbewaking.

Artikel 19.11 (informatieverstrekking bij overschrijding alarmeringswaarden)

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de waarschuwingen en informatie die bij een (dreigende) overschrijding van alarmeringswaarden moeten 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.

Het voornemen is om de regeling die nu in artikel 3.3 van de Waterwet is opgenomen over informatie, waarschuwingen en maatregelen bij hoogwater, op te nemen 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 van de 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 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 inzake de 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 inzake de luchtverontreiniging zijn niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Voor zover relevant kunnen deze procedurebepalingen via de grondslag van artikel 16.86 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 Leefomgeving en Transport of bij een andere instantie (bijvoorbeeld het RIVM).

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, wordt gecontinueerd.

Afdeling 19.4 Gevaar voor 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 waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken. Het begrip «gevaar» is van toepassing op diverse situaties en omstandigheden; vooral 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, dat 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 nodig 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

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 bij uitstek dat het reguliere 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 over 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 al ter uitvoering zijn genomen. Wanneer bij een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 19.17 de weg daarvoor is vrijgemaakt, kunnen de verantwoordelijke Ministers (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de andere verantwoordelijke Ministers) 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 wegebouw de eerstko-

mende periode, gelet op de (ontstane of dreigende) schaarste, wel uitvoering kan worden gegeven en welke projecten moeten worden opgeschort of uitgesteld. oVanwege 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, tenzij er toestemming is 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.

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Artikel 19.19, dat is ontleend aan artikel 10.4 Wro, maakt het mogelijk om in onvoorziene omstandigheden een activiteit voor de landsverdediging uit te voeren waarbij bij of krachtens de Omgevingswet gestelde regels of voorschriften geen toepassing vinden. Het betreft hier een situatie waarin voortvarend moet worden opgetreden en niet de reguliere weg om een activiteit te realiseren, kan worden gevolgd. Om dat tot uitdrukking te brengen, is de werking van dit artikel – in vergelijking tot het artikel waaraan het is ontleend – naast de reeds bestaande beperking dat het een activiteit voor de landsverdediging moet betreffen, nadrukkelijk beperkt tot buitengewone omstandigheden; in deze omstandigheden schieten de reguliere wettelijke bevoegdheden tekort. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de uitbreiding van een militaire luchthaven voor de landsverdediging in een situatie waarin sprake is van oplopende internationale spanning en voorbereiding op mogelijke escalatie daarvan. De Minister van Defensie stelt in een ministeriële regeling vast welke noodzakelijke activiteiten voor de landsverdediging, gelet op de optredende buitengewone omstandigheden, moeten worden verricht. Zoals de koppeling aan buitengewone omstandigheden reeds aangeeft, zal het artikel slechts in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegepast, nadat artikel 19.19 bij koninklijk besluit in werking is gesteld (zie artikel 19.17).

HOOFDSTUK 20 MONITORING EN INFORMATIE

Afdeling 20.1 Monitoring en verzameling van gegevens

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

Eerste lid

Voor elke vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde geldt de verplichting om via monitoring bij te houden en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Voor omgevingswaarden moet, voor zover mogelijk, ook vooruit worden gekeken of in de (nabije) toekomst al dan niet aan die waarde wordt voldaan. Artikel 20.1 regelt deze verplichting. De monitoring van omgevingswaarden is een belangrijke schakel in de beleidscyclus die in paragraaf 1.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is geïntroduceerd. Als immers uit de monitoring blijkt dat (dreigt dat) niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan op grond van artikel 3.9 een programma opstellen of aanpassen als er al een programma is. Dat moet ertoe leiden dat wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan. De monitoring van alarmeringswaarden is vereist om de in afdeling 19.3 van het wetsvoorstel beschreven taken te kunnen uitvoeren. Daaronder valt bijvoorbeeld het informeren of waarschuwen van het publiek.

Tweede lid

Als vanwege een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving 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 gebruikruimte in een bepaald gebied en dient tevens als kader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten. Voor het beheer van de gebruikruimte is het van wezenlijk belang dat het programma goed wordt uitgevoerd en dat in de gaten wordt gehouden of de grenzen van de gebruikruimte niet worden overschreden. Het systeem van monitoring van een programma met een programmatische aanpak wordt bepaald bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 20.2.

Derde lid

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 bij bepaalde stoffen in verband met de vorming van ozon. Het gaat hier, net als bij monitoring van omgevingswaarden of alarmeringswaarden, om het doen van metingen en berekeningen om de feitelijke toestand of belasting van de fysieke leefomgeving te bewaken en te beoordelen, zij het dat er bij deze andere parameters geen wettelijke maatstaf is waaraan die toestand wordt getoetst.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

Eerste lid

De aanpak van de monitoring (monitoringsmethode) en het beleggen van de taken bij bestuursorganen of andere instanties worden vastgelegd bij de vaststelling van de te monitoren omgevingswaarde of alarmeringswaarde. 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. Eenzelfde lijn geldt voor de monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor alarmeringswaarden geldt dat deze waarden op grond van afdeling 19.3 alleen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Het vaststellen van de monitoringsmethode en het aanwijzen van het bestuursorgaan of de andere instantie die met de uitvoering is belast, geschiedt voor alarmeringswaarden dus ook uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur en niet bij omgevingsplan of omgevingsverordening. 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 het nemen van maatregelen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde.

De monitoring kan afhankelijk van de inhoud van de te monitoren waarde verschillende verschijningsvormen aannemen. Bij omgevingswaarden die worden vastgesteld met het oog op de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder a) zal veelal sprake zijn van het meten van de staat van een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het meten van de luchtkwaliteit of van de waterkwaliteit. Voor een omgevingswaarde die wordt

vastgesteld met het oog op de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving (artikel 2.9, tweede lid, onder b) zullen berekeningen een grotere rol spelen in de monitoring. Een voorbeeld zijn de emissieplafonds op grond van de nec-richtlijn. Het is immers niet mogelijk om via meetmethodes en op vaste meetpunten te meten hoe groot de totale emissie van het land is; daarop wordt een berekeningsmethodiek toegepast. Beide verschijningsvormen (meten of berekenen) vallen onder het begrip monitoring als bedoeld in afdeling 20.1. De methode van monitoring zal afhankelijk van het soort waarde verschillen en kan ook uit een combinatie van meten of berekenen bestaan.

Het eerste lid biedt verder de grondslag voor de aanwijzing van de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de monitoring is belast voor programma's waarop de programmatische aanpak van paragraaf 3.2.4 van toepassing is verklaard en van de monitoring van andere parameters voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze andere parameters zullen bijvoorbeeld nodig zijn voor de monitoring van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, die niet zijn vastgelegd in een omgevingswaarde. Artikel 20.2 biedt de grondslag om voor de verschillende omgevingswaarden, alarmeringswaarden, programma's waarop paragraaf 3.2.4 van toepassing is of andere parameters voor de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, verschillende monitoringsmethodieken vast te stellen.

Tweede lid

Om de juridische functie van een programma waarop de programmatische aanpak van toepassing is verklaard te waarborgen, is het noodzakelijk dat 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. Het tweede lid regelt daarom expliciet de verplichting om bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan aan te geven 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.

Derde lid

Het derde maakt helder dat op grond van het eerste lid in ieder geval regels kunnen worden gesteld over het door bestuursorganen verzamelen en verstrekken van gegevens aan bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering van de monitoring zijn belast (onderdeel a). De onderdelen b en c regelen dat er daarnaast ook regels kunnen worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van gegevens aan de bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie (onderdelen b en c). Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 20.6, eerste lid. Dit biedt de mogelijkheid om richtlijnbevestigingen te implementeren over het verstrekken van gegevens aan andere lidstaten, bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende gevolgen van activiteiten, of aan de Europese Commissie.

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 over de zogenaamde rijksomgevingswaarden (paragraaf 2.3.4), de verplichte provinciale omgevingswaarden (op grond van artikel 2.13 en 2.24),

alarmeringswaarden en andere parameters als bedoeld in artikel 20.1, derde lid. Artikel 20.3 bevat daartoe de grondslag. De voorgestelde regeling ziet niet op niet-verplichte provinciale omgevingswaarden of door een gemeentebestuur 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 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Op diverse plaatsen in dit hoofdstuk zijn artikelen opgenomen over de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen (zie ook de artikelen 20.7 en 20.9). Met deze artikelen wordt geborgd dat in ieder geval de internationaalrechtelijk verplichte eisen zijn beslag krijgen in de regels die op grond van die artikelen zullen worden vastgesteld. Artikel 20.4 draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3. Zo wordt onder andere uitvoering gegeven aan de artikelen 4 en 5 van de grondwaterrichtlijn, de artikelen 7 en 8 van de kaderrichtlijn water en artikel 3 van de richtlijn prioritair stoffen. Ook de kaderrichtlijn mariene strategie kent monitoringsverplichtingen. Artikel 13 van die richtlijn vereist het opstellen van een monitoringsprogramma. Dit is nu geïmplementeerd in artikel 4.3, eerste lid, onder c, onder 4°, van het Waterbesluit. Nog bezien wordt of herimplementatie hiervan gebeurt krachtens artikel 20.1, derde lid.

Artikel 20.5 (toetsing en correctie methoden door Minister)

Dit artikel biedt de mogelijkheid om de nauwkeurigheid van een methode of de nauwkeurigheid van de toepassing van een methode te kunnen toetsen en eventueel resultaten te kunnen vervangen naar aanleiding van de toetsing. Dit is onder meer noodzakelijk gebleken bij methoden voor luchtkwaliteit, om 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 over 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 20.6 (gegevensverzameling anders dan monitoring)

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 moeten worden bijgehouden en verzameld en dat deze worden verstrekt aan een bestuursorgaan of andere instantie, de bevoegde instanties van andere staten of de Europese Commissie. 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, verslagen en kaarten (zie artikelen 20.10/20.11, 20.14/20.15 en 20.16/20.17) kunnen hun grondslag vinden in dit artikel. Eenzelfde grondslag is opgenomen voor de omgevingsverordening van de provincie.

Een ander voorbeeld is het vergaren van informatie over de zorg voor of de staat van het cultureel erfgoed in verband met de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, onder andere ten behoeve van de rapportageverplichtingen in het Werelderfgoedverdrag. Omdat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door de gewijzigde toezichtsrelaties geen directe toegang meer heeft tot dergelijke informatie, is het nodig deze op grond van dit artikel bij medeoverheden of andere betrokken instanties op te vragen.

Het verzamelen van gegevens kan ook worden opgedragen aan natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hieronder worden verstaan alle rechtspersonen (BV, NV, vereniging of stichting) maar ook maatschappen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen, coöperaties en eenmanszaken. Ook buitenlandse rechtsvormen die in Nederland actief zijn vallen onder dit begrip (zoals de Ltd. van het Verenigd Koninkrijk of de GmbH van Duitsland).

Verder voorziet artikel 20.6 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 of belasting van de fysieke leefomgeving, kan het bij artikel 20.6 bijvoorbeeld gaan om gegevens over activiteiten of de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving. Net als bij artikel 20.1 kan het gaan om zowel berekeningen als metingen.

Artikel 20.7 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om ter uitvoering van de daarin genoemde richtlijnen regels te stellen op grond van artikel 20.6. Met dit artikel wordt geborgd dat in ieder geval de internationaalrechtelijk verplichte eisen hun beslag krijgen in de regels die op grond van artikel 20.6 bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling kunnen worden gesteld. Dit betreft bijvoorbeeld de regelingen ter uitvoering van de PRTR-verordening, zoals het aanwijzen van de bevoegde instantie, de termijn van aanlevering van gegevens door exploitanten, de kwaliteitsborging van de gegevens en de aanlevering van gegevens door de bevoegde instanties aan de Minister. Verder kan de regeling voor de nationale emissie-inventarissen en -prognoses van de nec-richtlijn zijn grondslag vinden in dit artikel, net als de zesjaarlijkse rapportage aan het Werelderfgoedcomité inzake de toepassing van het Werelderfgoedverdrag.

Afdeling 20.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

Artikel 20.8 (verstrekking van informatie aan het publiek)

Eerste lid

In het verlengde van bepalingen over de monitoring en gegevensverzameling bevat artikel 20.8, eerste lid, de mogelijkheid om regels te stellen over:

- a. het aan het publiek ter beschikking stellen van de resultaten van monitoring of andere gegevens, en
- b. de wijze van actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of dreigt niet te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter.

In de onderdelen a en b wordt onderscheid gemaakt tussen het «ter beschikking stellen van gegevens» (a) en het «actief verstrekken van informatie» (b). Onderdeel a ziet op het bijvoorbeeld via internet beschikbaar stellen van monitoringsresultaten of van gegevens die op grond van artikel 20.6 zijn verzameld. Onderdeel b betreft de actieve verstrekking van informatie als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of niet dreigt te worden voldaan aan een omgevingswaarde of andere parameter. Dit onderdeel bevat de mogelijkheid om voor deze gegevens te bepalen dat er actief informatie moet worden verspreid aan het publiek. De verstrekking van informatie als niet voldaan wordt aan een alarmeringswaarde wordt niet geregeld in dit artikel, maar is vastgelegd in artikel 19.11.

Verstrekking aan het publiek van gegevens is vereist vanwege internationale verplichtingen (het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie). Ook kennen enkele richtlijnen specifieke informatieverplichtingen. Zo bevatten de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht (artikel 7) en de richtlijn luchtkwaliteit (artikelen 19 en 26) bepalingen die vereisen dat het publiek geïnformeerd wordt bij overschrijding van specifieke waarden, ook zonder dat er sprake is van alarmeringswaarden.

Artikel 20.8 biedt ook de grondslag voor de terbeschikkingstelling van onbewerkte gegevens die door een ieder die daaraan behoefte heeft kunnen worden geraadpleegd en gebruikt (bijvoorbeeld voor het opstellen van een milieueffectrapportage of andere onderzoeksrapporten). De regering is voornemens om zo ruimhartig mogelijk om te gaan met het verspreiden van informatie, ook om burgers en bedrijven mee te laten profiteren van beschikbare gegevens en zo de onderzoekslasten waar mogelijk te beperken. Uiteraard zal bij het stellen van de regels op grond van artikel 20.8 wel rekening worden gehouden met de belangen van diegenen op wie de te verstrekken gegevens betrekking hebben. Denk daarbij aan de bescherming van bijvoorbeeld bedrijfs- en fabricagegegevens. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal bekeken worden of het nodig is om ook eisen te stellen aan de bescherming van persoonsgegevens. Op dit moment is nog niet voldoende helder of tot de openbaar te maken gegevens persoonsgegevens kunnen behoren.

Tweede lid

Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het tweede lid nadere regels van uitvoeringstechnische of administratieve aard worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het bestandsformaat van op grond van het eerste lid te verstrekken gegevens.

Artikel 20.9 (implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen)

Dit artikel draagt de regering op om op grond van artikel 20.8 in ieder geval regels te stellen ter uitvoering van de in artikel 20.9 genoemde richtlijnen. Zie ook de toelichting bij artikel 20.8 waarin is aangegeven dat de verstrekking van gegevens aan het publiek op onderdelen ook vereist is vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen. Voorbeelden zijn het

verdrag van Aarhus, de richtlijn toegang tot milieuinformatie en de in de toelichting bij artikel 20.8 genoemde specifieke informatieverplichtingen. Het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie waarborgen de toegankelijkheid van milieuinformatie voor het publiek. Op dit moment zijn daarover reeds regels gesteld in hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer. Het begrip milieuinformatie wordt in dit wetsvoorstel dan ook in dezelfde betekenis gebruikt als het begrip in dat hoofdstuk van de Wet milieubeheer heeft. Zoals in paragraaf 4.21 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, wordt voorzien dat de bepalingen over toegang tot milieuinformatie op een later moment naar de Omgevingswet worden overgebracht. Het voorgestelde artikel maakt het mogelijk om vooruitlopend daarop uitvoeringsregelgeving vast te stellen die ook strekt tot implementatie van de verplichtingen uit het verdrag en de richtlijn.

Artikel 20.10 (grondslag registers)

Eerste lid

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 en over het verstrekken van in dat register opgenomen gegevens.

De regering zal zich bij het verstrekken van in het register opgenomen gegevens – evenals dat het geval is bij de regels op grond van artikel 20.8 – zo nodig het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van bedrijfs- en fabricagegegevens ter harte nemen. Het is op dit moment echter nog niet zeker dat tot de in de registers op te nemen informatie ook persoonsgegevens zullen behoren.

Tweede lid en derde lid

Bij ministeriële regeling op grond van het tweede lid kunnen nadere regels worden gesteld die in ieder geval kunnen gaan over:

- a. de in het register op te nemen gegevens,
- b. de vorm, de inrichting, het beheer, de toegankelijkheid en de beveiliging van het register,
- c. de weergave van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden;
- d. het herstellen van fouten in het registers.

Bij ministeriële regeling kunnen ook regels worden gesteld over het in rekening brengen van vergoedingen voor het op verzoek vervaardigen van afschriften van in het register opgenomen gegevens (derde lid).

Registers zullen in het algemeen gratis online beschikbaar zijn, maar voor maatwerk, zoals het maken van een selectie uit het register, of papieren afschriften, kunnen kosten in rekening worden gebracht. In het derde lid is bepaald dat de in rekening te brengen vergoeding nooit meer mag bedragen dan de werkelijke kosten die met het vervaardigen van een afschrift samenhangen.

Artikel 20.11 (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 van de Wet milieubeheer),
- b. het register over externe veiligheid (nu titel 12.2 van de Wet milieubeheer),

- c. een of meer registers 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 van zwemlocaties (ter implementatie van artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn).

Deze registers hebben, met uitzondering van het register over externe veiligheid, alle een Europeesrechtelijke oorsprong. Het register over externe veiligheid is een nationaal register met gegevens over risicovolle situaties waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het register geeft inzicht in de externe veiligheid van dergelijke stoffen rond inrichtingen, transportroutes en buisleidingen.

Artikel 20.12 (landelijke voorziening omgevingsdocumenten)

Dit artikel betreft een voortzetting van artikel 1.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening, dat de basis vormt voor de huidige landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl. Omgevingsvisies, programma's, regels en andere besluiten die op grond van artikel 16.2, eerste of tweede lid, als omgevingsdocument worden aangemerkt, en dientengevolge op grond van artikel 16.2, derde lid, de vorm van een elektronisch bestand zullen moeten hebben, worden via de voorziening toegankelijk gemaakt voor een ieder. Het artikel biedt continuïteit bij inwerkingtreding en – zoals beschreven bij artikel 16.2 – ruimte voor verdere groei van het gebruik van de voorziening. Het derde lid regelt dat de beschikbaarstelling van omgevingsdocumenten kan worden beperkt tot daarbij aangewezen elementen van die documenten. Achtergrond hiervan is dat de landelijke voorziening in de toekomst mogelijk uitgebreid zou kunnen worden met omgevingsvergunningen en andere beschikkingen. Bij het elektronisch ter beschikking stellen van vergunningen speelt uiteraard het belang van de bescherming van persoonsgegevens of bedrijfs- en fabricagegegevens een rol. Dit artikel biedt de mogelijkheid om die elementen van de vergunningen die dergelijke gegevens bevatten uit te zonderen van opname in de landelijke voorziening. Op grond van het vierde lid kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van de landelijke voorziening.

Artikel 20.13 (ter plaatse verstrekken van informatie aan het publiek)

In sommige gevallen is het noodzakelijk informatie over de rechtstoestand dan wel andere informatie over de fysieke leefomgeving weer te geven via een bord ter plaatse van een op grond van de wet aangewezen locatie. Van de burger kan worden verwacht dat hij zich bij activiteiten als het bouwen en bij bedrijfsmatige activiteiten informeert via de boven beschreven elektronische voorziening. Maar dat kan men niet verwachten bij bijvoorbeeld recreatieve activiteiten, zodat locatiegerichte beperkingen daaraan beter via informatieborden weergegeven kunnen worden. 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 zwemadvies of zwemverbod is uitgevaardigd (in dit wetsvoorstel op grond van artikel 2.38). Artikel 20.13, tweede lid, strekt tot implementatie van bedoelde richtlijnbevestiging.

Afdeling 20.3 Verslagen en kaarten

Artikel 20.14 (verslaglegging)

Eerste lid

Het eerste lid, onderdeel a, verplicht tot verslaglegging van de resultaten van monitoring van omgevingswaarden en de beoordeling van die resultaten. Aan de hand van deze informatie uit het verslag kan worden beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan en of een programma op grond van artikel 3.9 moet worden opgesteld of aangepast. Zie ook de toelichting op de artikelen 3.9 en 20.1.

Het eerste lid, onderdeel b, verplicht tot verslaglegging van de resultaten van de monitoring van programma's met een programmatische aanpak. Deze verslaglegging heeft betrekking op de voortgang, de uitvoering en het doelbereik van het programma. Hiermee wordt geborgd dat het programma tijdig wordt aangepast, als bijvoorbeeld het doelbereik achterblijft bij de verwachtingen.

Tweede lid

Aansluitend op het eerste lid, onderdeel b, regelt het tweede lid dat bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan moet worden bepaald op welke wijze en met welke frequentie de verslaglegging plaatsvindt.

Derde lid

Het derde lid geeft een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over verslaglegging over de monitoringsresultaten van alarmeringswaarden en andere parameters en van gegevensverzameling op grond van artikel 20.6. Verslaglegging is voor dergelijke gegevens niet altijd nodig; ook openbaarmaking van de «ruwe» gegevens op grond van artikel 20.8 of opname in een register kan voldoende zijn om betrokkenen te informeren. Gelet daarop is voor deze gegevens geen rechtstreeks vereiste in dit wetsvoorstel opgenomen tot verslaglegging en beoordeling van de resultaten, maar wel een mogelijkheid om dit bij algemene maatregel van bestuur alsnog te doen.

Op dit moment is in artikel 2.12, tweede lid, van de Waterwet de verplichting voor beheerders van grote rivieren opgenomen om een verslag uit te brengen over de mate waarin voldaan wordt aan de daarvoor opgestelde legger. Het voorgestelde tweede lid biedt de mogelijkheid om deze verplichting te continueren. Bezien zal nog worden of de verplichting tot monitoring of de verzameling van gegevens zal worden vormgegeven op grond van artikel 20.1, derde lid (andere parameters) of op grond van artikel 20.6 (andere gegevens).

Vierde lid

Op grond van het verdrag van Aarhus en de richtlijn toegang tot milieuinformatie moeten verslagen over onder andere de monitoring van de kwaliteit van het milieu openbaar worden gemaakt. Het vierde lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over deze openbaarmaking.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid kunnen regels worden gesteld over de toezending van verslagen aan een bestuursorgaan, de Staten-Generaal of de Europese Commissie. De voorgestelde leden zijn noodzakelijk vanwege

internationaalrechtelijke verplichtingen of verantwoording aan, of een andere vorm van politieke betrokkenheid van, de Staten-Generaal. Met die regels wordt continuïteit beoogd van bestaande verplichtingen.

Zesde lid

Het zesde lid biedt een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de in het verslag op te nemen gegevens, de vorm van het verslag, de beoordeling van de gegevens en de daarbij te gebruiken methoden.

Artikel 20.15 (verslag veiligheid primaire waterkeringen)

Op grond van de artikel 20.1 rust op daartoe aangewezen bestuursorganen de verplichting om de in artikel 2.15, eerste lid, onder d en e, bedoelde omgevingswaarden over de veiligheid van primaire waterkeringen en andere waterkeringen in beheer bij het Rijk te monitoren. Artikel 20.14 regelt vervolgens dat het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring (in dit geval de beheerder van de primaire waterkering) zorg moet dragen voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring en voor de beoordeling van die resultaten. In artikel 20.15 is een extra inhoudsvereiste opgenomen over het verslag over de veiligheid van primaire waterkeringen. Als uit de beoordeling van de resultaten van de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan de omgevingswaarden voor de waterveiligheid, moet in het verslag naast de weergave en de beoordeling van de resultaten ook een omschrijving opgenomen worden van de maatregelen die nodig worden geacht om in de toekomst wel te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarden. De omschrijving van de maatregelen is nodig voor de voorbereiding van het bij een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden op grond van artikel 3.9 op te stellen programma (in de praktijk het hoogwaterbeschermingsprogramma genoemd). Het hoogwaterbeschermingsprogramma is onderdeel van het deltaprogramma en wordt in samenspraak met de waterschappen opgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu. De Minister gebruikt de door de waterschappen aangeleverde informatie voor de concretisering van de benodigde maatregelen en het opstellen van het programma. Zowel de verslaglegging van de monitoringsresultaten, de beoordeling daarvan en de omschrijving van benodigde maatregelen komt overeen met de in artikel 2.12 van de Waterwet opgenomen rapportageverplichting voor beheerders van primaire waterkeringen.

Artikel 20.16 (kaarten)

Artikel 20.16 bevat een algemene grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur verplichten tot het vaststellen van kaarten op grond van monitoringsresultaten of op grond van gegevens als bedoeld in artikel 20.6. 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 ook 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. In het tweede lid wordt artikel 20.14, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de openbaarmaking van een kaart, de toezending van kaarten aan bestuursorganen, Ministers, de Eerste en Tweede Kamer of de Europese Commissie. Met deze grondslag zal onder andere invulling worden gegeven aan de verplichting van artikel 9 van de richtlijn

omgevingslawaaai dat geluidbelastingkaarten via «beschikbare informatie-technologieën» ter beschikking moeten worden gesteld.

Artikel 20.17 (verplichte kaarten)

Artikel 20.17 regelt dat er op grond van artikel 20.16 in ieder geval regels worden gesteld over het vaststellen van geluidbelastingkaarten als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaaai. Deze verplichting hangt samen met de artikelen 3.5, 3.7 en 3.8, 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 (nu artikel 2.7, tweede lid, van de Waterwet) en overstromingsgevaar- en overstromingsrisico kaarten als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's.

Afdeling 20.4 Evaluatie

Artikel 20.18 (wetenschappelijk onderzoek van de fysieke leefomgeving)

Artikel 20.18 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 cultureel erfgoed (de Erfgoedbalans) op basis van de Erfgoedmonitor, die onder regie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wordt bijgehouden. Deze rapportage moet ook worden gezien in het licht van verplichtingen in het kader van de mer-richtlijn, die ook betrekking heeft op 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 een 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 onderdelen van diensten die over de fysieke leefomgeving rapporteren. Ook is er geen aanleiding voor rapportageverplichtingen over de toestand van de infrastructuur en bouwwerken. Daarmee wordt de bestaande praktijk bestendig en geformaliseerd, uitgaande van waar op nationaal niveau de expertise is ondergebracht.

Artikel 20.19 (effecten omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen)

Artikel 20.19 bevat de verplichting voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om één keer per twaalf jaar een verslag uit te brengen aan de Eerste en Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen (artikel 2.15, eerste lid, onder d). Dit artikel vervangt artikel 2.13 van de Waterwet dat een vergelijkbare verplichting bevat. Hoewel het hier gaat om een verslag, is er geen sprake van een verslag als bedoeld in afdeling 20.3. Het onderhavige verslag moet veel meer gezien worden als een beleidsevaluatie en niet als een verslag waarin de resultaten van de monitoring worden weergegeven.

HOOFDSTUK 21

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 22 OVERGANGSRECHT

[Gereserveerd]

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 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.

Artikel 23.2 (doorwerking wijzigingen Europese richtlijnen in Nederlands recht)

Omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor een dynamische verwijzing naar Europese regels, moet geregeld worden vanaf welk tijdstip wijzigingen van die regels doorwerken in de Omgevingswet. Dit artikel voorziet er in dat dit tijdstip samenvalt met de uiterste implementatiedatum. Het artikel biedt daarnaast de mogelijkheid om een ander tijdstip voor die doorwerking vast te stellen. Dit geschiedt dan bij ministerieel besluit dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt. Dat zal meestal een eerder tijdstip zijn. Als een wijziging van een richtlijn of verordening in overgangsrecht voorziet door bijvoorbeeld de datum te bepalen waarop de lidstaten na de uiterste implementatiedatum uiterlijk die wijziging moeten toepassen, kan dit echter ook een later tijdstip zijn. Het artikel heeft betrekking op de richtlijnen en verordeningen waarnaar in dit wetsvoorstel wordt verwezen.

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. Op grond van artikel 23.3, tweede lid, wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij de te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de experimenteergrondslag wordt op wetsniveau geen nadere duiding van het doel en de functie van het experiment gegeven en wordt op wetsniveau de mogelijkheid tot afwijking niet verder ingekaderd omdat nog niet bekend is waarvoor het experiment zal worden uitgevoerd. Om echter de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren, is wel een voorhangprocedure voor de betrokken algemene maatregel van bestuur in het wetsvoorstel opgenomen.

Het derde lid bepaalt wat in de algemene maatregel van bestuur in ieder geval wordt opgenomen. Het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften moeten bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden, uiteraard binnen de grenzen van het tweede lid. Voorts wordt bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment. Ook de tijdsduur van het experiment wordt in de algemene maatregel van bestuur opgenomen. Verder moet worden aangegeven van welke regels kan worden afgeweken, welke afwijkingen zijn toegestaan, voor welk gebied of besluiten die afwijkingen zijn toegestaan en hoe lang de afwijkingen zijn toegestaan. 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. Vervolgens wordt in de algemene maatregel van bestuur ook aangegeven welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven. Daarbij 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. Verder wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en evaluatie zal plaatsvinden.

Voorts is in het vierde lid bepaald 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 met het oog op het aanpassen van die 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 wordt ook 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 ook ten goede komt aan de zorgvuldige voorbereiding van de regelgeving.

Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

In dit artikel wordt de parlementaire betrokkenheid geregeld bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Hiermee wordt de parlementaire sturing en democratische controle gewaarborgd bij de uitwerking van de normstelling en de uitwerking van procedurele waarborgen. Dat geldt onder meer voor belangrijke normen voor de fysieke leefomgeving zoals omgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels en algemene regels voor burgers en bedrijven. Bij procedurele waarborgen kan worden gedacht aan de uitwerking van regeling van de milieueffectrapportage, betrokkenheid van andere bestuursorganen bij de besluitvorming en dergelijke. Het opnemen van de voorhangprocedure sluit aan bij een groot deel van de bestaande regelingen op het gebied van milieubeheer, ruimtelijke ordening en bouwen. Dat geldt ook voor de toepassing van de experimenteerbepaling, waarvoor dat nu op grond van de Crisis- en herstelwet is geregeld. Deze vorm van parlementaire betrokkenheid wordt met de Omgevingswet gecontinueerd en op onderdelen uitgebreid. In het tweede lid is een uitzondering opgenomen voor (wets)technische aanpassingen en de strikte implementatie van wijzigingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Dit zorgt ervoor dat het parlement niet onnodig wordt belast en biedt, in aanvulling op de regeling in artikel 1:8, eerste lid, Awb, een regeling met het oog op het tijdig voldoen aan verplichtingen op grond van internationale verdragen. De parlementaire betrokkenheid bij internationale verplichtingen vindt plaats bij de voorbereiding en totstandkoming (ratificatie) van die verplichtingen. Bij een strikte omzetting van internationale verplichtingen in de nationale wetgeving, zou dit tot een doublure en verlenging van de procedure leiden. Om die reden wordt daarvoor niet standaard een voorhangprocedure voorgeschreven. Uiteraard kan de regering hier in een concreet geval wel toe overgaan en kan het parlement om informatie verzoeken in het kader van de reguliere controlerende bevoegdheden.

Artikel 23.6 (verhouding publiek- en privaatrecht)

Artikel 23.6 betreft de verhouding tussen publiek- en privaatrechtelijk handelen van de overheid. Op grond van dit artikel mogen gemeentebesturen geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten met betrekking tot onderwerpen waarin bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.21 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 2012 zijn gegeven of het bij overeenkomst regelen van het verkrijgen van een met een omgevingsvergunning vergelijkbare toestemming van het college van burgemeester en wethouders voor het bouwen van een omgevingsvergunningvrij bouwwerk. Uit artikel 23.6 vloeit voort dat een dergelijk beding in een overeenkomst niet toegestaan is.

Uit artikel 23.6 volgt overigens niet dat gemeenten (of andere overheden) over 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 bevoegd-

heden 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 over andere onderwerpen dan in artikel 4.21 en hoofdstuk 5 bedoeld is dus in beginsel toegestaan, tenzij dat leidt tot onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling.

Artikel 23.6 staat er overigens niet aan in de weg dat gemeenten over de op grond van artikel 4.21 geregelde onderwerpen maatwerkvoorschriften kunnen stellen. De artikelen 4.5 (maatwerkvoorschriften), 4.6 (maatwerkregels) en 4.21 bieden de grondslag voor het desgewenst bieden van publiekrechtelijke maatwerk mogelijkheden ten aanzien van die onderwerpen aan gemeenten. Als het, bijvoorbeeld, gewenst is om gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden strengere energiezuinigheidseisen voor nieuw te bouwen gebouwen te hanteren dan de algemene rijksregels op grond van artikel 4.21 voorschrijven, bieden die artikelen de grondslag daarvoor. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.21 zal worden bezien of en zo ja, voor welke onderwerpen en binnen welke randvoorwaarden gemeenten, zo'n maatwerk-mogelijkheid daadwerkelijk geboden moet worden.

Artikel 23.7 (Staat is eigenaar vaste stoffen EEZ)

Dit artikel is ontleend aan artikel 4b van de Ontgrondingenwet. Op grond van dit artikel is de Staat eigenaar is van de vaste stoffen en delfstoffen tot een diepte van 100 m onder de zeebodem voor zover het vaste stoffen in de exclusieve economische zone betreft.

Op het land geldt een dergelijke bepaling niet want, anders dan op zee, moet op land ook rekening worden gehouden met de rechten van grondeigenaren. Op land is dan ook het uitgangspunt dat slechts delfstoffen, die zich op een diepte van 100 meter of meer bevinden, eigendom worden van de staat. Dat is geregeld in artikel 2 in samenhang met artikel 3 van de Mijnbouwwet. De achterliggende gedachte daarvan is, dat het op land onredelijk zou zijn de rechten van de eigenaar van de bovengrond te beperken, waar nog gesproken kan worden van een normaal gebruik van de grond. Hierbij zij voor alle duidelijkheid opgemerkt, dat het bovengenoemde alleen geldt voor nieuw te verlenen winningsvergunningen. Voorzover op het land de «mijn» door de concessieverlening in eigendom is gegeven, blijft de concessionaris eigenaar daarvan. De op de zeebodem of in de ondergrond daarvan aanwezige delfstoffen die zich bevinden tot 100 meter diepte behoren toe aan de Staat. Dit wordt geregeld in artikel 23.7. In artikel 23.7 is het begrip «vaste stoffen» opgenomen. Onder dit begrip vallen onder andere schelpen, grond, zand, klei, kalksteen en veen. De eigendom van water en brongas wordt overigens niet geregeld, omdat er geen behoefte bestaat regels te stellen over de eigendom van deze stoffen.

Afdeling 23.4 Slotbepalingen

Artikel 23.8 (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 23.8 biedt die mogelijkheid.

Bijlage bij artikel 1.1. van de wet

Begrippen en definities

afvalstoffen, afvalwater

Omdat de regelgeving voor afvalstoffen voornamelijk 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.

afwijkactiviteit

De «afwijkactiviteit», 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 regels of een voorbereidingsbesluit. De afwijkactiviteit vervangt de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, 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 regels in het omgevingsplan. Evenmin komt terug een verwijzing naar regels als bedoeld in de artikelen 4.1, derde lid, en 4.3, derde lid, 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. Het voorbereidingsbesluit is, zoals dat ook het geval was in artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo, in de begripsomschrijving van afwijkactiviteit gehandhaafd.

Voor een verdere toelichting op dit begrip wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting op hoofdstuk 5.

archeologisch monument

De begripsomschrijving verwijst naar de Monumentenwet 1988, waar het begrip is gedefinieerd als een terrein dat van algemeen belang is wegens daar aanwezige vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde.

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 grondbe- werking 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. Het college van burge- meester en wethouders, in de brede verantwoordelijk voor de zorg voor het bodemarchief, is 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 en beperkingengebiedactiviteit

Dit is een breed verzamelbegrip voor gebieden die in de huidige wetgeving onder verschillende benamingen bekend zijn. Het omvat beperkingengebieden rondom luchthavens en beschermingsstroken rondom bijvoorbeeld spoorwegen, wegen of waterkeringen. Voor al deze gebieden is gemeenschappelijk dat er gebiedsgebonden beperkingen van toepassing zijn op activiteiten van burgers en bedrijven vanwege de aanwezigheid van een werk of object. Het beperkingengebied omvat in veel gevallen ook de locatie waar het werk of object zelf gelegen is. Een ingesteld beperkingengebied kan op drie manieren juridisch doorwerken: door instructieregels voor omgevingsplannen, door direct werkende algemene regels of door een vergunningstelsel voor activiteiten in het beperkingengebied. Aan het begrip «beperkingengebied» is de «beperkingengebiedactiviteit» gekoppeld.

Beperkingengebieden kunnen worden aangewezen voor alle typen waterstaatswerken, waaronder bergingsgebieden. Ten opzichte van het begrip «beschermingszone» uit de Waterwet heeft een vereenvoudiging plaatsgevonden. Waar de «beschermingszone» een zone is die aan een waterstaatswerk grenst, omvat het «beperkingengebied» ook de locatie van het waterstaatswerk zelf. In de praktijk gelden beperkingen aan activiteiten van derden zowel ter plaatse van het waterstaatswerk als in een daaraan grenzende zone.

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.

beschermen

Het begrip «beschermen» dat is opgenomen in de considerans van het wetsvoorstel en in verschillende van de in artikel 2.1, derde lid, vermelde subdoelen, sluit aan bij artikel 21 Grondwet: de zorg van de overheid voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Daarbij moet worden opgemerkt dat het begrip «leefmilieu» in de Grondwet een zeer brede betekenis heeft. Artikel 21 bergt een actieve zorgplicht voor de overheid in zich om een actief beleid te voeren. De mate van bescherming is contextafhankelijk. De uitleg van de term bescherming moet, gezien de voorrang van het EU-recht, in overeenstemming met het relevante EU-recht geschieden. In dit verband is artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van belang: *Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.* Uit het EU-recht vloeit de positieve verplichting voor de staat voort, in die zin dat de staat wordt geacht alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen te nemen om het recht op een leefbaar milieu te beschermen.

Deze uitgebreide betekenis betreft overigens alleen het woord «beschermen» en niet verwante begrippen, zoals «bescherming» en «beschermd».

bijzondere spoorweg

De begripsbepalingen voor spoorwegen zijn overeenkomstig de spoorwegwetgeving. Welke spoorwegen *hoofdspoorweg* zijn, dan wel *lokale spoorweg*, vloeit voort uit de Spoorwegwet respectievelijk 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 vooral museumspoorlijnen en bedrijfsaansluitingen.

bodem

Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet bodembescherming. Deze begripsomschrijving is ontleend aan artikel 1 van de Wet bodembescherming. In het traject van de inbouw van die wet in de Omgevingswet zal worden bezien of deze begripsbepaling aanscherping vereist. De begripsbepaling wijkt op één punt af van die in de richtlijn industriële emissies, waarin het vaste gesteente niet tot de bodem wordt gerekend, terwijl dat in de Wet bodembescherming wel gebeurt. Voor toepassing in Nederland is dat verschil echter zelden van belang door de diepe ligging van het vaste gesteente. Zo nodig kan in een algemene maatregel van bestuur krachtens de Omgevingswet een smallere begripsbepaling worden gehanteerd.

bouwactiviteit, bouwen

Onder een «bouwactiviteit» wordt in dit wetsvoorstel verstaan een activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk. Het bouwen is in dit wetsvoorstel gedefinieerd als het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten. Met deze definitie wordt aangesloten op artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, Wabo. De bouwactiviteit omvat dus niet alleen het oprichten of plaatsen van een nieuw bouwwerk, maar ook het verbouwen of verplaatsen van een bestaand bouwwerk. De bouwactiviteit betreft verder niet alleen het te bouwen product (het bouwwerk), maar ook het feitelijke totstandkomingsproces van dat project (het bouwen). De in het

wetsvoorstel opgenomen grondslagen maken het mogelijk om zowel regels te stellen over het bouwwerk (zoals bepalingen over de constructieve veiligheid van een gebouw) als regels over het bouwen (zoals bepalingen om de veiligheid in de directe omgeving bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden te waarborgen). 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 de koel- en vriesmeubelen in een supermarkt.

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 4.21, waarborgen in principe een voldoende mate van brandveiligheid van bouwwerken en van het gebruik daarvan. Niettemin zullen specifieke gevallen worden aangewezen waarin een meldingsplicht 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 meldingsplichtig 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, 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 burgerluchthavens 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 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

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 ook 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.

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 de 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. De frase «van de installatie» is daarbij weggelaten, omdat het wetsvoorstel ook betrekking heeft op andere emissies dan die uit installaties.

exploitatieregels

Op grond van artikel 12.1, eerste lid, is het bevoegd gezag 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.

flora- en fauna-activiteit

Deze activiteit omvat een samenstel van activiteiten met betrekking tot beschermde soorten waarvoor op grond van het voorstel voor de Wet natuurbescherming een ontheffingenregime geldt. Bij dat wetsvoorstel wordt al voorgesteld om deze activiteiten deels, voor zover er sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtige activiteit, als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder k, Wabo. Die lijn wordt in het onderhavige wetsvoorstel gecontinueerd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1, derde lid. Voor een toelichting op de verhouding tussen het wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in paragraaf 7.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

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.

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.

grondwater, grondwaterlichaam

De begripsbepalingen voor grondwater en grondwaterlichaam zijn ontleend aan de kaderrichtlijn water. Ten opzichte van de Waterwet is dit een wijziging, omdat in de Waterwet alle in de bodem aanwezige water wordt inbegrepen in het begrip grondwater, terwijl in de kaderrichtlijn water het aan de grond hangende bodemvocht in de onverzadigde zone nadrukkelijk buiten het begrip is gelaten. De voorgestelde begripsbepalingen sluiten beter aan op de wijze waarop het begrip wordt gebruikt in

het wetsvoorstel. Mocht in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving de noodzaak bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip «grondwater» te vatten, dan kan daarin zo nodig een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden.

hoofdspoorweg

Welke spoorwegen hoofdspoorweg zijn, vloeit voort uit de Spoorwegwet.

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. Onder «energie-infrastructuur» wordt verstaan voorzieningen voor de productie en distributie van brandstoffen en elektriciteit.

landschappen

De begripsbepaling is ontleend aan het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees Landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

lokale spoorweg

Welke spoorwegen lokale spoorweg zijn, vloeit voort uit de Wet lokaal spoor.

lokale spoorweginfrastructuur

Deze definitie is ontleend aan artikel 1 van de Wet lokaal spoor.

lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk

Het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk omvat de volgende activiteiten:

- a. het brengen van stoffen, warmte of water direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden,
- b. het brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht.

De regeling voor deze activiteiten bouwt voort op de Waterwet, waarin het brengen van stoffen of warmte in een oppervlaktewaterlichaam op dit moment is geregeld in artikel 6.2, eerste lid en het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam in artikel 6.5, onder a. Deze lozingen worden ook wel aangeduid als «directe lozingen». Het brengen van stoffen, warmte of water in een zuiveringstechnisch werk regelt de Waterwet in artikel 6.2, tweede lid.

Andere activiteiten waarbij stoffen, warmte of water worden geloosd en uiteindelijk in een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk terecht komen vallen onder het begrip milieubelastende activiteit. Daartoe behoren lozingen in rioolstelsels (vanuit het oppervlaktewaterlichaam of het zuiveringstechnisch werk gezien wordt veelal gesproken over «indirecte lozingen»), lozingen in de bodem of het grondwater, of emissies in de lucht die het oppervlaktewater diffuus belasten.

Bij de activiteit onder a) gaat het veelal om het direct in een oppervlaktewaterlichaam lozen van afvalwater, zoals huishoudelijk afvalwater of verschillende soorten bedrijfsafvalwater. Dergelijke afvalwaterlozingen bevatten zowel stoffen als water, en in geval van bijvoorbeeld koelwater is ook het lozen van warmte relevant. In de begripsomschrijving is warmte expliciet vermeld, daar waar in de Waterwet impliciet onder stoffen ook warmte werd verstaan. Expliciet vermelden van warmte is in lijn met de Europese terminologie voor emissies in de richtlijn industriële emissies. Hoewel in die richtlijn onder stoffen ook water wordt verstaan, is in de begripsomschrijving in navolging van de Waterwet gekozen voor de expliciete vermelding van water, naast stoffen, mede omdat bij lozen van water naast de waterkwaliteit ook het aspect van waterkwantiteit een rol speelt.

Stoffen worden ook op andere wijze dan in afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam gebracht, bijvoorbeeld bij de toepassing van bouwstoffen in een oppervlaktewaterlichaam waaruit stoffen uitlogen, of bij het storten van vaste afvalstoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Ook dergelijke lozingen vallen onder de begripsomschrijving van onderdeel a.

Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de erfvloer heeft uitgezeten ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken. Zo worden in het Activiteitenbesluit milieubeheer regels gesteld aan gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen langs een oppervlaktewaterlichaam, en is in jurisprudentie bijvoorbeeld het in de lucht brengen van vervuilde stoom die direct neerslaat op een oppervlaktewaterlichaam aangemerkt als een lozing in een oppervlaktewaterlichaam. Ook bijvoorbeeld het over een talud afstromen van water van een weg in een nabijgelegen sloot wordt gezien als het direct in een oppervlaktewaterlichaam brengen van stoffen en water. Van direct in een oppervlaktewaterlichaam brengen van stoffen is geen sprake, wanneer het transport over een langere afstand plaatsvindt en niet op voorhand duidelijk is, in welk oppervlaktewaterlichaam de stoffen zullen geraken en in welke mate. Zo vallen verreweg de meeste luchtmissies niet onder het begrip lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam.

Met deze definitie wordt dus volledig aangesloten bij het verschil tussen directe en indirecte lozingen onder het systeem van de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wabo, en vallen alle lozingen die gereguleerd zijn onder artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, zoals bedoeld in onderdeel a van de betreffende definitie. Lozingen in rioolstelsels, die onder de huidige wetgeving «indirect» genoemd worden, vallen buiten deze definitie en zijn gereguleerd onder de omschrijving van de milieubelastende activiteit.

Bij activiteit onder b) gaat het om het via een werk (veelal een buis) brengen in een zuiveringstechnisch werk van stoffen, warmte of water. Onder de activiteit valt in navolging van de Waterwet niet het brengen van stoffen, warmte of water op een zuiveringstechnisch werk via een

aansluiting van een openbaar vuilwaterriool. Deze aansluiting is vanzelfsprekend vanwege de op elkaar aansluitende taken van het gemeentebestuur en waterschap op het gebied van inzameling, transport en zuivering van afvalwater, en behoeft geen regeling via vergunningen of algemene regels. Aan lozingen op het openbaar vuilwaterriool worden binnen de regeling voor milieubelastende activiteiten regels gesteld, die bescherming van het zuiveringstechnisch werk en het oppervlaktewaterlichaam waarop uiteindelijk wordt geloosd waarborgen. Wanneer een ander rioolstelsel dan een openbaar vuilwaterriool op een zuiveringstechnisch werk is aangesloten, valt alleen de uiteindelijke lozing uit dat stelsel onder de lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk. Lozingen van bijvoorbeeld bedrijven op een dergelijk ander rioolstelsel vallen, evenals de eerdergenoemde lozingen in een openbaar vuilwaterriool, onder de milieubelastende activiteit. Een aansluiting van een ander rioolstelsel dan het openbaar vuilwaterriool op een zuiveringstechnisch werk is overigens alleen mogelijk, als het waterschap als beheerder van het zuiveringstechnisch werk aan die aansluiting meewerkt. De regelgeving verplicht daartoe niet, de beheerder van het zuiveringstechnisch werk is alleen verplicht afvalwater uit een openbaar vuilwaterriool te ontvangen, dit op grond van artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 2.

Onder de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk vallen alleen de effecten van de stoffen, de warmte en het water op het watersysteem en het zuiveringstechnisch werk, waarop wordt geloosd. Eventuele andere nadelige gevolgen voor het milieu van het lozen vallen onder de milieubelastende activiteit. Hiermee wordt de afbakening die bestaat tussen de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wabo gecontinueerd. De andere nadelige gevolgen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op doelmatig beheer van afvalwater, of op hinder die als gevolg van de lozing optreedt. Zo kan het zijn dat lozing van een bepaald afvalwater vanuit het oogpunt van inbreng van water en stoffen in een oppervlaktewaterlichaam niet bezwaarlijk is, maar dat het lozen met het oog op doelmatig beheer van afvalwater (zie artikel 10.29a van de Wet milieubeheer) geen voorkeur verdient. In het kader van het stellen van regels aan milieubelastende activiteiten kan het lozen dan alsnog worden tegengegaan. Ook wanneer bijvoorbeeld een lozing van een vluchtige stof niet bezwaarlijk zou zijn vanuit de bescherming van het watersysteem maar tot stankoverlast zou leiden, valt dat aspect onder de milieubelastende activiteit. Overigens doen dergelijke situaties, waarin ook vanuit de milieubelastende activiteit regels voor het lozen direct in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk nodig zijn, zich slechts uitzonderlijk voor.

Het samentrekken van lozen van water en het lozen van stoffen en warmte in één activiteitsomschrijving komt tegemoet aan het advies van de Adviesgroep Water, die er in de consultatie voor heeft gepleit om afvalwater als geheel te regelen en daarmee kwaliteit en kwantiteit te integreren.

luchthaven

Zie de toelichting op het begrip «burgerluchthaven van regionale betekenis».

luchthavenbesluit

De begripsbepaling verwijst naar de Wet luchtvaart. Op grond van artikel 8.1, derde lid, van die wet is vaststelling van een luchthavenbesluit vereist als het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Het luchthavenbesluit bevat grens-

waarden en regels voor het luchtverkeer met het oog op de geluidbelasting, regels voor het luchtverkeer met het oog op de vliegveiligheid en bepalingen over de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven.

mijnbouwactiviteit

De mijnbouwactiviteit omvat een samenstel van activiteiten waarvoor de artikelen 18, 19, 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit naar huidig recht een ontheffingenregime bevatten.

Dit betreft in de eerste plaats het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in aangewezen oefen- en schietgebieden en gebieden die druk worden bevangen (de artikelen 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit).

Daarnaast gaat het om het verrichten van een verkenningsonderzoek in aangewezen ankergebieden nabij aanloophavens en – eveneens – oefen- en schietgebieden (de artikelen 18 en 19 van het Mijnbouwbesluit).

Vanwege de vergelijkbare systematiek van deze ontheffingenregimes (gelding in nader aan te wijzen en deels dezelfde gebieden) zijn deze gezamenlijk onder de noemer «mijnbouwactiviteit» gebracht.

Bij de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1, tweede lid, zullen de hiervoor genoemde gevallen als vergunningplichtig worden aangewezen.

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 mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater.

milieubelastende activiteit

Onder een milieubelastende activiteit 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 milieubelastende activiteiten 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 de memorie van toelichting al nader toegelicht. De omschrijving «nadelige gevolgen voor het milieu» is ontleend aan de Wet milieubeheer. Van de begripsomschrijving zijn uitgezonderd de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en de wateronttrekkingsactiviteit.

militaire luchthaven

Zie de toelichting op het begrip «burgerluchthaven van 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.

Natura 2000, Natura 2000-gebied

De Habitatrichtlijn voorziet in artikel 3 in de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk omvat gebieden met de in bijlage I bij die richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de habitats van de in bijlage II genoemde soorten. De doelstelling van het netwerk is om de betrokken natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. Als bijdrage aan de totstandkoming van Natura 2000 wijzen de lidstaten speciale beschermingszones aan voor de betrokken habitats. De speciale beschermingszones van de Vogelrichtlijn maken eveneens deel uit van het netwerk.

Natura 2000-activiteit

Deze activiteit betreft het realiseren van een project of het verrichten van een andere handeling waarvoor op grond van artikel 2.7, tweede lid, van het voorstel voor de Wet natuurbescherming een vergunningplicht geldt vanwege de mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Bij dat wetsvoorstel wordt al voorgesteld om deze activiteit deels, voor zover er sprake is van samenloop met een omgevingsvergunningplichtige activiteit, als omgevingsvergunningplichtig op te nemen in artikel 2.1, eerste lid, onder j, Wabo. Die lijn wordt in het onderhavige wetsvoorstel gecontinueerd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1, derde lid. Voor een toelichting op de verhouding tussen dit wetsvoorstel voor de Omgevingswet en het voorstel voor de Wet natuurbescherming wordt verwezen naar hetgeen daarover wordt opgemerkt in paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

omgevingswaarde

Een «omgevingswaarde» kan worden getypeerd als een inhoudelijk, normatief doel dat doorwerkt in 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 Bestuursrecht-spraak 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 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.

ontgrondingsactiviteit

Met het begrip ontgrondingsactiviteit wordt bedoeld op het uitvoeren van ontgrondingen zoals omschreven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Ontgrondingenwet: «Aangezien het begrip ontgraving 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 ontgraving. 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 bedoeld op het algemene gemeentelijk rioolstelsel. Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringstechnische werk aanvangt.

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 oppervlaktewaterenheid. 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, vooral 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 «burgerluchthaven van regionale betekenis».

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, 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

Vergelijkbaar met de begripsomschrijvingen van «bouwactiviteit» en «bouwen» bevat dit wetsvoorstel ook begripsomschrijvingen van «sloopactiviteit» en «slopen». De «sloopactiviteit» is een activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk, terwijl het slopen als zodanig ook op andere objecten kan zien, zoals het slopen van auto's. Met het oog op het voornemen om over het slopen van een bouwwerk bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.21 regels te stellen is het wenselijk om voor het slopen van een bouwwerk een afzonderlijke begripsomschrijving te kunnen hanteren. Met de hiervoor genoemde definities wordt aangesloten bij artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en artikel 1.1, eerste lid, Wabo.

De omgevingsvergunningplicht die voorheen voor het slopen gold op basis van de gemeentelijke bouwverordening in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, onder a, 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.

stads- en dorpsgezichten

De begripsbepaling is ontleend aan artikel 1, onder f, van de Monumentenwet 1988.

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 veran-
kering 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 afvalwater-
stromen is immers zuivering vereist.

stortingsactiviteit op zee

De stortingsactiviteit op zee omvat een samenstel van activiteiten
waarvoor artikel 6.3 van de Waterwet naar huidig recht een vergunningen-
regime bevat. Kort samengevat, gaat het hier om het storten van stoffen
in zee vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen en op de zeebodem opgerichte
werken, het achterlaten van die objecten in zee zelf, en het verrichten van
enige «voorbereidingshandelingen» die het storten van stoffen in zee als
hiervoor bedoeld als uiteindelijk oogmerk hebben. De vergunningplicht
voor deze activiteiten betreft implementatie van het Londen-protocol.
Anders dan in artikel 6.3 van de Waterwet is niet meer in de activiteiten-
omschrijving opgenomen het verbranden van stoffen op zee. Artikel 5 van
het Londen-protocol bevat hiervoor een absoluut verbod. Dit zal daarom
worden gereguleerd onder hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.
Een andere wijziging in de activiteitenomschrijving ten opzichte van de
Waterwet is dat de uitzonderingen die het Londen-protocol kent voor
stortingsactiviteiten die buiten de reikwijdte vallen van het protocol, zoals
het storten van stoffen voortvloeiend uit normaal gebruik, op een
eenduidige wijze zijn uitgezonderd. In dat verband wordt gewezen op de
opsomming in de onderdelen 1 tot en met 3 van onderdeel a van de
begripsomschrijving. De onderdelen 2 en 3 van die opsomming zijn op dit
moment in artikel 6.8, tweede lid, van het Waterbesluit als vergunningvrije
gevallen aangewezen. Door deze activiteiten in de Omgevingswet buiten
de reikwijdte van het begrip «stortingsactiviteit op zee» te houden, en dus
niet als vergunningvrij geval vorm te geven, ontstaat er ruimte om in die
gevallen regulering van de betrokken activiteit als lozingsactiviteit op een
oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk mogelijk te
maken.

stroomgebiedsdistrict

De begripsbepaling verwijst naar de kaderrichtlijn water. Het betreft het
gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende
stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren.

verkenningsonderzoek

De begripsbepaling verwijst naar de Mijnbouwwet, waar een verkenning-
onderzoek is gedefinieerd als «een onderzoek, zonder gebruikmaking van
een boorgat, naar de aanwezigheid van delfstoffen of naar de aanwe-
zigheid van aardwarmte, dan wel naar nadere gegevens omtrent
delfstoffen of aardwarmte».

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 verontreini-
gende 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 begripsom-
schrijving 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 ook vergunningplichten betrekking te laten hebben (zie artikel 5.1, eerste lid, onder c), kan dit inzichtelijker worden geregeld.

waterstaatswerk

Het begrip «waterstaatswerk» is overgenomen uit de Waterwet. Het begrip «waterstaatswerk» wordt 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.

watersysteem

De begripsbepaling is ontleend aan artikel 1 van de Waterwet. «Watersysteem» is een van de kernbegrippen voor waterbeheer. Het begrip «watersysteem» kent een brede betekenis; het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. De brede definitie sluit aan bij het, eveneens voor de Kaderrichtlijn Water, sturende concept van samenhangend waterbeheer op basis van de watersysteembenadering. Dit betekent dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang.

weg

Het begrip «weg» is ontleend aan de omschrijving van «waterstaatswerken» in artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In het wetsvoorstel is het gebruik van het begrip «waterstaatswerk» voor wegen verlaten, omdat dit begrip weinig aansluit bij het gangbare spraakgebruik. De weg, als onderdeel van de fysieke leefomgeving, omvat niet alleen de verkeersbaan, maar ook de bruggen, tunnels, duikers, berm, glooiingen, geluidwerende voorzieningen en andere onderdelen die naar hun aard tot de weg behoren. Opgemerkt zij dat de begripsbepaling afwijkt van die in de Wegenwet en die in de Wegenverkeerswet 1994. Bij de

voorzien toekomstige inbouw van de Wegenwet zal het begrip nader worden gezien.

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 afvalwater-zuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations en dergelijke.

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